

NOU

Norges offentlige utredninger

2003: 24

Mer effektiv bygningslovgivning

Grunnprinsipper og veivalg. Utbyggingsavtaler.
Bygningslovutvalgets første delutredning.

Utredning fra Bygningslovutvalget, oppnevnt ved kongelig resolusjon 15. mars 2002.
Avgitt til Kommunal- og regionaldepartementet 21. oktober 2003.

ISSN 0333-2306
ISBN 82-583-0730-4

GAN Grafisk AS, Oslo

Til Kommunal- og regionaldepartementet

Bygningslovutvalget legger med dette fram sin første delutredning. Utvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 15. mars 2002, der også mandatet ble fastsatt. I brev av 18. mars 2003 ble mandatet supplert med en anmodning om å ferdigstille arbeidet med emnet utbyggingsavtaler i delutredning I.

Oslo, 21. oktober 2003

Nils Terje Dalseide
leder

Elisabeth Stenwig

Audun Sture

Bente Haugrønning

Halvor Westgaard

Anne E. Prøsch Hage

Tor Saghaug

Liv Zimmermann

Louise Olsrud

Grethe Sibbern

Øistein Langbakk

Innhold

Del I	Innledning og sammendrag	9	3.7.7	Oppsummering og vurdering	50
1	Innledning	11	4	Grunnhensyn	
1.1	Utvalgets oppnevning. Bakgrunn	11	4.1	i bygningslovgivningen	51
1.2	Mandatet	11	4.1.1	Innledning. Historisk perspektiv	51
1.3	Sammensetning	15	4.1.2	1800-tallet	51
1.4	Utvalgets arbeid. Forholdet mellom delutredning I og II	15	4.1.3	Bygningsloven av 1924	52
2	Sammendrag	18	4.1.4	Bygningsloven av 1965	53
2.1	Utvalgets arbeid i hovedtrekk	18	4.1.5	Dagens lov	54
2.2	Nærmere om de enkelte kapitlene	18	4.2	Senere endringer.....	55
2.3	Summary in English.....	23	4.2.1	Aktuelle grunnhensyn	56
Del II	Bakgrunn – dagens situasjon	31	4.2.2	Innledning.....	56
3	Gjeldende regelverk	33	4.2.3	Sikre gjennomføringen av vedtatte planer	56
3.1	Dagens system – forholdet mellom plan- og byggesak.....	33	4.2.4	Ivareta hensyn til bygnings- og brannsikkerhet, helse, miljø, estetikk, økonomi og behovet for tilgjengelighet	57
3.2	Byggesaksreglene i hovedtrekk	34	4.2.5	Sikre effektiv kontroll, tilsyn og oppfølging.....	58
3.2.1	Generelt.....	34	4.2.6	Samordning.....	59
3.2.2	Særlig om saksbehandlingssystemene.....	34	4.2.7	Hensynet til rettssikkerheten	60
3.2.3	Nærmere om ansvar og kontroll.....	35	4.2.8	Effektiv byggesaksbehandling. Proporsjonalitet	60
3.3	Lovendringer i kraft per 1. juli 2003 ...	36	4.3	Oversiktlig, brukervennlig og forutberegnelig regelverk – struktur og forenkling	61
3.3.1	Tidsfrister	36	4.3.1	Effektivitet og forenkling.....	62
3.3.2	Andre endringer	37	4.3.2	Effektivitet.....	62
3.4	Arbeidet med revisjon av lovens plandel.....	37	4.3.3	Forenkling.....	63
3.5	Nordisk bygningslovgivning	39	4.3.4	Forholdet mellom effektivitet og forenkling.....	68
3.5.1	Sverige	39	4.3.5	Effektivitet, forenkling og rettssikkerhet	68
3.5.2	Danmark.....	39	5	Forutberegnelighet.....	69
3.5.3	Finland.....	40	5	Faktiske samfunnsendringer	
3.5.4	Island	40	av betydning for	bygningslovgivningen	71
3.6	EU- og EØS-rettslige rammer for bygningslovgivningen	41	5.1	Internasjonalisering	71
3.6.1	Samordning av krav til byggeprodukter ⁴	2	5.1.1	Internasjonalisering av byggenæringen.....	71
3.6.2	Krav til heiser og løfteinnretninger m.m.....	43	5.1.2	Internasjonalt samarbeid og regelharmonisering	71
3.6.3	Krav til energimessig yteevne for bygninger	43	5.1.3	Regelimplementering	72
3.7	Forholdet til Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen.....	44	5.2	Oppgaveforskyvning. Privatisering	72
3.7.1	Relevante problemstillinger	45	5.3	Desentralisering av myndighet.....	73
3.7.2	Beskyttelsen av eiendomsretten i EMK P1-1	45	5.4	Kommunestruktur	74
3.7.3	Artikkel 8.....	49	5.5	Demografi og flyttemønstre.....	74
3.7.4	Artikkel 6.....	49	5.5.1	Vekst i folketall	75
3.7.5	Forbudet mot dobbeltstraff	49	5.5.2	Flytting	75
3.7.6	Artikkel 14.....	50			

5.6	Fortetting.....	75	7.5	Forholdet til den generelle bakgrunnsretten	96
5.7	Utviklingen av byggenæringen.....	76	7.5.1	Den alminnelige forvaltningsretten.....	96
5.7.1	Byggenæringen – en fellesbetegnelse	76	7.5.2	Kommuneloven	97
5.7.2	Rekruttering og kompetanseutvikling.....	76	7.5.3	Sektorlovgivningen	97
5.7.3	Struktur og utviklingstrender	77	7.6	Innholdsmessig disponering.....	97
5.8	Informasjonsteknologi i byggesaksbehandlingen	77	7.7	Skisse til struktur for ny, felles plan- og bygningslov	100
5.8.1	Historikk.....	77	8	Utvalgets prinsipielle vurderinger av enkelte hovedspørsmål.....	102
5.8.2	Fremtidsmuligheter for IKT	78	8.1	Rollefordeling byggningsmyndigheter/utbyggere – tilsyn og kontroll	102
5.8.3	Muligheter for gjennomføring i samsvar med visjonen.....	79	8.1.1	Oppgavefordeling i dagens lov – kort om kommunens oppgaver i saksbehandlingen	102
5.8.4	Dagens situasjon.....	79	8.1.2	Tilsyn og kontroll etter byggesaksreformen vedtatt i 1995 – bakgrunn og utvikling	103
5.8.5	Betydning av elektronisk byggesak for utforming av regelverket	79	8.1.3	Foreløpig evaluering av byggesaksreformen vedtatt i 1995 fra Norges byggforskningsinstitutt (NBI)	105
6	Reformbehov – særlige problemområder.....	80	8.1.4	Virkninger av lovendringen	107
6.1	Behovet for en samlet gjennomgang. Struktur.....	80	8.1.5	Godkjenning av foretak – dagens ordning	108
6.2	Innholdsmessig kompleksitet	80	8.1.6	Funksjonsbasert forskrift – hva er riktig løsning?	108
6.3	Rollefordeling og samordning.....	82	8.1.7	Relevant utenlandsk rett	108
6.3.1	Innledning	82	8.1.8	Oppsummering	110
6.3.2	Samordning – flere offentlige aktører	82	8.1.9	Utvalgets foreløpige vurdering	111
6.3.3	Rollefordeling mellom det offentlige og private	82	8.2	Søknadssystem og saksbehandling ..	111
6.4	Søknadssystem og saksbehandling....	83	8.2.1	Forhåndskonferanse – plan- og bygningsloven § 93a	111
6.4.1	Innledning. Forholdet til IKT.....	83	8.2.2	Søknad eller melding kommer inn....	111
6.4.2	Søknadssystem	84	8.2.3	De ulike meldingstypene.....	111
6.4.3	Saksbehandling	85	8.2.4	De ulike søknadstypene	111
6.4.4	Særlig om dispensasjon	85	8.2.5	Generell vurdering av mulige forbedringspunkter	112
6.5	Klagesaksbehandling.....	86	8.3	Mekling som alternativ til tradisjonell klagesaksbehandling i byggesaker	112
6.6	Forholdet til eksisterende bebyggelse	87	8.3.1	Hva menes med mekling i byggesaker	112
6.6.1	Tiltak på eksisterende byggverk.....	87	8.3.2	Fordeler og ulemper ved mekling som tvisteløsning	113
6.6.2	Bruksendring	88	8.3.3	Mellom hvem kan mekling være aktuelt? Partene i meklingen	113
6.7	Gjennomføring av plan mv.	88	8.3.4	Tidspunkt for mekling	114
6.8	Reformbehov framkommet i andre lovarbeid	89	8.3.5	Hvem skal mekle.....	115
Del III	Generelle drøftelser.....	91	8.3.6	Dersom mekling fører fram	116
7	Prinsipper for ny lovstruktur	93	8.3.7	Dersom mekling ikke fører fram.....	116
7.1	Innledning – generelle utgangspunkter	93			
7.2	En felles plan- og bygningslov eller to lover	93			
7.3	Forholdet mellom lovtekst og forarbeider	94			
7.4	Fordelingen av regelverket mellom lov og forskrift.....	95			

8.3.8	Oppsummering og videre veivalg.....	116
8.4	Ulovlighetsoppfølging	116
8.4.1	Dagens system	116
8.4.2	Hvordan praktiseres regelverket? ...	117
8.4.3	Hvorfor følges så få saker opp med sanksjoner?	117
8.4.4	Muligheter for finansiering av ulovlighetsoppfølging innenfor dagens regelverk	118
8.4.5	Kort om ulovlighetsoppfølging i andre land	118
8.4.6	Oppsummering og veivalg.....	119
8.5	Finansiering av fellesinnretninger – kostnadsfordeling	119
8.5.1	Problemstilling og mandat	119
8.5.2	Gjeldende refusjonsordning	119
8.5.3	Utredninger om emnet	120
8.5.4	Mulige virkemidler for finansiering av fellesinnretninger.....	120
8.5.5	Aktuelle løsningsalternativer	123
8.6	Lovens virkeområde.....	123
8.6.1	Lovens virkeområde på Svalbard.....	123
8.6.2	Planlovutvalgets forslag	124
8.6.3	Lovens saklige virkeområde	125
8.6.4	Utvalgets vurderinger	126
8.7	Forholdet til annet regelverk	127
8.7.1	Nærmere om samordnings- og koordineringsspørsmål	128
8.7.2	Saksbehandlingen etter gjeldende plan- og bygningslov.....	128
8.7.3	Samordning gjennom planprosessen	129
8.7.4	Privatrettslige forhold	130
8.7.5	Utvalgets foreløpige vurderinger	131
8.8	Forholdet mellom byggesaksregler og kostnader.....	132
8.8.1	Innledning	132
8.8.2	Kostnadsnivået.....	132
8.8.3	Kostnader forbundet med endring av regelverket	133
8.8.4	Andre kostnadsfaktorer	134

Del IV Utbyggingsavtaler **– utvalgets lovforslag**

9	Utbyggingsavtaler	139
9.1	Innledning	139
9.2	Generelle perspektiver og problemstillinger	140
9.2.1	Generelt	140
9.2.2	Den videre fremstilling	140
9.3	Nærmere om dagens praksis	141
9.3.1	Hvor ofte og i hvilke sammenhenger inngås utbyggingsavtaler?	141
9.3.2	Nærmere om innholdet av utbyggingsavtaler	142
9.3.3	Fremgangsmåten for å oppnå utbyggingsavtaler i dag	142
9.4	Gjeldende rett – uavklarte spørsmål	143
9.4.1	Innledning. Offentlig eller privatrett?.....	143
9.4.2	Nærmere om noen hovedproblemstillinger i gjeldende rett.....	145
9.5	Utenlandsk rett.....	157
9.5.1	Mandatet	157
9.5.2	Dansk rett	157
9.5.3	Svensk rett	157
9.5.4	Engelsk rett	157
9.5.5	Tysk rett	161
9.6	Fordeler og ulemper med utbyggingsavtaler. Behov for lovregulering	163
9.7	Planlovutvalgets lovforslag	164
9.8	Bygningslovutvalgets forslag	167
9.9	Lovforslag med kommentarer	169
9.10	Økonomiske og administrative konsekvenser	176
9.10.1	Økonomiske konsekvenser	176
9.10.2	Administrative konsekvenser	178

Vedlegg

1	Bygningslovutvalgets faktaundersøkelse	179
---	---	-----

Del I
Innledning og sammendrag

Kapittel 1

Innledning

1.1 Utvalgets oppnevning. Bakgrunn

Bygningslovutvalget legger med dette fram sin første delutredning. Utredningen gir en oversikt over problemstillinger, mangler og svakheter ved dagens regelverk, og peker på reformbehov og mulige løsningsalternativer i tillegg til at den redegjør for prinsipper og veivalg på sentrale områder. På ett konkret område fremmer utvalget forslag til nye regler. Det gjelder kommunens adgang til å inngå såkalte utbyggingsavtaler. På bakgrunn av høringen av de analyser og utgangspunkter som fremkommer i denne delutredningen, vil utvalget i sin siste delutredning legge fram forslag til konkrete lovendringer for de øvrige temaene i mandatet.

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 blitt foretatt noen helhetlig gjennomgang av dette lovverket, og mange delrevisjoner gjennom årene har gjort loven uoversiktlig og lite systematisk.

Plandelen av loven har vært under revisjon av et eget utvalg, Planlovutvalget, som avga første delutredning 31. januar 2001 og andre delutredning 13. mai 2003. I og med at plandelen av loven var under revisjon, ble det ansett som en fordel med en samtidig gjennomgang av bygningslovgivningen for å se bestemmelsene i sammenheng med sikte på å lage en ny helhetlig struktur i loven. Det er behov for forenkling av reglene og opprydding i forholdet mellom lov og forskrifter. Dette vil gi mer oversikt for brukerne og lette praktiseringen av loven. Bygningslovutvalget er i sitt mandat oppfordret til å samarbeide med Planlovutvalget.

Mange reguleringsplaner blir i dag til på bakgrunn av ønsker om regulering knyttet til konkrete prosjekter, og det har blitt hevdet at loven bør legge til rette for en sterkere integrering mellom plansaker og byggesaker med sikte på en

mer rasjonell, felles prosess. Dette temaet er Bygningslovutvalget bedt om å vurdere i samarbeid med Planlovutvalget.

Etter den siste større lovendringen i 1995 har det vært en tendens til økende tidsbruk fra et byggeprosjekt blir planlagt til tillatelse blir gitt. Det har i den forbindelse blitt reist kritikk mot byggesaksreglene, som av mange er blitt ansett som et hinder for en effektiv byggesaksprosess. Etter at Bygningslovutvalget ble oppnevnt, har Kommunal- og regionaldepartementet fremmet en proposisjon om innføring av tidsfrister i byggesaksbehandlingen, jf. Ot.prp. nr. 112 (2001-2002). Dette forslaget ble vedtatt av Stortinget i januar 2003, og reglene trådte i kraft 1. juli 2003 samtidig med en del forskriftsendringer. Et av hovedtemaene i utvalgets mandat er å sikre at lovverket legger til rette for gode og effektive prosesser, slik at ikke planlagte byggeprosjekter forsinkes unødig. I den forbindelse vil ytterligere bruk av tidsfrister bli vurdert.

Det var et ønske fra regjeringen om 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 representerer ulike faginteresser. Det er ikke representanter fra Kommunal- og regionaldepartementet i utvalget. Departementets og utvalgets behov for samordning og kontakt ivaretas ved at utvalgets sekretariat er lokalisert i departementet.

1.2 Mandatet

Bygningslovutvalgets mandat er fastsatt ved kongelig resolusjon 15. mars 2002 og lyder i sin helhet:

«1 Innledning

Bygg og anlegg innebærer store samfunnsmessige investeringer og det er derfor viktig at bygningslovgivningen ikke blir et unødig 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 utbyggenes-, 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.

2 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 gjennomgå bl.a. med henblikk på forenkling og brukervennlighet for alle aktuelle brukere, dvs 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 bygningslovgivnings 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 15. juni 2001 nr. 79 om miljøvern på Svalbard. Justisdepartementet er dessuten gitt fullmakt til å fastsette bestemmelser om bygningsvesenet på Svalbard i medhold av lov 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, f.eks 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 lovverk, 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 offentliges rolle i byggesaker bør være, 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», dvs at man slipper krav til ansvarlige foretak, kontrollplaner osv. 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 bl.a. av hensyn til likebehandling og forutberegnelighet i saksbehandlingen. En del av disse kravene er gjenstand for standardisering mht 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 avhjelpes ved krav til bruk gjennom annet regelverk (helse, arbeidsmiljø osv). Det vil imidlertid være behov for å vurdere om kravene i de forskjellige regelverk i tilstrekkelig grad ivaretar myn-

dighetenes 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 osv.

Kostnadsfordeling. Plan- og bygningsloven har regler om refusjon for utgifter til veg, vann og avløp, dvs 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 avtalebaseret gjennomføring med virkning for byggesak, kostnadsfordeling, eiendomserverv, og andre vilkår i avtalene. Utvalget bør søke samarbeid med Planlovutvalget om muligheten for integrering av avtaleinngåelse og andre gjennomføringselementer, som ledd i planbehandlingen.

Gebyr

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

3 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.

4 Utfylling av mandatet

Kommunal- og regionaldepartementet kan konkretisere og utdype mandatet og etter behov foreta mindre endringer i mandatet for å sikre en mest mulig hensiktsmessig utforming og sammenheng i lovsystemet.

5 Tidsrammer

Utvalget skal ha en funksjonstid på 3 år fra opprettelsen. Det skal leveres to delinnstillinger, hvorav første delinnstilling etter ett års funksjonstid.

6 Sammensetning

Utvalgets sammensetning ifølge egen liste.

Kommunal- og regionaldepartementet kan oppnevne nye medlemmer i utvalget til erstatning for eventuelle medlemmer som fratrer i utvalgets funksjonstid. Likeledes kan Kommunal- og regionaldepartementet supplere representasjonen i utvalget ut fra behov som eventuelt måtte vise seg i utredningsarbeidet.

7 Arbeidsform

Det forutsettes at utvalget så tidlig som mulig tar stilling til på hvilken måte det vil samarbeide med Planlovutvalget, spesielt mht ny lovstruktur. Utvalget bør også tidlig lage oversikt over hvilke temaer som krever særskilte utredninger, enten av sekretariatet eller eksterne krefter.

Utvalget forutsettes å kartlegge situasjonen og utviklingen i de andre nordiske land, og eventuelt andre land det kan være naturlig å hente opplysninger fra. Utvalget bør også undersøke om det er trekk i utviklingen av EU-regelverk som det vil være grunn til å ta hensyn til og eventuelt innarbeide i norsk regelverk. Utvalget bør også ha for øye annen internasjonal utvikling, for eksempel på området standardisering, som kan gi grunnlag for regelverksutviklingen.

Utvalget forutsettes å vurdere om Norges Forskningsråds prosjekt for evaluering av lovendringene i 1997 gir grunnlag for regelverksutviklingen. Utvalget bør også vurdere i hvilken grad det kan rette henvendelser til NFR om bestemte evalueringsbehov.

Utvalget bør vurdere tilsvarende diskusjoner på andre sektorer. Særlig er diskusjonen om roller, kontroll og tilsyn noe som skjer parallelt på flere sektorer, og det bør tas sikte på størst mulig grad av felles utvikling, ikke minst av hensyn til kommunenes kompetanse og organisering, samtidig som det må tas hensyn til sektorens egenart.

Retningslinjene i veiledningen Lovteknikk og lovforberedelse (Justisdepartementets lovavdeling 2000) skal legges til grunn ved utformingen av lovforslaget.

8 Økonomi og utvalgsgodtgjørelse

Den budsjettmessige ramme for utvalgets arbeid vil bli fastsatt særskilt. Godtgjøring til

medlemmene og sekretariatet dekkes etter gjeldende bestemmelser for statlige utvalg.

Engasjement av sakkyndige for å bistå utvalget skal godkjennes av Kommunal- og regionaldepartementet.

9 Sekretariat

Kommunal- og regionaldepartementet vil stille nødvendige personellmessige og faglige ressurser til rådighet for sekretariatarbeidet i utvalget.»

1.3 Sammensetning

Utvalget består av følgende medlemmer:

- Nils Terje Dalseide, Elverum, utvalgsleder, sorenskriver i Sør-Østerdal tingrett
- Elisabeth Stenwig, Oslo, advokat hos Regjeringsadvokaten
- Audun Sture, Askøy, byggmester, leder av Askøy Byggsenter AS
- Bente Haugrønning, Klæbu, bygningssjef i Trondheim kommune
- Halvor Westgaard, Oslo, fagsjef, Norges Praktiserende Arkitekter ANS (NPA)
- Anne E. Prøsch Hage, Oslo, advokat, OBOS
- Tor Saghaug, Oslo, sivilingeniør/prosjektleder, Prosjekt- og teknologiledelse AS (PTL)
- Liv Zimmermann, Bærum, assisterende etatsdirektør Plan- og bygningsetaten, Oslo kommune

I utvalgets funksjonstid ble Monica Mæland, Bergen, kommunalråd i Bergen, løst fra sitt verv.

Kommunal- og regionaldepartementet oppnevnte 1. november 2002 bygningssjef Bente Haugrønning til nytt medlem av Bygningslovutvalget, til erstatning for kommunalråd Monica Mæland.

Advokat Anne E. Prøsch Hage har etter oppnevningen 15. mars 2002 skiftet arbeidsgiver fra Huseiernes Landsforbund til OBOS.

Sivilingeniør Tor Saghaug, Oslo, har skiftet arbeidsgiver fra RIF Organisasjon for rådgivere til Prosjekt- og teknologiledelse AS (PTL).

Referansegruppe:

Utvalget har selv oppnevnt følgende referansepersoner for arbeidet i utvalget:

- FOU-leder, professor II, Svein Bjørberg, Multiconsult Oslo
- Seksjonssjef Anders Evjenth, Fylkesmannen i Oslo og Akershus

- Kvalitetssjef Endre Grimsmo, Interconsult, Trondheim
- Fagansvarlig Helge Guldbrandsen, Norges Byggmesterforbund, Oslo
- Sivilingeniør Torbjørn Ingvaldsen, NBI, Oslo
- Sivilarkitekt MNAL Ketil Kiran, Oslo
- Byggesakssjef Paul A. Paulsen, Stavanger
- Sivilarkitekt Henning Krogh Stabell, Oslo
- Advokat Ingrid Skaanes Sørensen, Oslo
- Professor Daniel Rogstad, Ås

Referansepersonene har ikke fungert som en gruppe med egne møter, men utvalget har hatt anledning til å oversende materiale for gjennomlesning og kommentarer etter behov.

1.4 Utvalgets arbeid. Forholdet mellom delutredning I og II

Bygningslovutvalgets første møte ble avholdt 13. juni 2002. I mandatet heter det om utvalgets tidsrammer at utvalget skal ha en funksjonstid på 3 år fra opprettelsen og at det skal leveres to delutredninger, den første etter ett års funksjonstid. Tidspunktet for levering av delutredning I ble satt til 20. juni 2003, og for delutredning II til 20. juni 2005.

Planlovutvalget ble opprettet ved kgl. res. 23. oktober 1998 og skulle i henhold til mandatet ha en funksjonstid på 4 år fra opprettelsen. Planlovutvalget fremla sin første delutredning 31. januar 2001 og den siste 13. mai 2003. Det er nær juridisk og faktisk sammenheng mellom innholdet i de to utvalgenes arbeidsoppgaver, og Bygningslovutvalget er i sitt mandat bedt om å se flere av temaene i sammenheng med Planlovutvalgets forslag. Bygningslovutvalget innrettet sitt arbeid fra starten av slik at tidsrammene for eget arbeid kunne overholdes, dvs. at delutredning I kunne overleveres 20. juni 2003. Den avtalte overleveringsdato forutsatte imidlertid at Planlovutvalget la fram sitt arbeid i henhold til sitt mandats frister. Etter de opplysninger som forelå ved Bygningslovutvalgets arbeidsstart i juni 2002, ville utvalget hatt tilgang på Planlovutvalgets delutredning II i ca. 6 måneder før fremleggelsen av Bygningslovutvalgets løpende forsinkelse ba Bygningslovutvalget i brev 18. februar 2003 Kommunal- og regionaldepartementet om å fastsette en ny frist for Bygningslovutvalgets levering av delutredning I. Departementet fastsatte i brev av 18. mars 2003 ny frist til 20. oktober 2003, og anmodet samtidig

Bygningslovutvalget om å vurdere lovregulering og eventuelt utarbeide konkrete forslag til lovfesting av utbyggingsavtaler som del av sin første delutredning.

Bygningslovutvalget har hatt kontakt med Planlovutvalget ved flere anledninger etter at Bygningslovutvalget trådte i virksomhet. Samarbeidet har vært konstruktivt, men har nødvendigvis vært hemmet av de begrensninger som følger av den manglende tidsmessige synkronisering når det gjelder opprettelsen av utvalgene.

Bygningslovutvalget har til nå hatt til sammen 27 møter over 30 møtedager inkludert 2 helgesamlinger. Det første halvåret ble i stor grad benyttet til en omfattende informasjonsinnhenting om norske og utenlandske faktiske forhold og rettsforhold ved besøk og reiser. Utvalget har knyttet til seg en referansegruppe og enkelte andre referansepersoner, og har invitert flere eksterne bidragsytere til utvalgsmøter for å orientere om ulike temaer og praksis, samt innhentet skriftlige uttalelser.

Bygningslovutvalget har vært fokusert på å få en bredest mulig bakgrunn for sine vurderinger og forslag, og har sett viktigheten av å få innspill både fra byggenæringen og fra kommuner og fylkesmenn. Utvalget har bl.a. hatt besøk av OBOS samt representanter fra kommune, fylkesmann og planfaglig og juridisk ekspertise. Organisasjonen Prosjekt PBL2000 er blitt invitert til å komme med skriftlig innspill til utvalget om reformbehov.

Bygningslovutvalget har også søkt å klarlegge de faktiske forhold sett fra kommunenes og fylkesmennenes side ved besøk i kommunene Alta, Stavanger og Fredrikstad samt Fylkesmannen i Hedmark. Konsulentfirmaet Raadhuus ANS har på vegne av utvalget gjennomført en omfattende faktaundersøkelse til alle landets kommuner. Spørsmålene som er stilt og resultatet av undersøkelsen følger som vedlegg til denne utredningen.

I mandatet er utvalget bedt om å kartlegge situasjonen og utviklingen i de øvrige nordiske land og eventuelt andre land det kan være naturlig å hente opplysninger fra. I regi av Nordisk Ministerråd har Norges byggforskningsinstitutt det siste halvåret arbeidet med en undersøkelse av bygningslovgivningen i de nordiske land med sikte på å foreta en sammenlignende analyse. Dette materialet har Bygningslovutvalget fått tilgang til, og av den grunn ble det besluttet at utvalget selv ikke skulle foreta noen studiereise til disse landene i forbindelse med delutredning I.

Utvalget har derimot foretatt studiereiser til Australia, Singapore, Canada og England. Utvel-

gelsen av disse landene var basert på at de alle har styringssystemer som har paralleller til Norge, samt systemer for plan- og byggesaksbehandling som det var særlig grunn til å vurdere nærmere med henblikk på endringer i den norske bygningslovgivningen. I England var det emnet utbyggingsavtaler som ble studert. Utvalget fikk der en grundig orientering om systemet, og fikk tilgang til en del dokumentasjon som viste hvilke problemstillinger britene har hatt oppe til diskusjon og hvordan disse var løst. I de øvrige landene fikk utvalget bl.a. innblikk i forholdet mellom plan- og byggesak, hvordan byggesaksprosessen ble håndtert og hva slags system de har for tilsyn og kontroll. I Singapore fikk utvalget bl.a. orientering om systemet med elektronisk byggesaksbehandling.

Norges forskningsråd har iverksatt et omfattende evalueringsprogram av lovrevisjonen vedtatt i 1995. Programmet skal være avsluttet i 2004. Utvalget har innhentet en foreløpig rapport fra Norges byggforskningsinstitutt som omhandler tre av evalueringsprosjektene de arbeider med. Prosjektene har ikke kommet tilstrekkelig langt til at utvalget har kunnet nyttiggjøre seg dette materiale i særlig grad i første delutredning, men utvalget påregner å få full nytte av dette i arbeidet med andre delutredning.

Utvalget har knyttet til seg flere konsulentfirmaer og kompetansepersoner som har bistått utvalget i arbeidet med første delutredning. Professor dr. scient August E. Røsnes ved Norges Landbrukshøgskole, har skrevet en intern utredning for utvalget om mulige virkemidler/ordninger for å finansiere kommunal infrastruktur. Raadhuus ANS og Byggfakta har utarbeidet rapporter om kostnader ved boligbygging.

Utvalgets utredning om utbyggingsavtaler er basert på tilgjengelig materiale om dette temaet fra flere forskere og andre med kompetanse på området, samt omfattende materiale innhentet fra kommuner som praktiserer bruk av slike avtaler. Professor dr. juris Lasse Simonsen ved Universitetet i Oslo har bistått utvalget med vurderingene i forhold til regelverket om offentlige anskaffelser og EØS. Forskjellige deler av utvalgets analyser og forslag har dessuten vært forelagt for kommentarer fra professor dr. juris Erik Boe ved Universitetet i Oslo, advokatene Helge Skaaraas (Bjorge og Skaaraas ANS Advokatfirma), Liv Aandal (Advokatfirmaet Haavind Vislie DA) og Helge Svarva (Wiersholm, Melbye & Bech advokatfirma AS) samt seniorrådgiverne Ketil Krogstad og Egil Stabel Rasmussen og underdirektør Trond Chris-

tensen i Kommunal- og regionaldepartementet. Utvalget har fått verdifulle bidrag og forslag til forbedringer som er inntatt i det materiale som fremlegges. Analyser og forslag står imidlertid naturligvis fullt ut for utvalgets regning.

Av mandatet følger en anmodning om at utvalget bør undersøke om det er trekk i utviklingen av folkerettslige normer som bør tas hensyn til og som eventuelt bør innarbeides i norsk regelverk. Som et ledd i oppfølgingen av dette, har utvalget innhentet analysen fra professor dr. juris Ernst Nordtveit ved Universitetet i Bergen og fra stipendiat Margrethe Buskerud Christoffersen ved Universitetet i Oslo.

Utvalget har i tillegg til informasjon utlagt på sin hjemmeside på internett, også drevet en del direkte informasjonsvirksomhet. For eksempel har utvalgsleder Nils Dalseide orientert om utvalgets arbeid på den årlige samlingen til Statens bygningstekniske etat (BE-dagene 2003) samt fylkesmannskonferansen i regi av Miljøverndepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet (2003). Utvalgsmedlemmene Liv Zimmermann, Tor Saghaug og Anne E. Prøsch Hage har orientert om arbeidet i utvalget på møter og seminar i regi av Prosjekt PBL2000.

Bygningslovutvalget har trukket skillet mellom delutredning I og II både med hensyn til detaljeringsgrad, og temaene som behandles.

Denne første delutredningen tar i hovedsak sikte på et overordnet nivå hvor utvalget gir en oversikt over aktuelle problemstillinger, mangler og svakheter ved dagens system/regelverk. Den inneholder analyser av dagens system på flere områder, og det pekes på reformbehov og mulige løsningsalternativer. Utvalget redegjør for prinsipper og veivalg på sentrale områder som lovstruktur, rollefordeling, forholdet plansak/byggesak, søknadssystem og saksbehandling, tilsyn og kontroll, ulovlighetsoppfølging, lovens virkeområde og forholdet til annet regelverk. Det er kun innenfor temaet utbyggingsavtaler at utvalget foreslår konkrete bestemmelser og fremlegger et fullstendig lovforslag. For øvrig vil detaljer og utformingen av regler og spesielle motiver komme i delutredning II. Enkelte temaer/problemstillinger vil helt utstå til delutredning II. Dette gjelder bl.a. temaer som tilgjengelighet, miljøkrav, forholdet til eksisterende bebyggelse, justering av eiendomsgrenser og gebyr.

Alle utvalgets vurderinger og forslag er enstemmige.

Kapittel 2

Sammendrag

2.1 Utvalgets arbeid i hovedtrekk

Bygningslovutvalget legger med dette fram sin første delutredning. Utvalget er bedt om å foreta en total gjennomgang av bygningslovgivningen med sikte på forenkling og effektivisering. I delutredning I behandler utvalget en del prinsipielle spørsmål vedrørende de fleste av de temaene utvalget særlig er bedt om å se på. Temaene og veivalgene ønskes belyst gjennom høringen. Basert på høringen vil utvalget i delutredning II komme med et forslag til ny byggesaksdel i plan- og bygningsloven. Allerede i delutredning I fremlegges et fullstendig forslag til lovfesting av emnet utbyggingsavtaler.

2.2 Nærmere om de enkelte kapitlene

Kap. 7 Prinsipper for ny lovstruktur

Utvalget er gitt i mandat å foreta en total gjennomgang av bygningslovgivningen, herunder lovens struktur. Lovens struktur skal gjennomgås bl.a. med henblikk på forenkling og brukervennlighet.

Regelverkets målgrupper kan være både jurister, andre eksperter og allmennheten for øvrig. Bygningslovgivningen må i særlig grad kunne sies å rette seg mot alle disse målgruppene, noe som må få betydning for utformingen av lovforslaget.

Utvalget anbefaler at det utarbeides en ny, felles plan- og bygningslov, og ikke en separat bygningslov. Ved denne vurderingen har utvalget lagt vesentlig vekt på at regler som angår samme samsfunnssektor eller livsområde bør samles i én lov. Utvalget viser til sammenhengen mellom samsfunnsplanlegging, styring av arealbruk og byggesaksbehandling, og da særlig mellom arealplanlegging og byggesaksbehandling: Vedtatte arealplaner avgjør hva som tillates kan tillates av byggevirksomhet. En oppsplitting i to eller flere

enkeltlover gjør det vanskelig for brukerne å få oversikt over det samlede regelverket på området, og øker faren for at regelverket ikke blir godt samordnet.

Rettsstilstanden formes ikke bare av lovteksten som sådan, men i et samspill med bl.a. lovforarbeider. Lovens forarbeider omfatter normalt utvalgsutredninger, proposisjoner og stortingskomiteenes innstillinger samt forhandlingene i Stortinget. For lover som retter seg mot et alminnelig publikum og ikke bare eksperter på området, er det normalt anbefalt at lovteksten gir så utfyllende veiledning som mulig. Dette vil imidlertid kunne føre til en vesentlig økning av lovens tekstmengde, noe som igjen gjør loven uoversiktlig. Utvalget vil søke å komme fram til et forslag som hensyntar begge disse elementer. Merknader som knytter seg til presisering og anvendelse av begreper i loven, vil bli søkt inntatt i forarbeidene og ikke i lovteksten.

Ved fordeling av regelverket mellom lov og forskrift vil utvalget legge vekt på at det som oftest er uhenksmessig at detaljregler, for eksempel tekniske krav, inntas i loven. Detaljregler bør normalt heller gis i form av forskifter, særlig hvis det kan være aktuelt å endre dem relativt ofte.

Utvalget foreslår å dele inn loven i følgende fire deler:

- Første del: Plan- og bygningslovens alminnelige del.
- Annen del: Om planer.
- Tredje del: Om bygninger mv.
- Fjerde del: Avsluttende bestemmelser.

Utvalget har vurdert ulike måter å inndele lovens tredje del – byggesaksdelen, med henblikk på hensynet til forenkling og brukervennlighet. En typebestemt saksbehandling basert på tiltakenes kompleksitet fremstår som det mest hensiktsmessige, jf. dagens inndeling i tiltak fritatt for melde- og søknadsplikt, meldepliktige tiltak, enkle tiltak og søknadspliktige tiltak.

Kap. 8 Utvalgets prinsipielle vurderinger av enkelte hovedspørsmål

Rollefordeling bygningsmyndigheter og utbyggere – tilsyn og kontroll

Ansvar for kontroll av prosjektering og utførelse ble ved lovendringene vedtatt i 1995 lagt til kvalifiserte foretak som gis ansvarsrett av kommunen. Bygningsmyndighetene skal ikke lenger selv føre kontroll, men påse at de ansvarlige foretak gjennomfører forsvarlig kontroll. Kommunen har imidlertid en plikt til å føre tilsyn med at lovgivningen følges, gjennom krav til dokumentasjon i søknadsbehandlingen.

Bygningslovutvalgets faktaundersøkelse viser at det gjennomføres tilsyn i kun 3 % av sakene under prosjekteringen og i 5 % under utførelsen. Undersøkelsen viser at det oppdages store feil i 33 % av tilsynene ved prosjektering og i 38 % av tilsynene ved utførelsen. 33 % av alle tilsynene krever omfattende oppfølging.

I forhold til målet om reduksjon av byggska-der er det for tidlig å si noe om lovendringene vedtatt i 1995 har hatt noen effekt. Det hevdes at skadene ikke er færre, men dette er per i dag ikke dokumentert. Det pågår et betydelig evalueringsarbeid av byggesaksreformen vedtatt i 1995 gjennom et eget evalueringsprogram i regi av Norges forskningsråd. Resultatet vil foreligge høsten 2004.

Bygningslovutvalget ønsker å etablere et system som gir bedre sikkerhet for at regelverket faktisk etterleves. Systemet må ha klare ansvarsforhold, bedre tilsynsordninger, kompetanse i foretakene og en privatisert og uavhengig kontroll.

En styrking av tilsynsfunksjonen vil kreve en bedre ressursituasjon i kommunene. Dette gjelder både økonomi og kompetanse. Utvalget vil vurdere å foreslå et gebyrfinansiert tilsyn. Videre må kommunene sikres kompetanse til å gjennomføre tilsyn. Både interkommunalt samarbeid og privatisering av tilsynsfunksjonen vil kunne være aktuelt.

Kompetanse i foretakene både i prosjekterings- og utførelsesfasen er av avgjørende betydning for kvaliteten på det som bygges. Dagens godkjenningsordning fremstår ikke som tilstrekkelig for å sikre dette hensynet. Utvalget er skeptisk til utviklingen av godkjenningsordningen, og frykter at ansvars plasseringen ikke tydeliggjøres slik byggesaksreformen vedtatt i 1995 forutsatte. Utvalget vil se nærmere på muligheten for å etablere et privat godkjenningsorgan.

Med en funksjonsbasert forskrift, vil det kunne oppstå tvil om hva som er riktig løsning i

konkrete tilfeller. Utvalget vil vurdere å etablere et organ som kan vurdere både de faktiske løsningene og hva som er «best practice». Et slikt organ finnes i dag i Australia («building appeals board»).

Erfaringene med dagens system viser at dokumentert egenkontroll ikke sikrer prosessene på en god nok måte. Utvalget mener at det for mer kompliserte bygg eller anlegg er nødvendig med uavhengig kontroll på definerte kritiske stadier i byggeprosessen. Utvalget vurderer å foreslå innføring av en privatisert og uavhengig kontroll.

Søknadssystem og saksbehandling

Loven inneholder i dag mange ordninger for hvordan en søknad skal presenteres og behandles, og det eksisterer flere søknadsformer og meldingsformer. I tillegg forekommer bruk av forskjellige begreper om samme fenomen, og det brukes også begreper som beskriver dårlig hva som faktisk omfattes av regelen.

Det må være en målsetting å utarbeide et system som er mer logisk og ryddig, og der det finnes en grunnstamme som er felles for alle saker. Det må tilstrebes å etablere et system med færre «spor» enn dagens. Videre vil det gjøre det enklere både å søke og å behandle saker. Det vil gjøre det lettere å gi god informasjon, også til den delen av publikum som ikke er profesjonelle aktører. Det må også antas at en opprydding og forenkling vil gjøre at det legges bedre til rette for elektronisk søknadsbehandling.

Det bør spesielt kunne vurderes å sløyfe meldingsordningen og i stedet innføre mindre omfattende krav til ansvar og kontroll for visse typer tiltak. Det er åpenbart ikke bruk for like strenge krav til ansvar og kontroll for alle typer tiltak. Dette vil etter utvalgets syn også være riktig ut fra et effektiviseringshensyn.

Mekling som alternativ til tradisjonell klagesaksbehandling i byggesaker

Utvalget foreslår at det innføres en meklingsadgang i byggesaker som et alternativ til tradisjonell klagesaksbehandling. Mekling er aktuelt når private parter står mot hverandre, for eksempel en tiltakshaver og en nabo. Det skal være et tilbud fra det offentlige som partene i byggesaken står fritt til å benytte seg av. Mekling bør finne sted på et tidligst mulig stadium av saken, og skal primært gjennomføres i regi av kommunen. Hensikten er å løse saker som ikke krever en omstendelig prosess, på en rask og billig måte.

Ulovlighetsoppfølging

Dagens system overlater et stort ansvar til de private aktører i byggesaken. Denne rollefordelingen kan bare fungere hvis alle er klar over hva de har ansvar for i prosessen og hva dette ansvaret innebærer. I tillegg må aktørene faktisk innrette seg etter regelverket.

Det er på alle områder i samfunnet, også i byggesaker, slik at man for å sikre etterlevelse av regler må sørge for at det har negative konsekvenser å ikke overholde reglene. Plan- og bygningsloven har flere virkemidler som kan benyttes.

Det generelle inntrykket er imidlertid at det å følge opp ulovligheter er et område som – av ulike årsaker – nedprioriteres, og det er også mange innspill og erfaringer som tyder på at det nedprioriteres i en slik grad at det har konsekvenser for den generelle motivasjonen til å etterleve regelverket. Man må anta at myndighetenes manglende oppfølging kan lede til en ytterligere negativ utvikling.

Når man på tross av de alvorlige konsekvensene likevel velger å ikke følge opp, er det nærliggende å konkludere med at dette skyldes ressurs-situasjonen.

Det å følge opp brudd på lovgivningen er nødvendig for å sikre gode resultater og effektiv saksbehandling. Som ledd i dette er det viktig at det lages regelverk og gis andre føringer fra sentrale myndigheter som sikrer en riktig prioritering.

Det bør vurderes om loven kan endres slik at man unngår den situasjonen man i dag har ved at det er de som innretter seg etter regelverket som finansierer kommunens ulovlighetsoppfølging. Det må etter utvalgets mening være et prinsipp også på dette samfunnsområdet at den som skaper kostnader skal betale dem.

Det bør ses på mulighetene for å etablere støt-tefunksjoner på dette området til de kommuner som ikke selv har tilstrekkelig kompetanse i egen organisasjon.

En aktiv ulovlighetsoppfølging må ses som et ledd i å oppnå en større effektivitet i systemet. Bygningslovutvalget ser det som viktig å få innspill på hvilke tiltak man kan se for seg på dette området.

Kostnadsfordeling

Utvalget er i mandatet bedt om å vurdere enklere alternativer til de gjeldende refusjonsreglene for vei, vann og avløp. Det finnes flere mulige virke-

midler for finansiering av fellesinnretninger, herunder:

- Forhåndsinnkreving av nyttebaserte investeringsbidrag (fond)
- Etterbetaling av nyttebaserte investeringsbidrag (refusjon)
- Avgifter øremerket bestemte typer fellesinnretninger
- Avtaler, så vel utbyggingsavtaler som offentlig privat samarbeid (OPS)

Når adgangen til å inngå utbyggingsavtaler nå foreslås lovfestet, får dette også følger for det samlede behovet for finansieringsverktøy. Utbyggingsavtaler supplerer de øvrige verktøy, men erstatter dem ikke fullt ut. Dette bl.a. fordi tredjepart som får fordeler av en investering i en fellesinnretning som vei, vann eller avløp, ikke omfattes av utbyggingsavtalen. Utvalget 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.

Lovens virkeområde

Utvalget er i mandatet bedt om å vurdere behovet for egne bestemmelser om anvendelsen av loven på Svalbard. Etter at utvalget ble oppnevnt er det foretatt et arbeid på dette området. En del av loven er nå inntatt som forskrift til Svalbardloven (lov 17. juli 1925 nr. 11 om Svalbard) og gjelder for Longyearbyen planområde. Dette gjelder bl.a. reglene om søknadsbehandling, ansvar og kontroll. Utvalget vil derfor først i siste delutredning, der hovedtyngden av lovendringer vil bli foreslått, vurdere anvendelsen av disse på Svalbard.

Planlovutvalget foreslår å dele bestemmelsen om lovens virkeområde i to paragrafer, en for det geografiske og en for det saklige virkeområdet. Bygningslovutvalget slutter seg til dette forslaget som virker ryddigere enn dagens bestemmelse og gir bedere oversikt. Planlovutvalgets forslag til bestemmelse om lovens geografiske virkeområde tilsvarende med noen endringer dagens § 1. Mens dagens lov gjelder ut til grunnlinjen, har Planlovutvalget foreslått en utvidelse av virkeområdet med 1 nautisk mil. Som begrunnelse har utvalget vist til EUs vannressursdirektiv, som har tilsvarende anvendelsesområde. Bygningslovutvalget anser denne vurderingen for å være av utpreget planfaglig art, og vil avvente høringen på Planlovutvalgets forslag. Bygningslovutvalget er av den

oppfatning at loven fortsatt bør ha samme geografiske virkeområde for plan- og byggesaksdelen.

Bygningslovutvalget er i sitt mandat også anmodet om å vurdere lovens virkeområde i sjø. Da det særlig er pekt på forholdet til undersjøiske tiltak og tiltak som er festet til havbunnen, har utvalget tolket dette slik at det er lovens saklige virkeområde som skal vurderes. Utvalget har gjennom en faktaundersøkelse til alle landets kommuner samt kontakt med fylkesmennene i kystfylkene, kartlagt omfanget av tiltak av denne type. Undersøkelsen viser at de tiltak som er hyppigst forekommende er moloer, mudring, vann- og kloakkanlegg og kaier. Utvalget vil gjennomgå det materialet som er innkommet med sikte på eventuelle forslag til endringer i delutredning II.

Når det gjelder Planlovutvalgets forslag om å la rørledninger i sjø for transport av petroleum inngå i bestemmelsen om virkeområde, ønsker Bygningslovutvalget å avvente høringen av forslaget. Dersom dette skal omfattes av den alminnelige arealplanlegging, slik Planlovutvalgets flertall foreslår, må det likevel vurderes hvorvidt slike tiltak også skal byggesaksbehandles eller unntas på linje med en del andre tiltak, jf. forskrift til plan- og bygningsloven om saksbehandling og kontroll i byggesaker (24. juni 2003) § 7. Bygningslovutvalget vil komme tilbake til dette i delutredning II.

Planlovutvalget har foreslått en generell bestemmelse om lovens saklige virkeområde som omfatter både planlegging og gjennomføring av bygge- og anleggstiltak. Bygningslovutvalget skal i henhold til sitt mandat vurdere hensiktsmessigheten av å innføre en saklig angivelse av hvilke områder loven skal gjelde for. Utvalget kan ikke se at det er hensiktsmessig i en bestemmelse om lovens saklige virkeområde å ha en kasuistisk oppregning av hvilke tiltak loven skal gjelde for, men ser behov for å tydeliggjøre dette på en bedre og mer fleksibel måte enn i dagens lov. Utvalget vil bl.a. se dette i sammenheng med behandling av bestemmelsene om søknads- og meldeplikt i delutredning II. For øvrig slutter Bygningslovutvalget seg i det alt vesentlige til Planlovutvalgets forslag til bestemmelse om lovens saklige virkeområde.

Forholdet til annet regelverk

Forholdet mellom plan- og bygningsloven og særlovgivningen har betydning for forutberegnelighet, effektivitet og tidsbruk. Dels er utfordringen å finne fram til materielle regler som sikrer den avklaring som er påkrevd for å ivareta krav til

helse, miljø, sikkerhet mv., dels er utfordringen å hindre at unødvendig dobbeltbehandling forsinkere de tillatelser som er nødvendige for å realisere byggetiltakene. Dersom det ikke er mulig å unngå dobbeltbehandling, dvs. at både bygningsmyndighetene og en eller flere sektormyndigheter skal 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 (hva bør avklares gjennom byggesaksprosessen, og hva kan avklares i ettertid), dels er det tale om å finne fram til hensiktsmessige regler for hvordan samordningen skal skje (hvilket ansvar skal bygningsmyndighetene ha).

Et sentralt spørsmål i mange byggesaker er om privatrettslige forhold er til hinder for realisering av det omsøkte tiltaket. Utgangspunktet i gjeldende rett er at privatrettslige forhold og konflikter faller utenfor det plan- og bygningsmyndighetene skal ta stilling til. Reglene i plan- og bygningsloven regulerer i utgangspunktet bare den rettslige situasjonen mellom myndighetene og den tiltakshaver som ønsker å få gjennomført tiltak av betydning for arealbruken i det aktuelle området. Plan- og bygningsmyndighetenes vurdering av privatrettslige forhold ved byggesaksbehandlingen er imidlertid en problemstilling som ofte er oppe i praksis. Hvor langt plan- og bygningsmyndighetenes undersøkelsesplikt etter lov om behandlingssåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) § 17 går når det gjelder å avklare privatrettslige forhold som hjemmelsspørsmål, nabogrenser etc. har bl.a. vært et tema i flere saker Stortingets ombudsmann for forvaltningen har behandlet. Et særskilt spørsmål er derfor om bygningsmyndighetene i større grad enn etter dagens lovgivning bør ha et ansvar for å bidra til avklaring av privatrettslige forhold under byggesaksprosessen. Man kan se det som en fordel at bygningsmyndighetene som et nøytralt organ tar en avgjørelse også om naboettslige forhold, fremfor at den enkelte blir henvist til å ta forholdet opp direkte med tiltakshaver. Også fra samfunnets side kan det være knyttet sterke interesser til at et tiltak kan gjennomføres tross naboens påberopelse av privatrettslige forhold. På den annen side må det merarbeidet en slik avklaring innebærer for bygningsmyndighetene vurderes opp mot målsettingen om en mer effektiv behandling av byggesakene. Selv om det kan være ønskelig å få avklart privatrettslige forhold under byggesaksbehandlingen, er dette en problemstilling

som reiser mange spørsmål av juridisk og praktisk art.

Bygningslovutvalget vil komme tilbake til disse problemstillingene i forbindelse med lovforslaget i delutredning II.

Sammenheng mellom byggesaksregler og kostnader

Et gjennomgangsargument i kritikken av byggesaksreformen som ble ikraftsatt i 1997, har vært at den virker fordyrende på et boligmarked som allerede er anstrengt. En hovedbegrunnelse for byggesaksreformen var at det var for dårlig kvalitet og for mange feil og skader på det som ble bygget. Utvalget er imidlertid også 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. På landsbasis er det statistisk sett ikke så lett å se at byggesaksreglene, eller byggesaksreformen i seg selv, har resultert i høyere boligkostnader. Ulikheter i kommunal plan- og byggesaksbehandling lokalt kan forklare til dels betydelige fordyrelser på enkeltprosjekter. Innføring av tidsfrister for kommunal saksbehandling er en følge av dette. Det er også nødvendig å se nærmere på omfanget av klagemuligheter.

Boligprisutviklingen sett i forhold til lønnsutviklingen har steget med ca. 4 prosent de siste 20 år. Lokalt vil det være variasjoner, men det kan etter utvalgets syn ikke i vesentlig grad tilskrives bygningslovens regelverk. Kostnader som følger av endringer i de tekniske krav er ikke drøftet i denne sammenheng.

Det hevdes at det foreligger et besparingspotensial på 3–3,5 mrd. på boligsektoren ved mer effektiv saksbehandling. Totalkostnaden for boligbygg kan anslås til kr 77,4 mrd. i 2002. Hvis hele denne samlede investering blir forlenget i ett år pga. utsatt salgstid, vil rentekostnaden totalt sett kunne utgjøre de 3–3,5 mrd. – som anslås som besparingspotensial. Uansett hvor effektive byggesaksreglene er, kan ikke denne kostnaden forenkles vekk i sin helhet.

I en rapport peker Husbanken på en asymmetrisk kunnskap om sammenheng mellom kostnader og kvalitet mellom kjøper og selger i boligmarkedet. Manglende kunnskaper hos kjøper svekker konkurransen og bevisstheten om kvalitet og standard. Disse forholdene er med på å drive kostnadene opp.

Det er alminnelig enighet om at feil og byggskader er en betydelig kostnadsdrivende faktor. Sett i sammenheng med byggesaksreformen ved-

tatt i 1995 kan det kanskje antas at inntil 70% av feilkostnadene skyldes forhold som ligger under de ansvarlige foretak. I større grad å sikre tilstrekkelig og relevant kompetanse hos de som skal ivareta de forskjellige ansvarsfunksjonene, innebærer således et klart potensial for kostnadsreduksjon.

Kap. 9 Utbyggingsavtaler

Det er forutsatt i Bygningslovutvalgets mandat at utvalget skal «vurdere eventuelle behov for særskilte regler om avtalebasert gjennomføring» av planer – såkalte utbyggingsavtaler. Våren 2003 uttrykte i tillegg statsråden 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 er fulgt opp av utvalget som i denne utredningen foreslår et helt nytt kapittel om utbyggingsavtaler i en ny plan- og bygningslov. Forslaget avviker på noen vesentlige punkter fra 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.

Bygningslovutvalget finner at utbyggingsavtaler kan være et positivt virkemiddel for å styrke gjennomføringen av både kommuneplaner og reguleringsplaner. Avtaleformen kan føre til større sikkerhet for at planene faktisk blir gjennomført og til større forutberegnelighet for den private utbygger. En stadig større del av prosjektplanlegging og gjennomføring skjer dessuten i privat regi, og bruken av utbyggingsavtaler har tiltatt i sammenheng med dette. Den praksis som har utviklet seg, reiser imidlertid en rekke vanskelige spørsmål av politisk, økonomisk og juridisk art. Gjennom forslaget til lovregulering tas det sikte på å rydde i disse problemstillingene, samtidig som det legges opp til at utbyggingsavtalene kan beholdes som et positivt verktøy for planmyndighetene ved realiseringen av arealplaner.

Det er bare avtaler som gjelder gjennomføring av plan som foreslås lovregulert. Det forutsettes således at området som utbygges er omfattet av en arealplan før en bindende utbyggingsavtale kan inngås. For å sikre at avtalene ikke foregriper planbehandlingen etter loven er det lagt vekt på å komme fram til klare saksbehandlingsregler og regler om offentlighet som bidrar til gode avtaleprosesser, ivaretagelse av berørte tredjemenns interesser samt behovet for allmennhetens innsyn

og påvirkningsmuligheter generelt. Dette vil også kunne redusere grunnlaget for eventuelle mistanker om korrupsjon og at utbyggere «kjøper» seg et positivt planvedtak. Åpenhet omkring avtalen og avtaleprosessen er således tillagt betydelig vekt.

Når det gjelder rammene for avtalenes innhold, har utvalget søkt å komme fram til lovregler som gir begge parter i avtalen, både kommunen og den private part, et fleksibelt verktøy som ikke utgjør en hindring for bygging. Den variasjon av prosjekter som søkes gjennomført både hva gjelder type og størrelse, viser etter utvalgets mening at det er en sammensatt virkelighet som skal reguleres. Det må påregnes at man her også vil stå overfor en dynamisk virkelighet i den perioden lovreglene skal gjelde. Det er grunn til å forvente at samhandlingen mellom det offentlige og de private aktører vil fortsette å fremby nye måter å fordele oppgaver på og å løse felles utfordringer på – til beste for berørte parter og samfunnet som helhet. Det krever en fleksibel og dynamisk lovregulering på dette feltet. Grensene mellom de ulike typer infrastruktur samfunnet vil trenge i forbindelse med utbygging kan ikke forventes å være konstante og entydige i fremtiden, og regelverket må kunne hindre misbruk og samtidig fremme nødvendig utbyggingssamarbeid også innenfor områder hvor utviklingen ennå er i en uferdig fase. Av den grunn er det i lovforslaget søkt å unngå å sette absolutte og rigide grenser for hvilken type infrastruktur som kan omfattes av en utbyggingsavtale. Så vel teknisk som sosial infrastruktur omfattes derfor i prinsippet av forslaget til regler om hva en utbyggingsavtale kan inneholde, men det er i lovutkastet stilt strenge krav til sammenhengen mellom det som avtales og det som skal bygges. Forslaget innebærer at kostnadene knyttet til infrastruktur som den private part påtar seg i en utbyggingsavtale, ikke skal bli større enn den ekstra belastning på infrastrukturen som utbyggingen medfører. Slik hindrer man at en tilfeldig utbygger, og i siste hånd muligvis en boligkjøper, blir den som belastes større investeringer som utbygging over tid har skapt behov for.

Ved å foreslå en fleksibel regel basert på skjønnsmessige kriterier, er tanken å gi en mulighet for å skreddersy de infrastrukturtiltak utbygger har anledning til å påta seg til det enkelte prosjekt. Slik hindrer man at utbygging stopper opp,

samtidig som behovet for infrastruktur foranlediget av utbyggingen ivaretas. Løsningen er også dynamisk, idet nye fenomener som kan dukke opp omfattes av lovtæksten uten at dette nødvendigvis gjør lovendringer.

Utvalget har også sett forholdet til utbyggerens konkurranter som en hovedproblemstilling. Det er innhentet en særskilt utredning om forholdet mellom utbyggingsavtaler og regelverket om offentlige anskaffelser og EØS, og utvalget har også funnet grunn til å fremme et forslag om en særskilt lovbestemmelse som omhandler dette.

Ved utformingen av lovutkastet er det for øvrig lagt særlig vekt på forenkling, slik mandatet tilsier. Saksbehandlingsreglene og reglene om offentlighet mv. har fått sin utforming i en avveining mellom på den ene side forenkling, effektivitet og forutberegnelighet, og på den annen side rettsikkerhet og vernet om allmennhetens interesser.

Bruk av utbyggingsavtaler har økonomiske konsekvenser for det offentlige, i første rekke kommuner. Bruk av slike avtaler har også økonomiske konsekvenser for private. Konsekvensene av lovforslaget vil være avhengig av i hvor stor grad lovfestingene fører til endret bruk av eller innhold i utbyggingsavtaler enn det som er tilfelle i dag. Når det gjelder administrative konsekvenser av lovforslaget, vurderes disse som små.

2.3 Summary in English

Main aspects of the Committee's work

The Building Legislation Committee hereby presents its first Interim Report. The Committee was asked to undertake a total review of planning and building legislation with a view to its simplification and efficiency. In Interim Report I, the Committee addresses a number of fundamental questions relating to most of the topics which the Committee was particularly requested to consider. The Committee is interested in receiving consultative comments on the topics and choices made. Based on the consultative comments, in Interim Report II the Committee will present a new draft of the part of the Planning and Building Act that relates to building matters. Interim Report I already contains a complete proposal for establishing planning obligation agreements in statutory form.

Further information regarding the various chapters

Chapter 7 Principles for a restructuring of the Act

Under its terms of reference, the Committee is charged with undertaking a total review of the building legislation, including the structure of the Act. The structure is to be examined with a view, among other things, to simplifying it and making it more user-friendly for all relevant users.

The regulatory framework is generally designed for use by lawyers, other experts and the public at large. Building legislation in particular must be said to target all these groups, a factor which must necessarily have implications for the way the draft Bill is formulated.

The Committee recommends that a single, new, joint Planning and Building Act be drafted, rather than a separate Building Act. In considering this issue, the Committee has given considerable attention to the importance of collecting provisions concerning the same sector of society or area of life in a single statute. The Committee points to the connection between social planning, control of land use and administrative processing of building matters, and in particular the connection between land use planning and the processing of building matters: adopted land use plans determine which building projects may be permitted. Splitting rules up into two or more separate statutes makes it difficult for users to gain an overview of the entire regulatory framework in this field, and increases the risk of the framework being poorly coordinated.

The state of the law is shaped not only by the statute per se, but also by the statute in its interaction with the preparatory works and other factors. The works normally include reports presented by the legislative committee, propositions to the Storting and the recommendations of the Standing Committees to the Storting, and the debate in the Storting. For statutes that target the general public and not merely experts in the field, it is normally recommended that the text of the statute provide as exhaustive guidance as possible. However, this might make the text significantly more extensive and thus difficult to follow. The Committee will seek to draft a proposal that takes account of both these elements. Efforts will be made to include comments relating to the definition and application of terms in the statute in the preparatory works and not in the text of the statute itself.

When dividing the regulatory framework between a statute and regulations, the Committee

will give particular attention to the fact that it is generally inexpedient to include detailed provisions, such as technical specifications, in the statute. Instead, detailed provisions should normally be laid down in the form of regulations, particularly if they are likely to be amended relatively frequently.

The Committee proposes to divide the Act into four parts, as follows:

- First part: The general part of the Planning and Building Act
- Second part: On planning.
- Third part: On buildings, etc.
- Fourth part: Concluding provisions.

The Committee has considered various ways of dividing the third part of the Act, relating to building matters, which will promote the objectives of simplification and user friendliness. Categorizing processing by type of project, based on the complexity of the project, appears to be the most appropriate solution, as opposed to the current categories of projects exempt from the duty of notification and application, projects subject to notification, projects requiring simple processing, and projects subject to application.

Chapter 8 The Committee's assessment of principles relating to various main issues

Allocation of roles between building authorities and developers – supervision and inspection

In the legislative amendments, adopted in 1995, responsibility for control of the design and execution of building projects was placed with qualified enterprises that were given the right of responsibility by the municipal authorities. The building authorities themselves no longer carry out inspections, but must ensure that liable enterprises carry out control functions in an adequate manner. However, the municipality has a duty to monitor compliance with legislation, through the documentation provided in connection with the processing of building matters.

A factual survey conducted by the Building Legislation Committee shows that inspections are carried out in only 3 % of building projects at the design stage and 5 % of projects at the execution stage. The survey shows that significant defects are discovered in 33 % of the inspections at the design stage and in 38 % of the inspections at the execution stage. 33 % of the inspections necessitate extensive follow-up subsequent to the inspection.

As regards the goal of reducing damage resulting from defective construction, it is too early to say whether the legislative amendments adopted in 1995 have had any effect. It is claimed that the number of cases of damage has not decreased, but so far this has not been substantiated. A major evaluation of the reform relating to the processing of building matters is currently being carried out within the framework of a special evaluation programme run by the Research Council of Norway. The results will be presented in autumn 2004.

The Building Legislation Committee wishes to establish a system that offers a better guarantee that the regulatory framework is actually being complied with. The system must clearly allocate responsibility, have better inspection arrangements, ensure that enterprises have the necessary expertise and provide for a privatized, independent control body.

Strengthening the supervisory function will require improved municipal resources. This applies to both financial and human resources. The Committee will consider a system whereby inspections are financed by means of fees. Furthermore, municipalities must be assured the necessary expertise to carry out inspections. Both intermunicipal cooperation and privatization of the supervisory function are possible solutions.

It is crucial that enterprises have the requisite expertise. The current system of approval does not appear to be adequate to ensure this. The Committee is sceptical as regards the development of the approval system, and is concerned that there will be no clear allocation of responsibility as stipulated by the reform relating to processing of building matters. The Committee will consider the possibility of establishing a privatized approbation body.

If regulations are based on functions, the question of what the right solution is may arise. The Committee will consider establishing a body that can assess the solutions actually being used and what is «best practice». Australia has a body of this nature, the Building Appeals Board.

Experience of the current system shows that documented inspections carried out by the builder himself do not ensure that the processes are carried out satisfactorily. In the Committee's opinion, more complex buildings or installations require independent inspections at defined critical stages of the building process.

Application system and administrative processing

The current Act provides for many systems for submitting and processing an application. There are many forms of application and notification. A wide variety of terms are used to describe the same phenomenon, and some of the terms used give a poor description of what the provision actually covers.

The aim must be to devise a system that is clearer and more logical, in which there is a basic element that applies to all cases. An effort must be made to establish a system with fewer «tracks» than the present one, thereby making it easier both to submit applications and to process them. It will also make it easier to provide good information to the non-professional segment of the population. Streamlining and simplifying the system will presumably also facilitate the computerized processing of applications.

Special consideration should be given to abolishing the system of notification and only maintaining the duty to submit applications, combined with the introduction of less stringent requirements as regards responsibility for and control of certain types of projects. Such requirements obviously do not need to be equally strict for all types of projects. In the Committee's view, this will also promote greater efficiency.

Mediation as an alternative to traditional administrative appeal procedures in building matters

The Committee proposes to introduce the possibility of mediation in building matters, as an alternative to traditional administrative appeal procedures. Mediation would be appropriate when there is a conflict of interests between private parties, such as a developer and a neighbour. It must be a service offered by the public authorities which the parties to the building project are free to make use of. Mediation should take place at as early a stage of the proceedings as possible, and must primarily be directed by municipal authorities. The object is to resolve matters that do not require lengthy processing quickly and cheaply.

Follow-up of unlawful actions

Under the current system, a great deal of responsibility is placed with the private participants involved in a building project. This allocation of roles can only function satisfactorily if all parties

are aware of what they are responsible for in the administrative process and what this responsibility entails. Furthermore, the players must actually comply with the regulatory framework.

In every sector of society, including building projects, in order to ensure that rules are complied with, failure to comply must have negative consequences. The Planning and Building Act contains several instruments that may be applied.

However, the general impression is that the follow-up of unlawful actions is an area which – for various reasons – is given low priority. Moreover, many reports and experiences indicate that such low priority is given to follow-up that general motivation to comply with the regulatory framework is undermined. It must be assumed that the authorities' failure to take action is likely to exacerbate this negative trend.

When, despite the serious consequences, the authorities nonetheless choose not to follow up unlawful actions, the obvious conclusion is that it is the availability of resources that is the decisive factor.

Following up breaches of the law is assumed to be necessary in order to ensure good results and efficient administrative processing. To achieve this it is also important that the central authorities establish regulatory frameworks and guiding principles that ensure that priorities are correctly ordered.

Consideration should be given to whether the Act can be amended so as to avoid the current situation in which those who follow the rules are the ones who finance the municipality's follow up of those who choose not to comply. In the Committee's view, the principle that the person who generates the costs must pay them must apply in this sector of society, too.

The possibilities of establishing support functions in these areas for municipalities that do not possess the appropriate expertise within their own organization should be examined.

The active follow-up of unlawful activity must be viewed as part of efforts to achieve a more efficient system. The Building Legislation Committee considers it important to receive input as to the kind of measures that might be envisaged in this area.

Apportionment of costs

Under its terms of reference, the Committee is asked to consider simpler alternatives to the current rules for refunds for roads and water and

sewage systems. There are several possible instruments for financing common installations, including

- Advance collection of utility-based investment contributions (fund)
- Payment in arrears of utility-based investment contributions (refund)
- Fees earmarked for specific types of common installations
- Agreements relating to both planning obligations and public-private sector cooperation

The proposed enactment of the right to enter into planning obligation agreements will also have an impact on the overall need for financial instruments. Planning obligation agreements supplement the other instruments, but do not replace them entirely. This is partly because a planning obligation agreement does not include third parties who benefit from an investment in a common installation such as a road or a water or sewage system. The Committee will continue to examine alternatives to refunds, such as a simplified refund system or fees earmarked for specific types of common installations, as well as other types of forward-looking financial instruments.

The scope and extent of the Act

Under its terms of reference, the Committee is requested to assess the need to include special provisions in the Act relating to its applicability on Svalbard. Since the Committee was appointed, a study has been carried out in this field. Part of the Act has now been incorporated as Regulations pursuant to the Act of 17 July 1925 No. 11 on Svalbard (the Svalbard Act) and now applies to the Longyearbyen planning area. This concerns, for instance, the provisions regarding administrative processing of applications, responsibility and control. The Committee will therefore not consider the application of these provisions on Svalbard until its final interim report, in which most of the legislative amendments will be proposed.

The Planning Legislation Committee proposes to divide provisions relating to the scope and extent of the Act into two sections, one for the territorial extent and one for the substantive scope of the Act. The Building Legislation Committee endorses this proposal, as it appears to be more straightforward than the current provision and provides a clearer overview. The Planning Legislation Committee's draft provision regarding the territorial extent of the Act corresponds, with cer-

tain amendments, to the current section 1. While the present statute applies as far as the base line, the Planning Legislation Committee has proposed that the territorial extent be expanded by one nautical mile. As grounds for this proposal, the Committee refers to the EU Water Framework Directive, which has a corresponding field of application. The Building Legislation Committee considers this assessment to be a typical planning issue, and will await the consultative comments on the Planning Legislation Committee's proposal. The Building Legislation Committee is of the opinion that both the part of the Act relating to planning and the part relating to building matters should continue to have the same territorial extent.

Under its terms of reference, the Building Legislation Committee is also requested to assess the Act's scope and extent at sea. Since particular reference is made to subsea projects and objects attached to the sea floor, the Committee has interpreted this as meaning that it is to assess the substantive scope of the Act. Through a questionnaire survey of every municipality in Norway and through contact with the county governors of the coastal counties, the Committee has ascertained the extent of the type of project in question. The survey shows that the projects that occur most frequently are moles, dredging projects, water and sewage systems and quays. The Committee will examine the data that have been compiled with a view to proposing possible amendments in Interim Report II.

As regards the Planning Legislation Committee's proposal to abolish the exemption for marine pipelines for the transport of petroleum in the current provision relating to the scope of the Act, the Building Legislation Committee wishes to await the consultative comments on the proposal. If planning of marine pipelines is to be part of general land use planning, as the majority of the Planning Legislation Committee proposes, consideration must nevertheless be given to whether such projects must also be processed as a building matter or exempted on a par with a number of other projects, cf. section 7 of the Regulations of June 24th 2003 pursuant to the Planning and Building Act relating to administrative processing and control. The Committee will revert to this issue in Interim Report II.

The Planning Legislation Committee has proposed a general provision defining the substantive scope of the Act, which covers both the planning and execution of building and construction pro-

jects. Under its terms of reference, the Building Legislation Committee is to assess the appropriateness of introducing a substantive definition of the areas to which the Act is to apply. The Committee cannot see that it is appropriate, in a provision defining the substantive scope of the Act, to have a casuistic list specifying the projects to which the Act is to apply, but wishes to make this clearer and more flexible than in the current Act. Among other things, the Committee will consider this question in conjunction with the provisions on the duty of application and notification in Interim Report II. Otherwise, the Building Legislation Committee essentially endorses the Planning Legislation Committee's proposal for a provision relating to the substantive scope of the Act.

Relationship to other regulatory frameworks

The relationship between the Planning and Building Act and sectoral legislation is significant in terms of predictability, efficiency and time. The challenge is partly to find substantive provisions that will lead to the clarification that is required in order to safeguard human health, the environment, safety, etc., and partly to ensure that unnecessary duplication of processing does not delay the issuance of permits required in order to realize building projects. If it is impossible to avoid duplicate processing, i.e. if various aspects of projects must be assessed by both the building authorities and one or more sectoral authorities, the processing pursuant to sectoral legislation should as far as possible be coordinated with the processing pursuant to the Planning and Building Act. This is partly a question of whether coordination should take place in connection with the processing of the building application (what should be clarified through the processing of building applications, and what can be clarified at a later stage), and partly a question of drawing up appropriate rules for how this coordination is to be carried out (what is to be the responsibility of the building authorities).

A key issue in many building matters is whether matters of private law prevent the realization of the project for which permission has been applied. The basic principle in current legislation is that matters and conflicts under private law do not fall within the scope of questions to be considered by the planning and building authorities. The provisions of the Planning and Building Act basically only regulate the legal situation between the authorities and any developer who wishes to

carry out projects of significance for land use in the area in question. However, the planning and building authorities' assessment of matters of private law in their processing of a building matter is a problem that often occurs in practice. The extent of the planning and building authorities' duty to investigate pursuant to section 17 of the Public Administration Act as regards clarifying matters of private law, such as questions of legal authority, property boundaries between neighbours, etc. has been a topic in several cases dealt with by the Parliamentary Ombudsman for Public Administration. A special issue, therefore, is whether the building authorities should have greater responsibility than is the case under current legislation for contributing towards clarifying private law matters when processing the building matter. It might be considered an advantage that the building authorities, as a neutral body, also make a decision on legal disputes between neighbours, rather than individuals being required to take the matter up directly with the developer. There may also be strong societal interests related to the possibility of exercising a building permit despite the neighbour's invocation of private law arguments. On the other hand, the additional work such clarification would entail for the building authorities must be weighed against the objective of more efficient processing of building applications. Although it may be desirable to clarify private law matters during the processing of the building application, this is an issue that raises many questions of both legal and practical nature.

The Committee will revert to these issues in connection with the draft Bill in Interim Report II.

The coherence between building legislation and costs

One argument from the main critics of the last major Building Act reform passed in 1995 is that it has had a cost-increasing effect on a housing market already under pressure.

One of the main motivations for the reform was poor quality and the degree of incidence of defects and damages on erected buildings. Avoiding unnecessary increases in prices is naturally important. The Committee, however, must also avoid that the strong demand for simplified and efficient building legislation results in compromises leading to a lessened quality in the building and construction works.

Statistically it is not apparent, on a national basis, that the building legislation or the last Building Act reform as such, can account for increased housing costs. Local variations in the planning and building case handling processes may to a certain degree explain the range of differences in costs between various projects. The introduction of time limits in building case handling processes was enacted to level off these differences. It will also be necessary to do a closer study of the significance of appeal procedures and the extent of appeal rights, in the total picture of costs.

Price development on housing compared to wages shows a moderate increase of 4 percent over the last 20 years. Local variations do occur, but the Committee cannot see these differences to be a direct consequence of the building legislation. Costs resulting from changes in the technical requirements are not discussed in this context.

It has been argued from the building business that there is a potential of NOK 3–3,5 billions to be saved in the housing sector by achieving a more efficient planning and building case handling process. An estimate of the total cost on the housing sector in 2002 shows an investment of NOK 77,5 billions. If this entire investment is prolonged for one year due to deferred sales, the total interest charge on the investment will amount to the claimed NOK 3–3,5 billions. Regardless of how efficient the building case handling processes may become, this amount cannot be brought to zero.

The Norwegian State Housing Bank has been calling attention to an asymmetrical level of knowledge of the correlation between price and quality between the buyers and sellers in the housing market. Buyer's lack of knowledge might weaken the competition and lessen the degree of consciousness of quality and standard. These aspects are also cost-driving factors.

It is generally agreed that defects and damages are major cost-increasing factors. In the light of the 1995 Building Act reform it might be argued that as much as 70 percent of these costs fall under the responsibilities of the defined functions of the contracted enterprises. A significant potential for future cost reduction therefore seems to come with efficiently ensuring that qualified persons/firms given these responsible functions in the building process do have sufficient and relevant knowledge and competence.

Chapter 9 Planning obligation agreements

The Building Legislation Committee's terms of reference stipulate that the Committee must «assess the possible need for special rules for the agreement-based implementation» of plans, i.e. planning obligation agreements. In spring 2003, the Minister also expressed a desire that the Building Legislation Committee give priority to work on planning obligation agreements, particularly with a view to presenting a draft Bill on this subject already in the Committee's first interim recommendation. This has been followed up by the Committee, which in this report proposes to incorporate a completely new chapter on planning obligation agreements in a new Planning and Building Act. The proposal differs on a number of significant points from the proposal concerning the statutory regulation of this subject already presented in spring 2003 by the Planning Legislation Committee in Norwegian Official Report (NOU) 2003: 14 on improved municipal and regional planning under the Planning and Building Act II.

In the Committee's opinion, planning obligation agreements may be an effective instrument to strengthen the implementation of both municipal master plans and local development plans. This form of agreement may provide a greater guarantee of the plans actually being carried out and ensure greater predictability for private developers. Moreover, a growing share of project planning and implementation is being carried out by private parties, and the use of planning obligation agreements has increased in conjunction with this trend. However, the practice that has developed raises a number of difficult questions of political, financial and legal nature. The proposal for statutory regulation aims at clarifying these issues, while ensuring that planning obligation agreements can be retained as a positive tool for use by planning authorities in realizing land use plans.

Statutory regulation is only proposed for agreements that concern the implementation of land use plans. Thus a binding planning obligation agreement can only be entered into if the area being developed is covered by a land use plan. To ensure that planning obligation agreements do not forestall the processing of the plan pursuant to the Act, emphasis has been placed on formulating clear rules for administrative procedure and for freedom of information which will promote satisfactory agreement processes, safeguard the interests of affected third parties and generally meet

the need for the public's access to information and possibilities of influencing the process. This will also reduce the potential for corruption and for developers «buying» a positive planning decision. Consequently, considerable importance has been attached to transparency as regards planning obligation agreements and the agreement process.

As regards the framework for the content of such agreements, the Committee has sought to draw up statutory provisions that provide both parties to the agreement, both the municipality and the private party, with a flexible tool that does not constitute an obstacle to building. In the Committee's opinion, the wide variety of projects, in terms of both type and size, for which applications are submitted reflect the complexity of the situation that is to be regulated. Here, too, dynamic developments must be expected during the period to which the statutory provisions are to apply. There is reason to expect that the interaction between the public and private sectors will continue to give rise to new ways of allocating responsibilities and solving common challenges – in the best interests of those concerned and of society as a whole. The statutory regulation of this field must therefore be flexible and dynamic. The dividing lines between the various types of infrastructure which society will require in connection with development cannot be expected to remain constant and unequivocal in the future, and the regulatory framework must be designed to prevent abuse while facilitating necessary cooperation on development, also in areas where development is still at an unfinished stage. For this reason, an attempt has been made in the draft Bill to avoid setting absolute, rigid limits for the type of infrastructure to which a planning obligation agreement may apply. Both technical and social infrastructure are in principle included in what a planning obligation agreement can contain, but the draft Bill sets stringent criteria for the connection between what is agreed upon and what is to be built. Under the draft Bill, the costs related to infrastructure which the private party assumes in a planning obligation agreement must not exceed the additional strain placed on existing infrastructure by the development. This will prevent an arbitrary developer, and in the end perhaps a home-buyer, having to bear the cost of major investments necessitated by development over time.

By proposing a flexible rule based on discretionary criteria, the intention is to make it possible to tailor the infrastructure projects for which a

developer assumes responsibility to the needs of individual projects. This prevents development from coming to a halt and meets any need for infrastructure that arises as a result of development. The solution is also a dynamic one, since any new phenomena that may occur in the future are covered by the wording of the Act and do not necessitate any legislative amendments.

In the Committee's view, the question of the developer's competitors is also a main issue. A special report has been commissioned on the relationship between planning obligation agreements and the regulatory framework for public procurement and the EEA, and the Committee has also found reason to present a proposal for a special provision to deal with this issue.

In formulating the draft Bill, special emphasis has otherwise been placed on simplification, as

required by the Committee's terms of reference. Rules of administrative procedure and freedom of information, etc. have been formulated with an eye to balancing, on the one hand, the objectives of simplification, efficiency and predictability with, on the other, due process of law and protection of public interests.

The use of planning obligation agreements has financial consequences for the public sector, primarily municipalities. It also has financial consequences for private parties. The extent to which possible consequences may change as a result of the draft Bill will depend on the extent to which the enactment of this legislation leads to a change in the use or content of planning obligation agreements compared with current practice. As far as administrative consequences of the Bill are concerned, these are considered to be minor.

Del II
Bakgrunn – dagens situasjon

Kapittel 3

Gjeldende regelverk

3.1 Dagens system – forholdet mellom plan- og byggesak

Plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77 foreskriver et system for utarbeidelse av planer som skal legges til rette for en samordning av statlig, fylkeskommunal og kommunal virksomhet, og som skal danne grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser og om utbygging. Gjennom planleggingen og ved særskilte krav til det enkelte byggetiltak er det et siktemål at arealbruk og bebyggelse blir til størst mulig gagn for den enkelte og samfunnet, jf. formålsbestemmelsen i § 2. I formålsbestemmelsen er det også særskilt nevnt at loven skal sikre estetiske hensyn og gode oppvekstvilkår for barn.

Siktemålet med planleggingsbestemmelsene i loven gjelder ikke bare samordning av areal- og naturressursforvaltningen, men også overordnet samfunnsplanlegging av prinsipiell og strategisk art, herunder økonomisk, sosial og kulturell utvikling innenfor et område. En rekke andre lover har også nær tilknytning til planbestemmelsene i plan- og bygningsloven. Som eksempler kan nevnes jordlova og naturvernloven som begge har formålsbestemmelser som understreker betydningen av vern og balansert bruk av naturressurser. Andre lover har en sterkere betoning av utbyggings- og sysselsettingsinteresser, for eksempel sysselsettingsloven. I tillegg har vi enkelte lover med en mer sammensatt målsetting. Et slikt spekter av formål kan lett føre til konflikter innenfor snevre geografiske områder, og de må derfor avpasses mot hverandre i en større sammenheng. Dette er noe av bakgrunnen for at samordningsfunksjonen når det gjelder statlig, fylkeskommunal og kommunal virksomhet er særskilt fremhevet i plan- og bygningslovens formålsbestemmelse.

Planleggingen etter plan- og bygningsloven foregår ved at det på statlig nivå vedtas rikspolitiske retningslinjer, på fylkesnivå fylkesplaner, og på kommunalt nivå kommuneplaner, regulerings-

planer og bebyggelsesplaner. For utbyggingsinteressene har planene ikke bare rettsvirkninger internt mellom de forskjellige plannivåer: Arealbruken som fastsettes i den kommunale planleggingen etter loven, dvs. i kommuneplanens arealdel, reguleringsplaner og bebyggelsesplaner, blir bestemmende for hvilke bygge- og anleggstiltak og hvilken virksomhet som er tillatt på de forskjellige arealene. Bestemmelser til arealdelen og reguleringsplanen er også som hovedregel bindende. Derimot kan en fylkesplan eller rikspolitiske retningslinjer etter lovens § 17-1 ikke benyttes direkte som hjemmel for å forby uønsket utnyttelse av arealer.

Ovennevnte utgangspunkt om virkningen av den kommunale arealplanleggingen for det enkelte byggetiltak, innebærer ikke at det gjelder et generelt plankrav som forutsetning for utnyttelse av fast eiendom. Det har tidligere vært diskutert om det skulle innføres et slikt «speilvendingsprinsipp»; at intet areal skulle kunne bebygges eller undergis irreversibel omdisponering uten at dette var i samsvar med en godkjent plan for området. Forslag om dette har imidlertid ikke ført fram. Likevel har vi regler som et stykke på vei imøtekommer de offentlige interesser som et generelt plankrav mer direkte ville sikret. For det første har planmyndighetene hjemmel i plan- og bygningsloven § 33 til å nedlegge midlertidig bygge- og deleforbud inntil et område er blitt nærmere vurdert med hensyn til fremtidig regulering. Videre har plan- og bygningsmyndighetene hjemmel i kommuneplanens arealdel for å stille krav om mer detaljert plan (regulerings- eller bebyggelsesplan) før tillatelse til tiltak kan gis, jf. § 20-4 andre ledd bokstav a. For områder som i arealdelen av kommuneplanen er avsatt til utbyggingsformål, kan det dessuten med hjemmel i § 20-4 andre ledd bokstav b bestemmes at utbyggingen skal skje i en bestemt rekkefølge (rekkefølgebestemmelser), for eksempel at et område ikke skal kunne utbygges før et annet er ferdig utbygd, eller før tekniske anlegg og samfunnstjenester er etablert. I § 26 er det tilsvarende hjemmel for å

benytte rekkefølgebestemmelser til regulerings- og bebyggelsesplaner.

Det er ellers et viktig prinsipp at planleggingen skal skje mest mulig desentralt og nærmest mulig de som berøres av beslutningene. Dette er bakgrunnen for at det som hovedregel er de folkevalgte organene i kommuner og fylkeskommuner som har ansvar for planleggingen og som vedtar planene. Planleggingen blir dermed også et redskap for folkevalgte organer til å utforme og virkeliggjøre politiske mål.

Den overordnede historiske målsettingen med reglene om arealplanlegging har vært å gi myndighetene kontroll med arealbruken, og å kunne legge fysiske rammer for en hensiktsmessig utforming av byer, tettsteder, bygningsmiljøer og det fysiske rom. Plan- og bygningsmyndighetene har med andre ord to hovedoppgaver etter loven: De skal utarbeide planer, og de skal håndheve plan- og bygningslovgivningen generelt og spesielt når nye byggetiltak skal gjennomføres.

3.2 Byggesaksreglene i hovedtrekk

3.2.1 Generelt

Et enkelt byggverk beslaglegger areal og setter ved sin bruk, størrelse og sitt utseende preg på omgivelsene. Av § 2 i gjeldende plan- og bygningslov følger det som et sentralt formål med loven at den skal legge til rette for at slik arealbruk og bebyggelse blir til størst mulig gagn for den enkelte og samfunnet. Allmenne interesser krever imidlertid en nærmere regulering av byggevirk-somheten med sikte på å sikre at bebyggelsen også utføres forsvarlig ut fra bygnings- og brann-tekniske, helsemessige, miljømessige, estetiske og økonomiske hensyn. I tillegg til regler om fysisk planlegging og arealbruksstyring har derfor plan- og bygningslovgivningen regler om saksbehandling, ansvar, kontroll og tilsyn i forbindelse med konkrete byggetiltak, samt en rekke materielle regler som stiller krav til de enkelte bygge- og anleggstiltak.

Byggesaksreglene i dagens plan- og bygningslov er i stor grad tuftet på bygningsloven av 18. juni 1965 som igjen hadde som utgangspunkt den tidligere bygningslov av 22. februar 1924. Bestemmel-sene har blitt endret en del opp gjennom årene – særlig saksbehandlingsreglene – og siktemålet har da ofte vært å skape et enklere og mer koordinert system. Byggesaksdelen av loven er

imidlertid ikke tidligere gjort til gjenstand for en helhetlig gjennomgang og revisjon.

Byggesaksdelen av loven består i dag i korte trekk av bestemmelser om saksbehandlingen (kapittel XVI), samt regler om krav til byggetomta (kapittel XII), bebyggelsen (kapittel XIII), særlige bygninger og anlegg (kapittel XIV), bestående byggverk (kapittel XV), straffansvar (kapittel XVIII), ulovlig byggearbeid (kapittel XIX) og forskjellige bestemmelser om bl.a. sikringstiltak, innhegning, byggtekniske installasjoner og gebyr (kapittel XVII). Lovens regler suppleres og utfylles av tre sentrale forskrifter; forskrift om saksbe-handling og kontroll i byggesaker, forskrift om godkjenning av foretak for ansvarsrett, og forskrift om tekniske krav til byggverk, alle opprin-nelig av 22. januar 1997. I tillegg kommer en forskrift om gebyrregulativ for sentral godkjenning av foretak for ansvarsrett etter plan- og bygningsloven. Det er Kommunal- og regionaldepartemen-tet som er fagansvarlig for bygningsdelen av plan- og bygningsloven og de nevnte forskrifter, mens Miljøverndepartementet er ansvarlig for plandelen. Kommunal- og regionaldepartementet er også ansvarlig for lovens bestemmelser om ekspropriasjon (kapittel VIII), refusjon (kapittel IX), skjønn (kapittel X) og om deling av eiendommer (kapittel XI).

3.2.2 Særlig om saksbehandlingssystemene

I utgangspunktet er det den som gjennomfører et byggetiltak som har plikt til å påse at tiltaket ikke kommer i strid med plan- og bygningslovgivning-en. For å sikre at dette følges opp, er de kommunale bygningsmyndighetene pålagt å føre tilsyn og kontroll. Tilsynsplikten er generell, og gjelder alle slags tiltak som omfattes av plan- og bygningslovgivningen. Etter lovendringen vedtatt i 1995 er det imidlertid lagt opp til at de forskjellige typer tiltak skal undergis en saksbehandling og kontroll i kommunen som er tilpasset tiltakets art og vanskelighetsgrad; såkalt typebestemt saksbe-handling. Vi har i dag ulike tiltakstyper: Ordinære søknadssaker (jf. lovens § 93 første ledd), enkle tiltak (jf. lovens § 95 b), meldingssaker (jf. lovens §§ 81, 85, 86a og 86b) og mindre tiltak unntatt søknads- eller meldeplikt (jf. lovens § 93 andre ledd og saksbehandlingsforskriften § 5).

Søknadssakene undergis en fullstendig behandling etter reglene i plan- og bygningsloven kapittel XVI om saksbehandling, ansvar og kontroll, samt de nærmere regler i saksbehandlingsforskriften kapittel VI med bl.a. krav til dokumen-

tasjon, ansvarsoppgave og kontrollplaner. I slike saker har tiltakshaveren forbud mot å påbegynne tiltaket før bygningsmyndighetene uttrykkelig har gitt tillatelse. Søknaden kan behandles i ett trinn, dvs. at den avgjøres med en tillatelse til å sette i gang arbeidet hvis det omsøkte tiltak er i samsvar med plan- og bygningslovgivningen. Ved lovendringen vedtatt i 1995 ble det imidlertid lagt til rette for at søknadsbehandlingen alternativt kan gjennomføres trinnvis; først en behandling som fører fram til en rammetillatelse, og deretter en behandling som fører fram til en igangsettings-tillatelse.

For «enkle tiltak» er det fastsatt bestemmelser i lovens § 95b og saksbehandlingsforskriften § 14: Dersom nærmere betingelser er oppfylt (bl.a. særskilte krav til dokumentasjonen som skal ligge ved søknaden) anses tillatelse gitt hvis kommunen ikke har truffet vedtak innen 3 uker etter at fullstendig søknad ble mottatt. De øvrige bestemmelsene om kontroll og ansvar i lovens kapittel XVI gjelder. Kommunen er gitt myndighet til å avgjøre hvilke tiltak som faller inn under disse reglene.

For de meldepliktige tiltak er det fastsatt særskilte saksbehandlingsregler både i loven og i saksbehandlingsforskriften kapittel III. Felles-trekk for disse sakene er at melderer ikke behøver å avvente en uttrykkelig tillatelse fra bygningsmyndighetene, og at de generelle reglene om kontroll og ansvar i lovens kapittel XVI ikke gjelder. Kommunens overordnede tilsynsplikt etter lovens § 10-1 gjelder imidlertid også for meldingssakene – det er den særlige kontrollplikten i § 95 nr. 2 som bare gjelder de søknadspliktige tiltak.

Med hjemmel i lovens § 93 andre ledd er det i saksbehandlingsforskriften § 5 regnet opp en del mindre byggetiltak som helt er unntatt fra saksbehandling etter plan- og bygningsloven. For disse gjelder heller ikke bestemmelsene om ansvar og kontroll. De materielle reglene i plan- og bygningslovgivningen gjelder imidlertid også for slike tiltak, og tiltakshaver må derfor selv på forhånd vurdere lovmessigheten. Ved ulovligheter kan bygningsmyndighetene gripe inn i medhold av lovens §§ 113 flg.

3.2.3 Nærmere om ansvar og kontroll

I tillegg til det generelle tilsynsansvaret, har kommunen i søknadssakene et særlig ansvar for å

kontrollere at tiltaket ikke strider mot de ytre rammer som plan- og bygningslovgivningen setter for tiltaket og at de overordnede krav til de tekniske rammebetingelser er oppfylt, jf. lovens § 95 nr. 2. De mer detaljerte tekniske rammebetingelser er det etter lovendringen vedtatt i 1995 tiltakshaverens fagkyndige medhjelpere som er tillagt hovedansvaret for, og dette ansvaret gjelder direkte overfor bygningsmyndighetene. Ved lovendringen vedtatt i 1995 ble for øvrig tiltakshaver også pålagt å ha en ansvarlig kontrollerende for prosjekteringen og utførelsen.

Bygningsmyndighetenes kontrolloppgaver i utførelsesfasen av et byggeprosjekt, ble betydelig endret i 1995. Som for detaljprosjekteringen i søknadsfasen, skal bygningsmyndighetene i stedet for selv å gjennomføre kontroll med utførelsen påse at andre gjennomfører en ansvarlig kontroll. Under søknadsbehandlingen før igangsettelse skal det utarbeides kontrollplaner for utførelsen med angivelse av hva som skal kontrolleres og kontrollform. Selve kontrollen på byggeplassen utføres i henhold til dette enten av den utførende selv (egenkontroll) eller av en uavhengig tredjemann. Byggeprosessen avsluttes med en sluttkontroll der bygningsmyndighetene påser at kontrollplanen er fulgt.

Ordningen med at alle deler av et byggetiltak skal være belagt med tredjemannsansvar, ble innført ved lovendringen som ble vedtatt i 1995. Dette innebærer at også andre enn tiltakshaver nå har ansvar for at myndighetenes krav etterkommes, og at disse tredjemenn i forhold til offentlige byggeregler også hefter direkte overfor bygningsmyndighetene i tillegg til det ansvaret de har overfor tiltakshaveren. Tredjemannsansvaret er delt opp i 4 forskjellige funksjoner: Ansvarlig søker og ansvarlig prosjekterende i søknadsfasen, samt ansvarlig utførende. I tillegg skal kontroll være underlagt særskilt ansvar både i søknadsfasen og i utførelsesfasen.

Et særlig siktemål med omleggingen til systemet med tredjemannsansvar i 1995, var at man ønsket å heve kvaliteten på det som bygges. For ytterligere å sikre at denne målsettingen kunne nås, ble det samtidig innført en ordning med forhåndsgodkjenning av medhjelpernes faglige kvalifikasjoner til å utføre de oppgaver de er tiltenkt i byggeprosessen. Spesifikke kvalifikasjonskrav for de forskjellige funksjoner fremgår nå av godkjenningforskriften av 22. januar 1997.

3.3 Lovendringer i kraft per 1. juli 2003

På bakgrunn av et forslag fra Kommunalkomiteén våren 2001 (Dok. nr. 8:59 (2000–2001)), ble det utarbeidet forslag til endringer i plan- og bygningsloven med sikte på forenkling og raskere tempo i behandlingsprosessen. Dette var forslag som regjeringen mente det var nødvendig å innføre på kort sikt, og som man ikke fant å kunne vente med til Bygningslovutvalget hadde avsluttet sitt arbeid. Endringsforslagene ble fremmet for Stortinget i Ot.prp. nr. 112 (2001–2002) og ble vedtatt januar 2003 med ikrafttredelse 1. juli 2003. Endringene gjelder bl.a. innføring av tidsfrister for kommunenes byggesaksbehandling, forenklinger i dokumentasjonskravene og utvidelse av adgangen til bruk av melding. Andre mindre forenklinger er innarbeidet i forskriftene til loven.

3.3.1 Tidsfrister

De viktigste endringene er innføring av en rekke nye tidsfrister for kommunal byggesaksbehandling. Vi har til nå hatt særskilte frister for behandling av meldingssaker i plan- og bygningsloven §§ 81, 86a første ledd a) og b), samt for enkle tiltak etter plan- og bygningsloven § 95b. Kommunene skulle i tillegg sette frister for andre myndigheters uttalelse i byggesaker etter plan- og bygningsloven § 95 nr. 2, slik denne bestemmelsen lød før siste endring.

De nye fristene i plan- og bygningsloven ble innført særlig med tanke på forholdene i bygge- og anleggsvirksomheten, der man er avhengig av forutberegnelighet og fremdrift i den samfunnsmessige verdiskapningen.

Noen av de nye fristene fremgår direkte av plan- og bygningsloven, mens andre er gitt i forskrift. I tillegg til frist for meldingssaker og enkle tiltak, som har eksistert tidligere, er de nye fristene som fremgår direkte av lov:

- 12 uker for byggesøknader som ikke er enkle tiltak,
- 4 uker for andre myndigheters uttalelse, og
- 2 uker for å avholde forhåndskonferanse.

I tillegg er saksbehandlingstiden for enkle tiltak redusert fra 4 til 3 uker for å få lik frist for kommunens vurdering av enkle tiltak og meldingssaker.

De øvrige tidsfrister er gitt i forskrift om saksbehandling og kontroll (SAK):

- 3 uker for søknad om igangsettingstillatelse,

- 1 uke for anmodning om midlertidig brukstillatelse,
- 2 uker for krav om ferdigattest,
- 6 uker for å oversende klagesaker, og
- 6 uker for at klageinstansen skal behandle saker der førsteinstansvedtaket er gitt utsatt iverksetting pga. klagen.

Den generelle 12-ukers fristen for byggesaker gjelder kun saker der avgjørelsen ikke er avhengig av dispensasjon eller annen omfattende avklaring i forhold til plan.

I saker der bygningsmyndighetene har en koordineringsplikt overfor sektormyndigheter etter plan- og bygningsloven § 95 nr. 3 første ledd, er det innført en tidsfrist på fire uker for andre myndigheter som skal gi tillatelse eller samtykke eller avgi uttalelse etter sektorlov. Det er åpnet for anmodning om fristutsettelse fra sektormyndighetene i særlige tilfeller før 4-ukers fristen går ut. I tilfeller der andre myndigheter skal avgi *uttalelse* etter sin sektorlov og fristen oversettes, kan bygningsmyndighetene likevel avgjøre saken uten å ta hensyn til uttalelse som eventuelt innkommer senere.

Regelen om forhåndskonferanse ble innført ved byggesaksreformen vedtatt i 1995 med sikte på bedre og tidligere dialog mellom tiltakshaver/søker og de kommunale bygningsmyndigheter. Regelen gir tiltakshaver en rett til å kreve forhåndskonferanse. Kommunen kan også innkalle til forhåndskonferanse. Kommunal- og regionaldepartementet foreslo i Ot.prp. nr. 112 (2001–2002) at en slik tidsfrist skulle vurderes nærmere i forbindelse med utarbeidelse av forskrift. Stortinget ønsket imidlertid at en tidsfrist for avholdelse av forhåndskonferanse skulle fremgå direkte av loven, og det ble således vedtatt å innføre en tidsfrist på to uker fra tiltakshavers anmodning om forhåndskonferanse.

Øvrige tidsfrister er regulert i saksbehandlingsforskriften.

Det er også innført nye regler om virkning av fristoverskridelse knyttet til 12-ukers fristen for byggesaksbehandling, fristen på 1 uke for utstedelse av midlertidig brukstillatelse og fristen på 4 uker for andre myndigheters medvirkning.

Overskridelse av 12-ukers fristen for byggesaksbehandling (der det ikke dreier seg om enkle tiltak) medfører reduksjon av byggesaksgebyret. Regelen om reduksjon av gebyret vil ikke tre i kraft før 1. juli 2004. Inntil da skal fristregelen betraktes som en instruks til kommunen, på linje med de tidsfrister det ikke er knyttet sanksjoner til.

3.3.2 Andre endringer

Det er vedtatt en lovendring om utvidelse av meldingsordningen i plan- og bygningsloven § 86a i tråd med Stortingets behandling av Dok. nr. 8:59 (2000–2001). Uttrykket «mindre byggearbeid» er erstattet med «mindre tiltak», som er noe mer omfattende. Samtidig er det ikke lenger bare tiltak på bolig- og fritidseiendom som omfattes av bestemmelsen, men tiltak på alle typer eiendommer, også f.eks. næringseiendommer. Den nærmere avgrensning av hvilke typer mindre tiltak ordningen nå omfatter er regulert i forskrift, jf. forskrift om saksbehandling og kontroll § 9.

Det er videre foretatt en klargjøring av bestemmelsen om midlertidige tiltak i plan- og bygningsloven § 85. Plassering av en del mindre innretninger til fritidsbruk er nå omfattet av en unntaksbestemmelse som er flyttet til forskrift.

Rollefordelingen mellom kommuner og utbygere i byggesaker har vært under kontinuerlig vurdering og det er nå foretatt regelendringer som gjør at utbygger ved ansvarlig søker får større innflytelse over den forberedende saksbehandlingen enn tidligere. Endringen er gjort med sikte på bedre forberedte saker, og dermed en mer effektiv kommunal saksbehandling. Ansvarlig søker skal være mottaker av nabomerknader, og kontrollplanen trenger ikke lenger kommunal godkjenning. Den er helt og holdent ansvarlig søkers ansvar. Ansvarlig søkers rolle er også forsterket ved at funksjonen som ansvarlig samordner nå er innlemmet i ansvarlig søkers oppgaver.

3.4 Arbeidet med revisjon av lovens plandel

Planlovutvalget ble oppnevnt ved kgl. res. 23. oktober 1998 i den hensikt å revidere plandelen av plan- og bygningsloven. I Bygningslovutvalgets mandat ble utvalget oppfordret til å samarbeide med Planlovutvalget om temaer som henger sammen med både plan- og byggesaksdelen av loven. Planlovutvalget hadde kommet så langt i sitt arbeid da Bygningslovutvalget trådte i funksjon, at et nært samarbeid ble vanskelig å gjennomføre. Det var likevel kontakt mellom de to utvalgene gjennom den perioden begge utvalgene arbeidet parallelt, men det ble ikke avholdt noen felles møter.

Planlovutvalgets arbeid har resultert i to delutredninger, NOU 2001: 7 og NOU 2003: 14. I den første delutredningen «Bedre kommunal og regi-

onal planlegging etter plan- og bygningsloven I», som ble avgitt 31. januar 2001, drøfter utvalget en rekke prinsipielle spørsmål knyttet til planleggingen etter plan- og bygningsloven og hvordan systemet bør utvikles. Denne delutredningen omhandler hvordan plansystemet virker og den peker på en del temaer og utfordringer som utvalget fant var de mest sentrale i forbindelse med et revisjonsarbeid. Hovedutfordringene som ble anført av utvalget var følgende:

- å vurdere og tydeliggjøre plansystemets formål og funksjon
- å videreutvikle loven som redskap for samordning
- å utforme reglene slik at de gir relevant og fleksibel planlegging i forhold til utfordringene samfunnet står overfor til enhver tid
- at det blir en bedre og mer presis målretting av planers virkning og gjennomføring i forhold til intensjonene med planen
- å utforme mer presise regler som bidrar til gode planprosesser for de forskjellige plantypene og planoppgavene
- å heve nivået når det gjelder kvalitet og kompetanse i planleggingen slik at sluttresultatet blir godt og forsvarlig
- å tilrettelegge en god lovstruktur, både i plan- og bygningsloven og i koplingen mellom denne og de forskjellige sektorlovene.

Den første delutredningen beskrev og drøftet i hovedtrekk hvordan utvalget mente hovedutfordringene kunne nås. Utvalget ble også bedt om å vurdere behovet for, eller komme med konkrete forslag til, nye lovbestemmelser på noen bestemte områder i første delutredning. Dette dreide seg om fem ulike temaer: Ny bestemmelse om rikspolitiske retningslinjer, ny bestemmelse om dispensasjon, endring av bestemmelsen om strandvern i dagens § 17-2, ny bestemmelse om kartgrunnlag og forholdet mellom plan- og bygningsloven og vassdragsreguleringsloven. Det ble lagt opp til omfattende høring og diskusjon rundt forslagene.

I sin siste utredning «Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II» avgitt 13. mai 2003, fremmer Planlovutvalget en rekke endringsforslag. Disse erstatter kapittel I til og med VII-a i dagens plan- og bygningslov. Forslagene bygger videre på de prinsipielle løsningsforslag i første delutredning og høringsuttalelsene til denne.

Utredningen inneholder forslag til et nytt, helhetlig plansystem gjennom nye planbestemmelser i plan- og bygningsloven. Planlovutvalget viser

til behovet for forenkling, effektivitet og fleksibilitet og mener at forslagene samlet gir slike virkninger. Utvalget har også ønske om å øke medvirkningen og forbedre kvaliteten i planprosessen.

Planlovutvalget mener det fortsatt bør være en samlet plan- og bygningslov fordi sammenhengen mellom bred samfunnsplanlegging, arealplanlegging og gjennomføring av planene gjennom byggesaksbehandling er viktig og bør opprettholdes. Planlovutvalget mener Bygningslovutvalgets arbeid bør integreres i denne helheten. Planlovutvalget legger også opp til en ny lovstruktur med ny kapittel- og paragrafinndeling. Utvalget foreslår et nytt innledningskapittel i loven som beskriver hovedtrekkene i plansystemet.

Planlovutvalget mener lovens brede *formål* bør videreføres, men foreslår en utbygging og presisering av lovens formålsbestemmelse.

Utvalget vil styrke loven som redskap for *sektorovergripende samfunnsplanlegging* i fylker og kommuner fordi lovgivningen på dette felt etter deres vurdering er meget fragmentert. De har villet gjøre plansystemet i plan- og bygningsloven til et felles planverktøy for sektorene, og for klarlegging og avveining av ulike hensyn og interesser. Utvalget har gjennomgått de forskjellige sektorene og angitt måter å samordne planleggingen på.

Utvalget har ønsket å styrke dagens system for regional planlegging ved at fylkeskommunen får et hovedansvar for den regionale planleggingen i fylket. Etter forslaget skal en regional planstrategi tidlig i hver valgperiode legge grunnlag for en målrettet og fleksibel bruk av fylkesplan, fylkesdelplaner for bestemte sektorer eller geografiske områder, og interkommunale planer, ut fra de behov og oppgaver som foreligger. Planlovutvalget påpeker at forslaget er robust i forhold til fremtidige endringer i styringsstrukturen på regionalt nivå.

Forslaget går ut på at kommunenes rolle i fylkesplanleggingen skal styrkes og at statens rolle gjøres mer forpliktende. Det foreslås at en fylkesdelplan for arealbruk skal kunne gjøres rettslig bindende gjennom statlig godkjenning.

For kommunal planlegging har Planlovutvalget foreslått et lignende system ved at kommune styret tidlig i hver valgperiode skal gå gjennom planstatus og vedta en strategi for kommunens planarbeid. Innenfor arealplanleggingen foreslås kommuneplanens arealdel opprettholdt som et sentralt planredskap. Arealformål er gjort gjennomgående for alle plantyper på kommunenivå. I tillegg til arealformål, foreslås det at arealdelen kan angi hensynssoner. Hensyn eller restriksjo-

ner skal kunne markeres i arealdelen som hensynssoner med tilhørende retningslinjer eller bestemmelser, i kombinasjon med arealformål.

Planlovutvalget har foreslått at de tre plantypene kommunedelplan, reguleringsplan og bebyggelsesplan erstattes av to plantyper, områdeplan og detaljplan. Områdeplan skal i hovedsak være en offentlig plan mens detaljplan også kan fremmes av private og offentlige tiltakshavere. Det er foreslått en ytterligere forenkling ved at detaljplanlegging, byggesaksbehandling og konsekvensutredning skal kunne foretas i en felles prosess slik at detaljplan og rammetillatelse i visse tilfelle skal kunne vedtas samtidig. Adgangen til å klage på planvedtak faller etter forslaget bort i spørsmål som tidligere er avgjort ved klage eller innsigelse.

I del V i loven foreslår utvalget nærmere regler om fire planleggingsoppgaver hvor det er særlige utfordringer til samordning mv. over kommune- og fylkesgrenser og til statlig medvirkning: Samordnet areal- og transportplanlegging, kystsonesplanlegging, samordnet vannplanlegging og planlegging av større sammenhengende natur- og friluftsområder og «markaområder».

Planlovutvalget foreslår et helt nytt kapittel som setter rammer for bruk av kommunale *utbyggingsavtaler*. Utbyggingsavtaler skal etter utvalgets forslag begrenses til å være alternativ gjennomføring av kostnadsfordeling for teknisk infrastruktur og skal være avhengig av at det foreligger vedtatt plan.

Utvalget har initiert en utredning, gjennom en arbeidsgruppe nedsatt av Landbruksdepartementet, for å vurdere jordskifteliknende mekanismer for planlegging i tettbygd strøk, med særlig tanke på omforming og fornyelse (ofte kalt «urbant jordskifte»). Ved å foreslå et nytt arealformål i kommuneplanens arealdel for omforming og fornyelse har utvalget lagt til rette for dette. Arbeidsgruppens forslag forelå samtidig med Planlovutvalgets siste utredning, og det oppfordres til at det arbeides videre med dette spørsmålet i oppfølgingen.

Utvalget viderefører sitt forslag fra første delutredning om en særskilt bestemmelse for dispensasjon fra planer, lovens plankrav og forbudet mot bygging i 100-metersbeltet. Bestemmelsen presiserer dispensasjonsadgangen og strammer noe inn i forhold til gjeldende rett. Dagens hjemmel for kommunen til å nedlegge midlertidig bygge- og deleforbud foreslås videreført med bare små endringer. Planlovutvalget foreslår at lovens virkeområde i sjø utvides til 1 nautisk mil utenfor grunnlinjen.

Planlovutvalget fremmer sine forslag ut fra en vurdering av hva som i dag synes mest tjenlig, men ser at det stadig vil være nye behov og utfordringer, og nye løsninger, både i utviklingen av plansystemet og i forholdet til sektorlovgivningen. Det vil også komme nye krav utenfra, for eksempel i form av EU-direktiver. Planlovutvalget mener derfor at det er nødvendig med et kontinuerlig arbeid med lovutviklingen på plan- og bygningslovens område. Utvalget anbefaler sterkt at regjeringen nedsetter en fast kommisjon til ivaretagelse av denne oppgaven.

3.5 Nordisk bygningslovgivning

I det følgende beskrives i hovedtrekk systemet for byggesaksbehandling etter plan- og bygningslovgivningen i de andre nordiske land. Opplysningene er basert på en prosjektrapport om sammenligning av bygningslovgivningen i Norden, utført av Norges byggforskningsinstitutt på oppdrag fra Nordisk Ministerråd. Prosjektet har særlig tatt for seg hvilke oppgaver og ansvar myndighetene og private aktører har i de enkelte land.

3.5.1 Sverige

Sverige (ca. 9 mill. innbyggere) har 288 kommuner og 21 «län». Forvaltningsnivåene er stat og kommune. Staten utøver sin myndighet på to nivåer: Miljøverndepartementet gir rikspolitiske retningslinjer, lover og forskrifter, mens «Länsstyrelsene», som har fått delegert sin myndighet fra Miljøverndepartementet, fører tilsyn med kommunenes virksomhet. Kommunene utøver myndighet på lokalt nivå.

Miljøverndepartementet har delegert ansvaret for implementering av plan- og bygningsloven («plan- och bygglag») til «Boverket». Boverket er et selvstendig fagorgan som i tillegg til å utarbeide forskrifter til loven og gi veiledning til kommunene om hvordan loven skal praktiseres og tolkes, bistår myndighetene med rådgivning. Sverige fikk ny plan- og bygningslov i 1987. I 1995 ble loven delt i en plan- og bygningslov og en egen «byggnadsverklag». Plan- og bygningsloven er felles for planspørsmål og byggesaksspørsmål og er underlagt Miljødepartementet, mens byggverksloven omhandler de tekniske kravene til et byggverk, og er underlagt Næringsdepartementet. Et lovutvalg, «PBL-kommittén», gjennomgår for tiden bygningslovgivningen med sikte på revisjon. Utvalgets første delutredning, SOU 2003:70 Miljö-

bedömningar avseende vissa planer och program, ble ferdigstilt i juni 2003. PBL-kommittén regner med å ha sin endelige innstilling klar ved utgangen av 2004.

I Sverige ble ansvarsforholdene i byggesaksprosessen endret i 1995. Det er tiltakshaver som har det fulle ansvaret for at et byggverk er i forskriftsmessig stand og tilfredsstillende alle krav. Tidligere var ansvaret delt mellom bygningsmyndighetene og private aktører. Byggverksloven innførte tekniske minstestandarder for byggverk og byggematerialer. Saksbehandlingen for spørsmål direkte knyttet til byggverkene i byggesaker ble vesentlig forenklet.

I 1998 ble Sveriges miljølovgivning samordnet gjennom en særskilt miljølov, «miljöbalken». Miljöbalken har som formål å fremme en bærekraftig utvikling og setter hensynet til menneskers helse, miljø og sikkerhet i sentrum. Det har vist seg at grensen mot virkeområdet for plan- og bygningsloven er uklar. Dette gjelder særlig tolkingen av begreper brukt i begge lover. Det er også uklart hvilke aktører som er ansvarlig for feil ved et byggverk. Hovedregelen i plan- og bygningsloven, miljøbalken og byggverksloven er imidlertid at tiltakshaver/eier har fullt ansvar for byggverket. Bygningsmyndighetene har adgang til å føre kontroll og tilsyn. Plan- og bygningsloven krever at kvalitetssikringen skal foretas av en kvalitetsansvarlig.

I den svenske plan- og bygningsloven skilles det mellom to ulike typer tiltak: De som krever «byggelov» (tillatelse til tiltak) og de som krever «bygganmälan» (melding om byggetiltak). Prosedyrene for disse to ordningene er forskjellige. For tiltak som krever avklaring mot detaljplan eller områdebestemmelser grunnet bruksformål eller arealanvendelse, kreves byggelov etter søknad. For å få vurdert tiltakets tekniske utforming kreves bygganmälan.

3.5.2 Danmark

Danmark (ca. 5,4 mill. innbyggere) er inndelt i 271 kommuner og 14 «amter». Det er tre forvaltningsnivåer: Stat, amt og kommune. Amtene utgjør et selvstendig regionalt nivå med egne folkevalgte, mens kommunene har ansvaret for myndighetsutøvelsen på lokalt plan.

«Planloven» og «byggeloven» har vært delt siden 1972. Dagens planlov er fra 1992 og er underlagt «Miljø- og Energiministeriet». Loven ble sist revidert i 2002. Gjeldende byggelov er fra 1995 og er underlagt «Økonomi- og Erhvervsmi-

nisteriet», og ble sist revidert i 1998. Økonomi- og Erhvervsministeriet har delegert ansvaret for implementering av byggeloven og utarbeiding av forskrifter og regelverk til «Erhvervs- og Boligstyrelsen».

Planloven har i hovedsak bestemmelser om arealanvendelse, mens byggeloven inneholder funksjonskrav og regler om saksbehandling i byggesaker. I tillegg har loven bestemmelser om arealutnyttelse og utforming. Siste revisjon av byggeloven innebar også en endring fra tekniske detaljkrav til funksjonsrettede krav av mer overordnet karakter. Det er tiltakshaver som er ansvarlig for at tiltaket tilfredsstiller alle lovens krav. I prinsippet kan entreprenøren og rådgivende ingeniør også være ansvarlig dersom tiltaket ikke oppfyller alle kravene. Normalt reguleres imidlertid disse ansvarsforholdene kontraktsrettslig. Det stilles ingen formelle krav til aktørene, og det er heller ingen godkjenningssordning av aktører eller foretak. Tiltakshaver har ansvar for at det føres tilstrekkelig kontroll med det utførte arbeid. Bygningsmyndighetene har rett, men ingen plikt til å føre tilsyn. I Danmark satses det for tiden på å forbedre kvalitetssikringen av byggeprosjekter på grunn av stadige og omfattende skader. Skadene skyldes ofte feil i prosjekteringen. I tillegg fokuseres det på å effektivisere og forbedre reglene for byggesaksbehandling. Målet er å oppnå en mer fleksibel bygningslovgivning.

Søknadspiktige tiltak klassifiseres etter tiltaksklasse – ikke kompleksitet eller størrelse. Det er ikke differensierte krav til aktørene eller saksbehandlingen, men tekniske krav er på en rekke områder gradert. Det skilles mellom søknadspiktige og meldepiktige tiltak, og det er «lokalplanen» (reguleringsplanen) som avgjør denne sonderingen. Ethvert tiltak som må vurderes i forhold til lokalplanen, er søknadspiktig. Tiltak som oppfyller kravene i planen kan utføres etter melding.

3.5.3 Finland

Finland (ca. 5,2 mill. innbyggere) er inndelt i 452 kommuner og 5 län. Stat og kommune utgjør de to forvaltningsnivåer.

Plan- og bygningsloven er underlagt Miljøministeriet. En rekke av de statlige oppgavene som er del av landets miljøforvaltning og som er rettet mot forvaltningen i kommunene, er delegert til et regionalt nivå – såkalte regionale miljøsentraler. Finland har 13 slike regionale miljøsentraler med særlig fokus på arealplanlegging ved godkjenning av nye planer. Hensikten har vært å flytte beslut-

ningsleddet nærmere innbyggerne i regionene. Kommunene ivaretar planleggingen og er den lokale bygningsmyndigheten.

Plan- og bygningsloven har alltid vært én lov i Finland. En omfattende revisjon av den gamle loven, som etter hvert hadde blitt uoversiktlig etter mange endringer, har resultert i en ny «Markanvändnings- och bygglag» (plan- og bygningslov). Loven trådte i kraft i 2000.

Den nye plan- og bygningsloven inneholder vesentlige endringer både i plandelen og i byggesaksdelen. Det er lagt vekt på å oppnå logikk og god sammenheng i loven, og det er i større grad enn tidligere fokusert på bærekraftig utvikling. Med endringene i byggesaksdelen av loven har man ønsket at byggevirksomheten skal gi bygg med god kvalitet, og å plassere et klart ansvar for dette hos tiltakshaver. Tiltakshaver har nå det fulle ansvaret for tekniske krav og byggverkets kvalitet. Loven stiller krav til kvalitetssikring og kontroll/tilsyn. I utgangspunktet er det kommunen som skal utføre tilsyn og kontroll, men ansvaret kan delvis overføres tiltakshaver. Den finske plan- og bygningsloven stiller kompetansekrav til både prosjekterende og utførende aktører. Nytt i plan- og bygningsloven er kravet om innledende møter mellom tiltakshaver og myndighetene tidlig i byggeprosessen. Demokratihensyn er tillagt omfattende vekt gjennom klageadgang på alle nivåer av byggesaksbehandlingen. Kommunen har etter den nye loven fått overført ansvaret for å sende ut nabovarsler og innhente nabomerknader i byggesaker, fordi dette er antatt å være den beste garanti for å sikre naboers rettigheter. Mange oppfatter imidlertid den omfattende klageadgangen som forsinkende og fordyrende for foretakene.

I utgangspunktet kreves tillatelse til alle tiltak. Kommunene kan imidlertid selv definere tiltak som ikke er meldingspiktige. Ved naboklage på tiltaket, eller dersom estetiske hensyn ikke ivaretas, kan kommunene kreve søknad i ettertid.

3.5.4 Island

Island (ca. 290 000 innbyggere) består av 104 kommuner. Dette antallet reduseres stadig grunnet sammenslåing av kommuner. Stat og kommune utgjør de to forvaltningsnivåer.

Island har i dag én felles «Skipulags- og byggingarlög» (plan- og bygningslov) fra 1998. Loven er underlagt Miljødepartementet som har det konkrete ansvaret for å implementere loven, utarbeide forskrifter, veilede kommunene og føre kon-

troll og tilsyn med kommunenes praksis. Det er igangsatt et arbeid med sikte på en større endring av loven, bl.a. ved å dele den i to. Bakgrunnen for dette er et ønske om å styrke byggesaksdelen av lovverket. Sentrale myndigheter antar at én felles lov for plan og byggesak har ført til at plansakene har fått for stor oppmerksomhet på bekostning av byggesaksspørsmålene. Det tas sikte på å ha et lovforslag klart i løpet av 2005.

Det har vært en betydelig strukturendring i byggenæringen på Island i løpet av de siste 10-15 årene. Selvbyggerne som utgjorde en stor andel, er sterkt redusert. Næringen består stort sett av små firmaer og enmannsforetak. Det har skjedd en vesentlig kompetanseheving både av planleggere og utøvere, og det er et større fokus på å bedre kvaliteten på det som bygges. Dagens bygningslovgivning er ikke tilpasset de endrede forhold. Store deler av de lovforslag som nå utarbeides, vil være knyttet til byggesaksdelen av plan- og bygningsloven.

Bygningslovgivningen har bestemmelser om kontroll og tilsyn med byggearbeidene. Kontroll og tilsyn blir foretatt på to nivåer, både fysisk inspeksjon av byggeplassen og kontroll av dokumentasjonen hos foretakene. Etter dagens lov gjennomgås dokumentene av den kommunale bygningsinspektøren. Deretter foretas en rekke byggeplasskontroller under oppføringen. Den grundige kontrollen kan framstå som et forsinkende ledd i byggeprosessen. Det vurderes derfor om behovet fortsatt er tilstede.

Gjennom revisjon av den islandske plan- og bygningslov arbeides det for at regelverket i større grad skal utformes som funksjonskrav og ikke tekniske krav. I tillegg vurderes det om ansvaret for tilsyn og kontroll skal overføres fra kommunene til tiltakshaver. Fordi mange aktører ikke har tilstrekkelig kompetanse, antas det likevel at en ordning som fullt ut baserer seg på egenkontroll eller legger hele ansvaret på tiltakshaver, ikke er ønskelig. Regjeringen ønsker imidlertid å forenkle kontrollsystemet og finne nye praktiske løsninger.

Plan- og bygningsloven stiller et absolutt plankrav som grunnlag for tillatelse til tiltak. Alle tiltak krever dessuten tillatelse etter forutgående søknad. Det er kommunen som avgjør om det skal gis tillatelse til tiltak. Tiltak med store avvik fra gjeldende detaljplan, eller kommuneplan der det ikke finnes detaljplan, krever ny planbehandling. Ved mindre avvik kan endringene godkjennes ved dispensasjon.

3.6 EU- og EØS-rettslige rammer for bygningslovgivningen

Gjennom EØS-avtalen er Norge bundet til å tilpasse lovgivningen til de EU-direktiv og andre rettsakter fra EU som er gjort til en del av EØS-avtalen. Senere vedtatte EU-direktiv og rettsakter, som ligger innenfor EØS-avtalens saklige virkeområde, kan inntas i EØS-avtalen etter prosedyre fastsatt i avtalens art. 102. Det oppstår da en folkerettslig forpliktelse for Norge til å gjennomføre det som følger av den aktuelle rettsakt i norsk rett.

De direktiv som gjaldt bygningssektoren da EØS-avtalen ble inngått, ble tatt inn i vedlegg 2 til avtalen. Ved lov av 12. april 1996 nr. 22 ble direktiv 89/106/EØF (byggevaredirektivet), direktiv 84/529/EØF (løfteutstyr), direktiv 89/392/EØF (tillegg om løfting og forflytning av personer) og direktiv 78/170 (energi), innlemmet i norsk rett, jf. Ot.prp. nr. 25 (1995-1996).

I denne framstillingen har en tatt med EU-rettsakter som er innlemmet i norsk rett, for å gi en total oversikt over EØS-rettslige forpliktelser for Norge. En har også tatt med EU-rettsakter som ennå ikke er gjort til en del av EØS-avtalen for å vise utviklingstendenser i EU-retten, og fordi det normalt bare vil være et spørsmål om tid før rettsakter som ligger innenfor EØS-avtalens saklige virkefelt blir tatt inn i EØS-avtalen.

Bygningssektoren har stor betydning for økonomisk utvikling, sysselsetting og sosiale forhold i medlemslandene. EU har derfor lagt stor vekt på byggesektoren i utviklingen av det indre marked, se Hvitboken om gjennomføring av det indre marked, godkjent av Det europeiske råd i juni 1985, nr. 71, der det slås fast at det i den generelle politikk vil bli lagt særlig vekt på bygningssektoren.

EU har vært opptatt av å sikre fri flyt av byggevarer innenfor EU- og EØS-området ved fjerning av tekniske handelshindringer og å sikre en minstestandard av hensyn til sikkerhet og miljø. EU har også vært opptatt av energibruk i bygninger som et ledd i den alminnelige energipolitikken med vekt på effektiv utnyttelse av energiresursene, reduksjon av utslipp av klimagasser og overgang til fornybare energiresurser.

Ved siden av direktiv som stiller krav til medlemsstatenes regulering av byggevirkosomhet, vil enkelte direktiv om f.eks. arbeidsmiljø, dyrevern m.m., kunne inneholde krav til utforming av bygninger. En har avgrenset framstillingen her til regelverk som mer direkte og generelt regulerer

krav til utforming av bygninger, og som det er naturlig at en tar inn i bygningsloven eller forskrift til loven. Formålet her er særlig å unngå at de regler som blir foreslått, på noe punkt er i strid med EØS-avtalen. Særskilte bygningskrav av hensyn til for eksempel arbeidsmiljø, vil det være mest hensiktsmessig å ta inn i arbeidsmiljølovgivningen eller forskrifter til den.

3.6.1 Samordning av krav til byggeprodukter

Ulike krav og spesifikasjoner til byggeprodukter innenfor medlemslandene, eller usikkerhet om et produkt fra et land fyller kravene i et annet land, ville kunne fungere som en hindring for handel med byggeprodukter og dermed svekke konkurransen på dette området. Gjennom direktiv 89/106 av 21. desember 1988 om harmonisering av lovgivningen i bygg- og anleggssektoren (Byggeveredirektivet) som er inntatt i EØS-avtalen Vedlegg 2 kapittel XXI, har en tatt sikte på å skape et rettslig rammeverk for å sikre like krav til byggeprodukter i alle medlemsland, og å innføre en felles godkjennings- og merkingsordning for byggevarer i EU. Samtidig er målsettingen å sikre at kvaliteten på byggevarer er slik at bygningene der byggevarerne brukes, oppfyller de krav som må stilles til bygningers sikkerhet, helse, energiøkonomisering, miljøvern og også til økonomiske hensyn.

Direktivet slår fast at det er medlemsstatenes ansvar å sikre at byggearbeid på deres territorium er planlagt og utført på en måte som gjør at sikkerheten for personer, husdyr og eiendom ikke settes i fare og at hensynet til allmenn velferd ivaretas.

Direktivet viser til Rådsresolusjon av 7. mai 1985 [EFT nr. 136 av 4.6.1985, s. 1.] som pålegger medlemsstatene å sikre at grunnleggende krav med hensyn til sikkerhet og andre aspekter viktige for den allmenne velferd, blir fastsatt uten at eksisterende og berettigede vernenivåer i medlemsstatene blir redusert. Resolusjonen bestemmer også at det skal fastsettes generelle og spesifikke kriterier til byggverk og til de materialer som benyttes i byggverk.

Byggeveredirektivet er utformet etter det som i EU kalles «den nye metode» som EU har innført for direktiv som gjelder krav til tekniske spesifikasjoner, fra 1988 og senere. Hva som ligger i «den nye metode» er beskrevet slik i Ot.prp. nr. 25 (1995-96) s. 1:

«Byggeveredirektivet er gitt etter den såkalte «nye metode» («new approach») i EU. Direktivene etter den nye-metode fastsetter overord-

nede rammer for produkter i forhold til helse, miljø og sikkerhet i selve direktivet. De europeiske standardiseringsorganisasjonene CEN, CENELEC og ETSI får i oppdrag å utforme tekniske spesifikasjoner i form av harmoniserte standarder som ivaretar de krav direktivene setter. Det skal kunne bekreftes at produktene er i samsvar med disse tekniske spesifikasjoner etter spesielle metoder. Produkter som kan vise slikt samsvar kan CE-merkes, og CE-merkingen skal kunne sikre fri omsetning av varer innen EØS området. Regler for bruk av CE-merket er likt for alle ny-metode direktiver. Det enkelte lands myndigheter har plikt til å føre kontroll med bruk av merket.»

Direktivet ble innarbeidet i norsk rett ved endring i plan- og bygningsloven §§ 77 og 111 ved lov 12. april 1996 nr. 22 og ved forskrift om krav til byggverk og produkter til byggverk (FOR-1997-01-22-33) heretter kalt Byggevereforskriften, §§ 5-1, 5-11 til 5-14, 5-18 til 5-20, jf. Ot.prp. nr. 25 (1995-96).

Plan- og bygningsloven § 77 nr. 2 første ledd fastsetter etter endringen at et hvert produkt som skal inngå i et «byggverk» skal ha egenskaper som fører til at bygget oppfyller de krav som framgår av nr. 1. I nr. 2 andre ledd er det gitt hjemmel for å utforme forskrifter som stiller krav om CE-merking.

Etter Byggevereforskriften § 5-18 kan et byggeprodukt merkes med CE-merket når det, forsvarelig benyttet, vil medvirke til at byggverk tilfredsstillende de seks grunnleggende krav etter Byggeveredirektivet, til:

- mekanisk motstandsevne og stabilitet
- brannsikring
- hygiene, helse og miljø
- sikkerhet ved bruk
- støyvern og
- energisparing og varmeisolering.

Et CE-merket produkt skal fritt kunne omsettes og brukes uten ytterligere vurdering i henhold til Byggevereforskriften §§ 5-11 til 5-13.

Forskriftene § 5-19 fastsetter plikt til å rapportere til tilsynsmyndigheten ved mistanke om omsetning av et produkt som ikke tilfredsstillende forutsetningene for godkjenning, kontroll eller CE-merking, dersom produktet er tiltenkt brukt i et byggverk. Tilsynsmyndigheten kan kreve dokumentasjon fra produsenten og vedta å midlertidig stanse omsetning og bruk av produktet inntil kontroll er gjennomført.

Paragrafen inneholder også hjemmel for å kunne gi pålegg om å stanse bruk og omsetning

av produktet inntil forutsetningene er oppfylt. Tilsynsmyndigheten kan også gi pålegg om å kalle slike produkter tilbake fra markedet eller treffe andre tiltak for å sikre at produktet bringes i overensstemmelse med kravene.

Den europeiske standardiseringsorganisasjon (CEN) og Den europeiske komité for elektroteknisk standardisering (CENELEC) er anerkjent som de kvalifiserte organer som skal vedta harmoniserte standarder, i samsvar med de generelle retningslinjer for samarbeid mellom Kommissjonen og disse to organer som ble undertegnet 13. november 1984.

Medlemsstatene kan oversende til Kommissjonen teksten til de nasjonale tekniske spesifikasjoner som de mener er i samsvar med de grunnleggende krav nevnt i artikkel 3. Kommissjonen skal omgående meddele de øvrige medlemsstatene disse nasjonale tekniske spesifikasjonene. I samsvar med prosedyren omhandlet i artikkel 5 nr. 2, skal den meddele medlemsstatene hvilke av de nevnte nasjonale tekniske spesifikasjoner som antas å være i samsvar med de grunnleggende krav nevnt i artikkel 3.

Medlemsstatene skal offentliggjøre de nevnte tekniske spesifikasjoners referansenumre. Kommissjonen skal også offentliggjøre dem i De Europiske Fellesskaps Tidende.

På bakgrunn av den prosedyren som byggevarerdirektivet legger opp til, er det fastsatt en rekke vedtak som fastsetter hvilken framgangsmåte som skal anvendes for samsvarsattestering av ulike varegrupper.

Vedtakene som er gjort om framgangsmåten for samsvarsattestering av byggevarer i medhold av Byggevarerdirektivet artikkel 20 nr. 2 er av EØS-komiteen innlemmet i EØS-avtalens vedlegg II kap. XXI nr. 1, og dermed gjort til en del av EØS-avtalen.

Foreløpig gjelder ordningen med CE-merking bare et fåtall produkter. Det mangler også på mange områder felles europeiske standarder for godkjenning, og det brukes til dels ulike prøvingsmetoder i ulike land. Gjensidig aksept blir praktisert, men det må dokumenteres at produkt som er godkjent i et land også fyller kravene i et annet land. Det skjer likevel på grunnlag av direktivet en nedbygging av de tekniske handelshindringer for byggevarer.

3.6.2 Krav til heiser og løfteinnretninger m.m.

EU har også innført grunnleggende krav og CE-

merking for heiser og sikkerhetskomponenter til heis, jf. direktiv 1984/529/EØF og direktiv 1995/16/EF (Heisdirektivet). Det samme gjelder løfteinnretning, jf. direktiv 1998/37/EF (Maskindirektivet) og varmtvannskjeler som er i samsvar med krav angitt i direktivet om varmtvannskjeler, jf. direktiv 1992/42/EØF. Disse direktivene er innarbeidet i norsk rett gjennom plan- og bygningsloven § 106a og Byggevareforskriften, se forskriften §§ 9-2 flg. (varmeanlegg) og § 9-61 til 9-63 (løfteinnretninger/heiser).

3.6.3 Krav til energimessig yteevne for bygninger

Oppvarming av bygninger og varmtvann til bruk i boliger og andre bygninger står for i overkant av 40% av energiforbruket i EU-landene. Bygningssektoren er derfor et viktig område i arbeidet med å redusere energiforbruket og å øke bruken av fornybare energikilder.

Direktiv 78/170/EØF og direktiv 1992/42/EØF, som gjaldt ved inngåelsen av EØS-avtalen, ble innlemmet i norsk rett ved lov 12. april 1996 nr. 22. Også Rådsvedtak 98/352/EF av 18. mai 1998 om et flerårig program for fremming av fornybare energikilder i Fellesskapet (ALTENER II), som fastsatte krav til energiforsyning i bygninger, er innlemmet i norsk rett ved Byggevareforskriften §§ 8-2 flg.

På energiområdet har det skjedd en utvikling ved at EU i direktiv 2002/91/EC av 16. desember 2002 har fastsatt nye og mer omfattende bestemmelser om krav til energimessig yteevne for bygninger, enn det som gjelder etter de tidligere direktiver. Målsettingen med direktivet er å fremme bedre energimessig yteevne i bygninger under hensyn til uteklima og lokale forhold, innklima og kravet til kosteffektivitet. For å fremme denne målsettingen er det i vedlegg II til direktivet fastlagt generelle rammer for en metode for å kalkulere den integrerte energimessige yteevnen for bygninger. I tillegg innføres det minstekrav for energimessig yteevne for nye bygninger og også for eldre bygninger som gjennomgår omfattende renovering, og en ordning med energisertifikater for bygninger. Direktivet krever også regelmessig inspeksjon av kjeler og luftkondisjoneringsanlegg i bygninger.

Med energimessig yteevne for bygninger menes den energimengde som blir forbrukt for å møte de ulike behov som er knyttet til vanlig bruk av en bygning av den aktuelle typen, som oppvarming, oppvarming av varmt forbruksvann, kjø-

ling, ventilasjon og belysning. Denne energimengden skal angis ved et eller flere indikertall som beregnes under hensyn til varmeisoleringen i bygningen, bygningens tekniske egenskaper og egenskaper ved installasjoner i bygningen, bygningens utforming og plassering i et klimamessig perspektiv, eksponering for sol og påvirkning fra nærliggende bygninger, egen energiproduksjon samt andre faktorer som påvirker energibehovet, herunder inneklimaet.

Hver medlemsstat skal anvende en metode for å beregne den energimessige ytelsen på grunnlag av de rammene som er tatt inn i vedlegg II til direktivet, artikkel 3 første ledd. Metoden kan etter artikkel 3 andre ledd settes på nasjonalt eller regionalt nivå. Den energimessige yteevnen til en bygning skal bli uttrykt på en åpen måte og kan inneholde en CO₂ indikator.

På grunnlag av den fastsatte metode for måling av den energimessige ytelsen for bygninger, skal medlemslandene i følge artikkel 4 nr. 1 fastsette krav til energimessig ytelse for bygninger. Det kan differensieres mellom nye og eksisterende bygninger og også mellom ulike kategorier av bygninger. Kravene skal ta hensyn til de krav som må stilles til inneklima, lokale forhold, bygningens tiltenkte funksjon og til bygningens alder. Minstekravene skal revideres minst hvert femte år for å bli oppdatert i forhold til ny teknologi på dette området. En må anta at det ved innlemming av dette direktivet i norsk rett, vil måtte legges særlig vekt på de klimatiske forhold i Norge. Direktivet åpner også for å differensiere kravene etter regionale forhold innenfor hvert medlemsland.

Det kan fastsettes unntak fra kravene for bygninger som er vernet på grunn av miljømessige, arkitektoniske eller historiske grunner, i tilfeller der tilpassing til de generelle kravene ville endre bygningens karakter. Det samme gjelder bygninger brukt for religiøse formål, midlertidige bygninger, industrianlegg og for bygninger brukt for landbruksformål. Det samme gjelder boliger som skal brukes mindre enn fire måneder i året (typisk fritidsboliger) og bygninger med mindre enn 50 m² nytteareal.

Direktivet skiller mellom nye og eksisterende bygninger. Det påligger medlemsstatene å sørge for at nye bygninger fyller de minstekravene som følger av artikkel 4.

Det kanskje mest omfattende enkeltkravet, er at det før bygging av nye bygg med bruksareal over 1000 m² skal vurderes om bruk av alternativ energiforsyning er teknisk og økonomisk gjen-

nomførbart, jf. artikkel 5 andre ledd. Alternativ energiforsyning kan være desentraliserte energiforsyningssystem basert på fornybar energi, kombinert varme- og elektrisetsproduksjon (CHP), fjern- eller nærvarme eller fjern- eller næravkjøling dersom dette er tilgjengelig og også varmepumper under visse vilkår. Vurderingen av dette skal gjennomføres før byggeprosjektet startes.

Det vil bli vurdert om det trengs egen lovhjemmel for å kunne pålegge et slikt krav. Ved større renovasjonsarbeid på eksisterende bygg med mer enn 1000 m² nytteareal, skal det skje en oppgradering til minimumskravene så langt dette er teknisk, funksjonelt og økonomisk mulig, jf. artikkel 6. Minimumskravene skal også her ta utgangspunkt i de kravene som følger av artikkel 4.

Artikkel 7 har detaljerte regler om energiytelsessertifikat for bygninger som er bygd, solgt eller utleid, til henholdsvis eieren, kjøperen eller den blivende leietakeren. Sertifikatet skal inneholde opplysninger om gjeldende krav, slik at det er mulig for forbrukere å sammenligne ytelsen for bygget med de generelle standarder. I offentlige bygg og bygg som blir brukt av institusjoner som yter tjenester til mange mennesker og som har et nytteareal på mer enn 1000 m², skal det henges opp energisertifikat som viser bygningens energiytelse på et sted hvor det er klart synlig for publikum.

Videre inneholder direktivet i artikkel 8 og 9 regler om systematisk inspeksjon av varmekjeler og luftkondisjoneringssystem. For å gjennomføre slike inspeksjoner skal det autoriseres uavhengige eksperter som skal drive slik kontroll, enten som selvstendige næringsdrivende eller som ansatte i offentlige eller private foretak.

Fristen for å innføre direktivet er for medlemsland i EU 4. januar 2006. En må anta at dette direktivet også vil bli tatt inn i EØS-avtalen og således bli bindende for Norge. Det kan derfor være grunn til å vurdere hvilke lovendringer som eventuelt er nødvendige eller hensiktsmessige for å innføre dette direktivet i norsk rett.

Gjennomføring av direktivet vil føre til at det må fastsettes krav til energiytelser for Norge på grunnlag av det rammeverket som ligger i direktivet med vedlegg.

3.7 Forholdet til Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen

Norge er bundet av de menneskerettighetskonvensjoner som er inkorporert i norsk rett gjen-

nom Menneskerettighetsloven av 21. mai 1999 nr. 30. Disse konvensjonene blir i større grad enn tidligere påberopt direkte for norske domstoler. De må således anses som sentrale regler for å beskytte borgernes interesser.

Den mest anvendelige er den Europeiske Menneskerettskonvensjon av 4. november 1950 (EMK). Det skyldes ikke minst at den har et eget effektivt klagesystem, slik at ved manglende nasjonal overholdelse, kan medlemsstatenes borgere bringe saker inn for den europeiske menneskerettighetsdomstolen i Strasbourg (EMD).¹

Menneskerettighetsloven inkorporerer også regler fra FN-systemet. I denne sammenheng vil konvensjonene for beskyttelse av sivile og politiske rettigheter (SP) og økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) være mest relevante. Det fremstår imidlertid som mindre sannsynlig at disse vil bli påberopt som prinsipielt grunnlag i byggesaker for norske domstoler, da praksis rundt disse i mindre grad enn EMK er egnet til å gi borgerne konkrete rettigheter. Fremstillingen i det følgende vil derfor først og fremst være basert på EMK-regler, men FN-konvensjonene nevnes kort.

3.7.1 Relevante problemstillinger

De mest aktuelle reglene etter EMK er første tilleggsprotokoll art. 1 (P1-1), som beskytter eiendomsretten, art. 8 som beskytter familielivet, art. 6 som gir prosessuelle garantier og diskrimineringsforbudet i art. 14. Menneskerettighetene beskytter individene i forhold til staten, og en forutsetning for at de konvensjonsbaserte reglene skal komme til anvendelse i intern rett er at de blir påberopt av et individ som føler seg krenket. I forbindelse med byggesaker er det to hovedgrupper med mulige krenkede.

Den første er den private parten i en byggesak, og han kan beklage seg både over resultatet av saken og saksbehandlingen som sådan. Eksempler på vedtak som kan krenke individets rettigheter, er nektelse av tillatelser som er nødvendige for å utnytte eiendommen eller ulike pålegg, som byggeforbud og andre vedtak som begrenser utnyttelsen av eiendom. Kravet til respekt for eierens rettigheter inneholder også et krav om forsvarlig saksbehandling noe som kan ramme både lang behandlingstid, vilkårlighet,

usaklig forskjellsbehandling og manglende begrunnelse for et vedtak.

Den annen gruppe individer som kan rammes av en byggesak er tredjeparter som berøres direkte eller indirekte. Et eksempel er naboer som mener at utfallet av byggesaken krenker deres eiendomsrett.

3.7.2 Beskyttelsen av eiendomsretten i EMK P1-1

Introduksjon

Fra vedtagelsen av EMK P1-1 i 1950 til 1995 ble det avsagt noen få dommer hvor EMD fant at eiendomsretten var krenket. De siste 10 årene er det imidlertid konstatert krenkelse av P1-1 i en rekke dommer, og det er således først i den senere tid at artikkelen virkelig har blitt aktuell. Mange av disse dommene gjelder de øst-europeiske land, hvor tidligere styresett har medført tilstander som avviker svært fra de norske. Det er imidlertid også dommer mot land det er mer naturlig å sammenligne med, som Sverige, Frankrike og England. Samlet sett er det dessuten utviklet en praksis som viser at bestemmelsen kan bli aktuell på en rekke områder også i forhold til norsk rett.²

P1-1 er påberopt i flere norske høyesterettssaker, herunder plenumssakene fra 1998 vedrørende pensjon og utmåling av ekspropriasjonsstatning.

Bestemmelsens struktur

P1-1 lyder:

«Enhver fysisk eller juridisk person har rett til å få nyte sin eiendom i fred. Ingen skal bli fratatt sin eiendom unntatt i det offentliges interesse og på de betingelser som er hjemlet ved lov og ved folkerettens alminnelige prinsipper.

Bestemmelsen overfor skal imidlertid ikke på noen måte svekke en stats rett til å håndheve slike lover som den anser nødvendige for å kontrollere at eiendommen blir brukt i samsvar med allmennhetens interesser eller for å sikre betaling av skatter eller andre avgifter eller bøter.»

Reglene i første ledd andre setning angir vilkårene for ekspropriasjon og tilsvarende tiltak

¹ Se nærmere om klagerreglene i *Erik Møse: Menneskerettigheter* (2002) s. 106 flg.

² I FN's mer uforpliktende Verdenserklæring, verner art 17 eiendomsretten mot vilkårlig frarøvelse. Verken SP eller ØSK inneholder regler som følger opp dette utgangspunktet.

(Ekspropriasjonsregelen), mens reglene i andre ledd angir vilkårene for tiltak for å kontrollere bruken av eiendommen (Kontrollregelen). Hver av disse såkalte inngrepshjemlene retter seg mot spesifikke tiltak fra staten. I tillegg anses første setning i første ledd, kravet om respekt for eiendomsretten, å være en inngrepshjemmel. Den er tolket slik at staten kan iverksette andre tiltak enn de som er dekket av de to konkrete hjemlene, og det sentrale vilkår er i så fall at eiendomsretten er respektert.

Regelen i første setning har også en annen funksjon; det fremgår av domspraksis fra Strasbourg at de to andre reglene må tolkes i lys av denne. Dette innebærer at selv om vilkårene i de to inngrepshjemlene isolert sett er oppfylt, kan det foreligge konvensjonsbrudd dersom eiendomsretten totalt sett ikke er vist tilstrekkelig respekt.

Sammenhengen mellom reglene ble først slått fast i *Sporrong & Lönnroth mot Sverige* fra 1982. I denne saken ble den svenske staten dømt til å betale erstatning til to av sine borgere fordi deres eiendomsrett var krenket. Bakgrunnen var at staten hadde vedtatt å ekspropriere to eiendommer, uten at tiltakene var iverksatt, og samtidig utferdiget byggeforbud. Ekspropriasjonstillatelsen hadde ligget der i henholdsvis ca. 25 og 12 år og byggeforbudene hadde hvilt på eiendommene i 23 og 8 år. Domstolen slo fast at det var tre regler som måtte vurderes i forhold til P1-1. Byggeforbudene ble ansett å være tiltak for å kontrollere bruken av eiendommene, mens ekspropriasjonstillatelsen ble vurdert i forhold til kravet om respekt i første setning fordi ingen av de andre reglene passet. Totalt sett var klagerens eiendomsrett krenket fordi klagerne hadde levd med en stor usikkerhet i så mange år.³

Hvilke rettigheter som er beskyttet

P1-1 beskytter alle tenkelige rettigheter, dog slik at det er et vilkår at de faktisk eksisterer i henhold til intern rett. Det er ikke nødvendig at det foreligger en rettighet som er beskyttet, men det må i det minste foreligge et krav. Bestemmelsen skal således ikke brukes som et ledd i sosial utjevning, formålet er å sikre stabilitet og forutberegnelighet i eiendomsforholdene.

P1-1 beskytter først og fremst rettigheter i fysiske gjenstander, både i fast eiendom og løsøre.

Både totale og begrensede rettigheter omfattes, dvs. både full eiendomsrett og bruksretter samt sikkerhetsrettigheter som salgspant. Bestemmelsen beskytter videre immaterielle rettigheter, i den grad slike utgjør en beskyttelsesverdig interesse som den private part har berettigede forventninger om å beholde.

Videre omfattes krav mot offentlige myndigheter, både der det offentlige opptrer som privat part, som ved erstatningskrav, og som offentlig myndighet. I forhold til den siste kategorien, må det vurderes om kravet er en beskyttet rettighet, basert på om borgerne har en berettiget forventning om å beholde den. En viktig gruppe som kan være aktuell i forhold til bygningslovgivningen, er ulike former for tillatelser. Fra praksis i Strasbourg er det eksempler på at en skjenketillatelse knyttet til næringsvirksomhet var beskyttet etter P1-1 (Tre Traktörer AB), i motsetning til en rett til å kjøre rutetrafikk i en mindre by (Pudas). Avgjørende for at det ble forskjellig resultat synes å ha vært at skjenketillatelsen ble ansett viktigere for klagerens levebrød, samt at innehaverne hadde bedre grunn til å regne med å beholde den.

Det er også eksempler på at tillatelser til utnyttelse av eiendom er ansett beskyttet, som i *Pine Valley mot Irland* fra 1991 hvor en rett til å bygge ut et område var beskyttet fordi borgerne hadde fått en legitim forventning om en viss utnyttelse av eiendommen. I slike tilfeller er ikke nødvendigvis tillatelsen en rettighet i seg selv som er beskyttet, men den rett den gir anses å være en av beføelsene eieren av eiendommen besitter. Den blir således et aspekt ved eiendomsretten til grunnen.

Hva slags inngrep P1-1 beskytter borgerne mot

For at P1-1 skal kunne påberopes må det foreligge et tiltak fra statens side, fordi det er staten som kan innklages. Inngrep fra andre private er således i utgangspunktet ikke relevant i forhold til bestemmelsen, men dersom staten kunne og burde forhindre et slikt privat inngrep, kan det likevel foreligge en krenkelse. Dette vil kunne være tilfelle hvis staten ikke gir lover for å beskytte sentrale aspekter ved eiendomsretten, eksempelvis hvis man ikke hadde vært beskyttet mot tiltak fra naboer.

Inngrepet må også ha hatt en viss betydning for klageren. Det er uklart om det er et vilkår at det har medført et økonomisk tap, men et slikt tap vil uansett være et argument for at det er foretatt et inngrep. Det er antatt at vage planer om å foreta et tiltak ikke er tilstrekkelig for å innklage staten,

³ Se nærmere om P1-1 i *Hans Danelius*, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis* (2002), s. 373 flg og Erik Møse op.cit, s. 499 flg.

det må faktisk være fattet et vedtak. Det må videre være kausalitet mellom det statlige tiltak og virkningene for borgeren.

Vilkår for at staten kan gjøre inngrep i eiendomsretten

Det er et vilkår for alle typer inngrep at de har hjemmel i lov selv om det ikke følger eksplisitt av konvensjonsteksten. Hovedformålet er i tillegg til å ivareta demokratiske hensyn, å unngå vilkårlige avgjørelser og sikre forutberegneligheten for borgerne.

Lovskravet har i praksis fått et konkretisert innhold. For det første må staten ha hjemmel i en regel med en viss forankring i en demokratisk prosess. Dette innebærer også at regelen må være utferdiget av relevante myndigheter i henhold til en adekvat prosedyre. Hvor nært opp mot formell lovgivning regelen må være, vil kunne bero på hvor alvorlig inngrep det er tale om. Videre må den aktuelle regelen være både tilgjengelig og presis. Med dette menes at borgerne skal kunne gjøre seg kjent med reglene både fysisk og kunne forstå innholdet. Dessuten er det et krav om at den ikke må være for vag eller åpne for vilkårlig og lite forutsigbar anvendelse (Hentrich mot Frankrike).

Et inngrep i en rettighet beskyttet av konvensjonen må videre være begrunnet med *hensynet til samfunnsinteresser*. Dette begrepet må forstås svært vidt i det innholdet i kravet må tilpasses forholdene i den enkelte medlemsstat. Dette er et område hvor statene har en særlig vid skjønnsmargin, da de i prinsippet er nærmest til å vurdere hvilke interesser som må beskyttes og hvilke tiltak som er nødvendige. Utgangspunktet er at et samfunnshensyn er akseptabelt med mindre det er «manifestly without reasonable foundation», noe som vil si at det er helt uten rimelig basis.

P1-1 er dessuten som de øvrige artikler i konvensjonen tolket slik at det er et vilkår at statens inngrep er *proporsjonalt* i forhold til belastningen det utgjør for de private interesser. Dette følger også av Sporrang Lönnroth-saken hvor det ble uttalt at det må være en «fair balance» mellom private og statlige interesser. Dette innebærer at selv om det foreligger gode samfunnsmessige grunner for eksempelvis å frede en eiendom, kan det innebære en krenkelse av eierens rettigheter dersom akkurat han rammes spesielt hardt.

Ekspropriasjonsregelen

Reglene i første ledd andre punktum innebærer at staten kan ekspropriere private rettigheter. Dette

er et så vidtgående inngrep at det er innfortolket et vilkår om at borgerne i så fall må få erstatning. Det følger av James mot Storbritannia fra 1986 og det ble da slått fast at det normalt skal ytes full erstatning, men at særlige hensyn kan tilsi andre løsninger.

Det er viktig å merke seg at med «frarøvelse» menes ikke bare formell ekspropriasjon, men også andre inngripende tiltak som i realiteten innebærer en avståelse av rettigheter. Eiendomsretten innebærer at man har mange beføyelser til rådighet og det avgjørende er om eieren er fratatt så mange beføyelser at han i realiteten ikke har noen eiendomsrett igjen. En illustrerende dom for slik de facto ekspropriasjon er Papamichalopoulos mot Hellas, som gjaldt klage fra eierne av noen store strandeiendommer. Eierne var fratatt råderetten fordi bruksretten var overført til marinen, slik at eiendommene kunne fungere som feriested for offiserer. Domstolen kom her til at det forelå en faktisk ekspropriasjon fordi eierne ikke kunne benytte seg av eiendommene. Tiltaket ble derfor bedømt etter ekspropriasjonsregelen, selv om de formelt sett var eiere av eiendommene.

Kontrollregelen

Regelen i andre ledd dekker en rekke ulike tiltak for å kontrollere bruken av eiendommen eller sikre innkreving av skatter og avgifter. I praksis er det viktig å trekke grensen mellom reglene i første og andre ledd, særlig fordi kontrollregelen ikke inneholder et krav om erstatning. Det er lagt til grunn i praksis at enkelte inngrep som i utgangspunktet er rådighetsbegrensninger, eksempelvis bygge- og deleforbud som hindrer bruken, kan bli ansett som frarøvelse dersom de er så omfattende at man i realiteten ikke kan benytte eiendommen.

Proporsjonalitetskravet gjelder også i forhold til Kontrollregelen, men utgangspunktet er at det skal mer til før et inngrep her anses uproporsjonalt fordi tiltakene normalt er mindre omfattende. Det innebærer at staten får et større spillerom når det gjelder slike tiltak. Selv om det ikke er et vilkår i forhold til slike tiltak at det betales erstatning, vil manglende kompensasjon kunne være relevant i vurderingen av om det foreligger krenkelse. Et omfattende inngrep kan således være tillatt om det er tilkjent erstatning.

Et spørsmål som ofte har vært oppe i praksis er om huseiere som ikke kan si opp leietakere, eller kreve markedsmessig husleie, har fått krenket sin eiendomsrett. Kun et fåtall av klagerne har fått medhold. Et eksempel er Scollo mot Italia fra

1994. Klageren var en handikappet og arbeidsledig huseier, og situasjonen når han ikke kunne si opp kontrakten med leietakerne ble funnet å være uholdbar. En annen sak mot Italia fra 1999, Saffi, viser et annet aspekt, nemlig at det må være mulig å tvangsfullbyrde utkastelsesdommer. Det er således ikke tilstrekkelig at klager får rett til å gjennomføre tiltak etter intern rett dersom tiltaket ikke kan tvangsfullbyrdes.

I Pine Valley mot Irland hadde klagerne opprinnelig fått tillatelse til å kjøpe et stort landområde for utbygging til industrielle lagerbygninger og kontorer. Tillatelsen ble imidlertid trukket tilbake fordi den ble ansett å være i strid med en utviklingsplan. Dette ledet til store tap og klagerne anførte at P1-1 var krenket. EMD anvendte Kontrollregelen, men kom til at denne ikke var krenket. Domstolen la vekt på at klagerne var engasjert i forretningsvirksomhet beheftet med risiko og at de hadde vært klar over utviklingsplanen og kommunestyrets motstand mot utbyggingssplanene da de satte i gang. Det ble derfor ikke ansett uforholdsmessig å annullere utbyggingstillatelsen uten kompensasjon. Det forelå imidlertid en krenkelse av art. 14 sammenholdt med P1-1 fordi senere lovgivning som endret rettsstillingen for personer i denne situasjonen, gjaldt for alle andre enn klagerne.

I Fredin mot Sverige fra 1991 hadde myndighetene trukket tilbake klagerens tillatelse til å utnytte et grustak ut fra naturvern hensyn som domstolen fant at var legitime interesser. Domstolen fant også at det var en rettfærdig balanse slik at proporsjonalitetskravet var oppfylt. Det ble lagt vekt på at klagerne allerede da de satte i gang sin virksomhet, måtte skjønne at de ikke hadde noen garanti for fremtidig driftstillatelse. De hadde således ingen berettiget forventning om fortsatt drift.

Nektelse av byggetillatelse er en egen undergruppe av saker. En sentral dom er Allan Jacobsen mot Sverige fra 1989. Klageren hadde kjøpt hus på en relativt stor tomt som falt inn under planer vedtatt i henhold til bygningslovgivningen og byggeforbudet på eiendommen ble stadig forlenget. Klageren fikk ikke medhold i at eiendomsretten var krenket og domstolen la vekt på at han aldri hadde hatt noe rettskrav på å bygge. Han var klar over usikkerheten da han kjøpte eiendommen og forbudene ble ikke ansett uforholdsmessige selv om de hadde ligget der i mange år. Begrunnelsen for inngrepet var for øvrig kommunens behov for arealplanlegging.

Dommene illustrerer at domstolen ikke ver-

ner næringslivsinteresser like godt som private, fordi innehaveren ofte tar en risiko. Videre fremgår det at tiltak som var igangsatt eller i hvert fall kjent for klageren før han ervervet eiendommen, anses mindre tyngende enn overraskende tiltak som rammer igangsatte prosjekter.

Det generelle krav om respekt for eiendomsretten

Prinsippet fra Sporrang Lönnroth-saken om at kravet om respekt er en egen inngrephjemmel ble fulgt opp i Pjalopopoulos mot Hellas fra 2001. Også der tok saksbehandlingen for lang tid fordi tvist om ekspropriasjon pågikk i mer enn 15 år og eierne manglet rådighet i hele perioden. Verken Ekspropriasjonsregelen eller Kontrollregelen fikk anvendelse, og situasjonen ble bedømt etter kravet om respekt i første ledd første setning. EMD konstaterte krenkelse.

Regelen får anvendelse i flere saker hvor domstolen har konstatert krenkelse ved sendrektighet i saksbehandlingen. I saken Beyeler mot Italia hadde staten forkjøpsrett til et van Gogh bilde, men unnlot i mange år å opplyse om retten ville bli benyttet. Da forkjøpsretten endelig ble gjort gjeldende, ble salgssummen satt langt under markedspris. Dette ble ansett som krenkelse av respekten for eiendomsretten. I Antonetto mot Italia fra 2000, medførte manglende gjennomføring av et rivningsvedtak som var rettskraftig, at klager gikk glipp av lys på sin eiendom. Også dette ble ansett som en krenkelse. Frankrike ble dømt i 2002 fordi et EU-regulativ vedrørende momsfratak ble implementert senere enn de plikten. Dette medførte at klagerne ble pålagt avgift i en transaksjon som ville vært unntatt etter reglene i direktivet. Dette ble altså ansett som en krenkelse.

Det finnes også mange andre eksempler på at regelen har fått anvendelse. Finland ble dømt i 2002 etter at staten hadde krevet ulike grunnlag for beregning av arveavgift og ekspropriasjonsstatning på samme eiendommen med kort tids mellomrom (Jokela). Manglende beskyttelse mot trusler mot miljø, kan være krenkelse av kravet om respekt for eiendomsretten. På den annen side kan også tiltak for beskyttelse av miljøet krenke enkeltpersoners rettigheter. I Matos de Silva m.fl. mot Portugal fra 1996 hadde myndighetene truffet en rekke tiltak for å etablere et naturreservat som berørte klagerens eiendom. Selv om det ikke forelå noen formell eller faktisk ekspropriasjon, begrenset tiltakene adgangen til å disponere over eiendommen. Inngrepene etablerte en

usikkerhet i over 13 år og P1-1 var krenket. Iatriadis mot Hellas fra 1999 gjaldt statens utkastelse av klageren fra kinoen han drev, og vedtaket var erklært ugyldig uten at han hadde fått lokalet tilbake. Dette ble ansett som en krenkelse av respekten for eiendommen. Den sentrale begrunnelsen var at staten manglet hjemmel i lov og det ble således fastslått at lovkravet gjaldt også i forhold til krav om respekt.

Disse nye dommene viser at det er svært mange ulike tiltak som kan omfattes av bestemmelsen. Det er ikke utelukket at den varierte praksis åpner for mer kreativ anvendelse av P1-1 også etter norsk rett og for norske domstoler.

3.7.3 Artikkel 8

Etter art. 8 har enhver rett til respekt for sitt familieliv og for sitt hjem.⁴ At hjem omfatter ens hus eller annen bolig, følger av flere dommer, herunder *Gillow mot Storbritannia* fra 1986. Det er imidlertid ikke tilstrekkelig for å ha en rettighet at man har planer om å bo i et bestemt område, noe som følger av *Loizidou mot Tyrkia* fra 1996 som gjaldt en klage fra en person som var avskåret fra å bo i et område hvor hennes familie hadde levd i generasjoner.

I utgangspunktet kan det se ut som art. 8 gir et sterkere vern for eiendom som utgjør et hjem enn P1-1, fordi familielivet generelt anses å være en sterkere beskyttet rettighet enn eiendomsretten. På den annen side er P1-1 svært skjønsmessig og i avveiningen mellom hensynet til samfunnet og individet må det ses hen til at det er individets hjem som rammes. Det er derfor vanskelig å se at art. 8 skal gi andre resultat enn P1-1, men det er vanlig at begge bestemmelser påberopes hvis begge får anvendelse.⁵

3.7.4 Artikkel 6

EMK art. 6 gir borgerne krav på en rettferdig og offentlig rettergang, innen rimelig tid, ved en uavhengig og upartisk domstol opprettet ved lov, for å få avgjort sine borgerlige rettigheter og plikter eller strafferettslig siktelse mot seg.⁶

⁴ SP art. 17 har en tilsvarende bestemmelse. Se om bestemmelsen hos *Danelius op.cit* s. 260 flg.

⁵ Praksis fra *Strasbourg* tyder også på at resultatet av avveiningen etter de to bestemmelsene blir den samme.

⁶ Se grundig redegjørelse hos *Erik Møse op.cit* s. 297 flg. SP art. 14 gir også regler for å sikre en rettferdig rettergang, eller en «fair trial». Det er enkelte formuleringforskjeller mellom de to reglene, men de er antatt å ha ingen eller liten realitetsbetydning.

Kravene i art. 6 får anvendelse i forhold til borgerne «civil rights and obligations», oversatt til «borgerlige rettigheter og plikter». Det er en rikholdig praksis fra *Strasbourg* knyttet til disse begrepene, og det er slått fast at krav mot forvaltningsorganer er omfattet. Det er videre antatt at art. 6 omfatter tvister om eiendomsrett og næringsvirksomhet, ulike typer erstatningskrav og også familierettslige forhold. Art. 6 gjelder også straffesaker. Høyesterett fant at illeggelse av høy tilleggsatt ved administrativ illeggelse var å anse som en avgjørelse av en straffesiktelse i forhold til art. 6, i *Rt. 2000 s. 996*.

Selve kravet til rettferdig rettergang innebærer bl.a. at det skal være likestilling mellom partene, kontradiksjonsprinsippet skal gjelde, at en part har rett til å være til stede i egen sak og et selvinkrimineringsforbud. Disse prinsippene er slått fast i omfattende konvensjonspraksis. En viktig side av selvinkrimineringsforbudet er at opplysninger gitt av forvaltningsmyndigheter ikke nødvendigvis kan påberopes i en senere straffesak, se *Saunders mot Storbritannia* fra 1996.

Det er videre fastslått at det er en viktig rettsikkerhetsgaranti at borgerne har adgang til domstolene (access to court), jf. *Golder mot Storbritannia*. Det innebærer blant annet at borgerne må ha adgang til å overprøve forvaltningsvedtak ved domstolene. Et annet viktig aspekt ved art. 6 er at det stilles krav til domstolskontrollens omfang i forbindelse med forvaltningsorganenes skjønsmessige myndighet. Det er vanlig at domstolskontrollen er begrenset og dette er derfor ikke en krenkelse i seg selv. Hvorvidt kontrollen er tilstrekkelig må vurderes konkret, jf. eksempelvis *Zumtobel mot Østerrike* fra 1993.

Dessuten innebærer kravet til rettferdig rettergang at den private har krav på begrunnelse for resultatet av tvisten. Det er flere saker hvor manglende eller utilstrekkelig begrunnelse er ansett å være en krenkelse av konvensjonen, se særlig *Ruiz Torija mot Spania* og *Hiro Balani mot Spania* fra 1994. Domstolen presiserte at omfanget av plikten til begrunnelse vil avhenge av avgjørelsens art og at kravet til begrunnelse må vurderes konkret, herunder under hensyntagen til praksis i den enkelte stat.

3.7.5 Forbudet mot dobbeltstraff

Det følger som nevnt innledningsvis av P7-4 at ingen skal kunne bli stilt for retten eller straffet på ny i en straffesak under den samme stats domsmyndighet, for en straffbar handling som han alle-

rede har blitt endelig frikjent eller domfelt for i samsvar med loven og rettergangsordningen i straffesaker i denne stat.

Forbudet kan få betydning der den private part først ilegges en administrativ sanksjon, eksempelvis for overtredelse av byggeforskrifter, og deretter straffes. Dette ble for norsk retts del slått fast i Rt. 2002 s. 497, som gjaldt spørsmål om straffeforfølgelse og senere tilleggsskatt etter ligningsloven var i strid med P7-4. Høyesterett slo fast at rettskraftig domfellelse eller frifinnelse i en straffesak for å ha unnlatt å gi opplysninger eller for å ha gitt uriktige opplysninger til ligningsmyndighetene, ikke bare beskytter mot ny straffeforfølgelse, men også mot ilegging av høy tilleggsskatt.

3.7.6 Artikkel 14

Art. 14 inneholder som nevnt et diskrimineringsforbud. Bestemmelsen rammer usaklig forskjellsbehandling uansett grunnlag. Bestemmelsen står på egne ben og det er således ikke nødvendig at en av de konkrete artiklene som beskytter rettigheter er krenket. Det er imidlertid en forutset-

ning for å anvende art. 14 at en klagesak faller under en av disse andre bestemmelsene.

Avgjørende for om det foreligger krenkende forskjellsbehandling er om det er personer som er behandlet ulikt selv om de er i sammenlignbar situasjon, og om forskjellsbehandlingen har en objektiv og rimelig forklaring. Ulik behandling må ikke bare ha et legitimt formål for å være tillatt; det må også være rimelig forholdsmessighet mellom de midler som benyttes og det formål som skal realiseres.

3.7.7 Oppsummering og vurdering

Utgangspunktet må være at norske byggeregler er så gjennomarbeidet, godt begrunnet og med legitim forankring, at det skal mye til før praktiseringen av reglene innebærer krenkelse av EMK. I og med at reglene er skjønnsmessige, kan det imidlertid ikke utelukkes at man i konkrete situasjoner vil komme til at det kan foreligge en krenkelse. Det er interessant å merke seg at det har vært en utvikling i EMD de senere år hvor stadig flere typer inngrep vurderes etter P1-1 og hvor det stadig oftere konstateres krenkelse.

Kapittel 4

Grunnhensyn i bygningslovgivningen

4.1 Innledning. Historisk perspektiv

Vurderingen av behovet for reform og regelendringer må foretas i lys av de grunnleggende prinsipper og formål som bygningslovgivningen skal ivareta. For Bygningslovutvalget som særlig har til oppgave å komme med forslag til regelforenklinger og effektivisering av byggesaksbehandlingen, er det derfor hensiktsmessig å foreta et historisk tilbakeblikk for å undersøke nærmere hvilke hensyn som har begrunnet de regler vi har og har hatt om byggesaksbehandlingen og de offentlige krav til byggetiltak. Siktemålet er da å forsøke å trekke ut eventuelle *grunnhensyn* som måtte ligge fast, og som må tas i betraktning ved utformingen av nye eller endrede regler.

De hensyn som trekkes fram, og som må antas fortsatt å gjøre seg gjeldende, er i hovedsak å betrakte som målsettinger for lovrevisjonsarbeidet. Enkelte av disse hensyn kan imidlertid også vurderes som virkemidler som skal nyttes som ledd i oppnåelsen av mer generelle mål. Utvalget finner det likevel ikke nødvendig i denne sammenheng å skille mellom mål og virkemidler eller på annen måte angi en generell definisjon av begrepet «grunnhensyn». I fremstillingen skilles det heller ikke mellom hensyn som er særegne for bygningslovgivningen og hensyn som også gjør seg gjeldende på andre lovgivningsområder.

4.1.1 1800-tallet

I tiden før industrialiseringen, var det ikke behov for noen stram regulering av arealbruken. På landsbygda var det plass nok til veier og jernbaner, til den gryende industri og til rekreasjon. Man kunne la den enkelte grunneier få disponere sin eiendom slik han ville, og overlate utformingen av landskapet til «kreftenes frie spill». Bare i de aller tettest befolkede stedene, i byene, var det behov for vedtekter om slikt som gatelinjer, branngravler og renovasjon. Her økte folketallet sterkt, og dette førte til stor aktivitet på bygnings-

lovgivningens område. De større byene Christiania, Bergen og Trondheim, fikk særskilte bygningslover som følge av dette. I 1845 fikk vi også en alminnelig bygningslov for alle byer i landet, med unntak av de som hadde en særskilt lov.

I komitéinnstillingen til Lov om bygningsvesenet i Christiania av 24. juli 1827 ble bygningslovgivningens oppgaver beskrevet slik:

- å forebygge ildsvåde og i påkommende tilfelle å lette slokking og redning
- å forebygge at bekvem og fri ferdsel på gater og fortauger vanskeliggjøres og at husenes beboere betas adgangen til fri utsikt
- å forebygge at bygningsmåten er stridende mot sunnhetspolitiet ved å befordre sykdom
- å forebygge at sådanne åpenbare feil mot solid konstruksjon begås, hvorved en bygning fra først av inneholder så å si spiren til sin undergang og hvorved den som ikke forstår å bedømme bygningens skjulte mangler, lettlig blir utsatt for bedrageri og tap i kjøp og salg så vel som i pantsettelse
- å forebygge at bygningsmåten fornærmer publikums estetiske sans

Etter disse prinsipper ordnet loven egne bygningsmyndigheter, ga forskrifter for regulering og ekspropriering av grunn til gater og plasser og om byggemåten. Loven innførte nokså vidtgående regler om murtvang. Senere ble denne loven avløst av loven av 8. september 1842. Denne loven omfattet foruten byen, også forstedene på landets grunn og opprettet en fast bygningskommisjon (politimesteren, stadskonduktøren/bygningsssjefen og branddirektøren), og en reguleringskommisjon som bestod av bygningskommisjonen, magistraten (borgermesteren) og syv medlemmer av formannskapet. Nye bygninger og skur og forandring av bygning mot gate, nabo eller gårdsrom, skulle meldes til stadskonduktøren, og kunne ikke iverksettes uten samtykke av bygningskommisjonen. Loven inneholdt en rekke forskrifter om hvordan husene skulle bygges og innredes – vesentlig for å innskrenke brannfaren.

Reguleringskommisjonen skulle utarbeide en fullstendig reguleringsplan for byen og dens omegn. Loven var etter datidens forhold temmelig radikal idet den brøt med de tilvante forestillinger om at enhver hadde rett til å utnytte sin grunn som han selv ville, og innførte en offentlig bygningskontroll.

Som det fremgår, var en av hovedgrunnene til at man vedtok slike egne bygningslover for byene tidlig på 1800-tallet, at man ville *sikre seg mot brann*. Det ble også lagt vekt på hensynet til bedret *kommunikasjon, sunnhetsspørsmål* og at nye bygninger ikke skulle være helsefarlige. Lovene stilte også *byggtekniske og estetiske krav*.

Den alminnelige bygningslov av 6. september 1845 gjaldt for alle kjøp- og ladesteder som ikke hadde særskilt bygningslov samt et byggebelte på 75 alen utenfor bygrensen. Loven opprettet i alle byer en bygningskommisjon og en reguleringskommisjon, og påla sistnevnte straks å sette fram forslag om hvilke deler av byen loven burde gjelde for, og hvordan gater og plasser innen dette området burde reguleres. Ellers inneholdt loven detaljerte tekniske bestemmelser og svært detaljerte bestemmelser om innretning av ildsteder og murpiper. Den hadde som overordnet mål å være et redskap som kunne motvirke nye brannkatastrofer.

Prinsippene fra 1845-loven ble ført videre i en ny bygningslov av 1896 som også 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.

4.1.2 Bygningsloven av 1924

Bygningslovene fra omkring århundreskiftet var gode lovarbeider for sin tid, men de kunne ikke sikre en sunn og harmonisk bygningsskikk. Der-til var de for svake, overlot for mye til tilfeldighetene, og satte for lite inn på den *samfunnsmessige regulering av byggevirkomheten*. I tillegg kom en rivende utvikling i byggevirkomheten med bl.a. elektrisitet, nye byggemåter og betong som bygningsmateriale. Det ble klart at de gamle bygningslovene ikke strakk til under denne voldsomme utviklingen, og de ble utsatt for kritikk, blant annet påstander om at de fordyret byggeforetakene. Dette medførte at det ble vedtatt en ny bygningslov i 1924 – en felles lov for alle norske byer og for noen strekninger på landet. Loven ga utførlige regler så vel for byplanen som for

tomteregulering. Videre ga den bygningsmyndighetene mulighet til å utforme lokale bygningsvedtekter tilpasset den enkelte kommunes behov. Loven inneholdt også hjemmel for å gi forskrifter til utfylling av lovens bygnings- og branntekniske bestemmelser. De første alminnelige forskrifter ble gitt i 1928.

Bygningsloven av 1924 bygde på prinsippet om at administrasjonen av bygningsvesenet i hovedsak er en kommunal oppgave, med departementet som sentral bygningsmyndighet som bl.a. kan utferdige forskrifter og avgjøre klager. Loven hadde en rekke detaljerte bestemmelser om byggeforetak, bl.a. om grunnens beskaffenhet, kloakkavløp, drikkevann, atkomst, avstand til nabo-grense, bygningers høyde, planløsning og utseende. De spesielle tekniske krav som loven opprinnelig inneholdt, ble etter hvert for en stor del overført til forskrifter. Når det gjaldt kontrollen med byggearbeider, var lovens prinsipp uten forutgående skriftlig anmeldelse og tillatelse av bygningsrådet, kunne det ikke settes i gang arbeid som var omfattet av lovens bestemmelser. *Stang*, Norsk Bygningsrett, 1943, s. 2 flg. beskriver gjeldende grunnhensyn og prinsipper etter 1924-loven slik:

«Bygningslovgivningen setter seg det mål å regulere bygnaden (bebyggelsen) særlig i byer og tettbyde strøk, slik at den tilfredsstill-ferdselens, ildsikkerhetens, sunnhetsens og skjønnhetens krav.

Almene hensyn krever at grunneierne ikke kan rå fritt over sine eiendommer og bygge som de selv vil, særlig ikke i et bysamfunn. De må alle inn under den offentlige regulering av byggevirkomheten og finne seg i å bygge og vedlikeholde sine hus etter offentlige forskrifter. ...

Gjennomføringen av en god byplan er bygningsmyndighetenes viktigste oppgave. Loven bør derfor gi bygningsmyndighetene størst mulig frihet til å regulere byen og byggevirkomheten etter almene hensyn, uten hinder av private grunneierinteresser, og bør gi kommunen rett til å ekspropriere den grunn og de rettigheter den må rå over for å kunne gjennomføre byplanen. Kommunens utgifter til anlegg av gater og plasser bør erstattes (refunderes) av de grunneierne som nyter godt av gateanlegget.

I regulert strøk bør det være forbudt å bygge på en eiendom uten at det til og langs tomte fører opparbeidet gate helst med kloakk.

Loven bør kreve at alle bygninger tilfredsstill-er rimelige krav til brannsikkerhet, sunnhet og skjønnhet...».

4.1.3 Bygningsloven av 1965

Etter vedtagelsen av 1924-loven og videre fremover i første halvdel av 1900-tallet, førte utviklingen til en betydelig endring av de felter av samfunnslivet hvor bygningsloven var ment å skulle sikre visse minstekrav til planmessighet, orden og teknisk, hygienisk og estetisk standard. 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 tiltagende konsentrasjonen av bosettingen gjorde seg også i større grad enn tidligere gjeldende ut over 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 således meget mer enn bare bygningsvesen. Den tok dessuten sikte på å være et instrument ved løsningen også av helt andre samfunnsoppgaver, bl.a. når det gjaldt befolkningsutviklingen og bosettingsmønsteret.

Bygningsloven la opp til et system med oversiktsplan ved hjelp av regionplan og tilknyttede vedtekter. Det ble imidlertid i lovforarbeidene understreket at man var i tvil om forholdene i Norge var «modne for lovfesting» av et regionplansystem. Også ved generalplanordningen ville man gå forsiktig fram og nærmest nøye seg med å trekke en ramme i loven. 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 – som tidligere – detaljerte minimumskrav 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.

Bygningsloven av 1965 bygger i stor grad på utredningen fra Bygningslovkomiteen (Heibergkomiteen) avgitt i 1960. Høringsbehandlingen viste at det var stor enighet om at komiteens for-

slag representerte et stort fremskritt. Først og fremst ble *loven klarere og mer systematisk oppbygd og utformet* enn bygningsloven av 1924.

Om formålet med bygningslovgivningen uttalte Bygningslovkomiteen i sin utredning fra 1960 (s. 31):

«[Formålet] er å gi myndighetene herredømme over utformingen av den fysiske ramme for urbaniseringen og den bygningsmessige utviklingen, og gi dem lovhjemmel til å gjennomføre sine intensjoner, slik som de ytrer seg i de planer som blir vedtatt. Videre krever allmenne hensyn at bebyggelsen må utføres forsvarlig ut fra bygnings- og branntekniske, helsemessige og estetiske hensyn. Bygningslovgivningen må derfor ha bestemmelser som sikrer at slike hensyn blir tatt, og som gir myndighetene hjemmel til å utøve bygningskontroll.

Derimot er det neppe noe mål for loven å hindre eller stimulere til bestemte løsninger av reguleringsmessig og estetisk art, verken når det gjelder hoveddisposisjon eller detaljer. Det må være de forskjellige fagfolks og myndigheters sak til enhver tid å avgjøre hvordan disse problemer skal løses for på beste måte å fylle skiftende tiders og steders krav og behov. Loven må derfor være mest mulig almengyldig og elastisk.

Annerledes forholder det seg med de byggtekniske krav. Disse gjelder mer konkrete problemer som bare i liten grad er avhengig av skjønnsmessig vurdering, idet de bygger på eksakte og målbare resultater av erfaring og forskning. De byggtekniske bestemmelser må derfor inneholde detaljerte normer for de minimumskrav som må stilles.»

I Ot.prp. nr. 1 (1964-65) s. 9 uttalte Kommunaldepartementet:

«Departementet er enig med komiteen i at loven i prinsippet bør gjelde for hele landet. Departementet vil streke under at den tiltakende konsentrasjon av bosettingen taler for at utviklingen, med hensyn til bebyggelsens lokalisering og tekniske standard og hovedtrekkene i grunnisponeringen, kommer inn under en sterkere samfunnsmessig styring og kontroll. I samsvar med opplegget i komiteens lovtkast er proposisjonens regler så elastiske at de gir rom for nyansering og tilpassing etter de skiftende stedlige forhold her i landet...».

Bygningslovens regler om saksbehandling ble endret ved forvaltningslovens ikrafttredelseslov av 19. juni 1969. Siktemålet med endringene var å

ta ut de saksbehandlingsreglene som ikke passet med forvaltningsloven eller som nå var blitt overflødige. Videre skulle endringene klargjøre i hvilken grad det skulle gjelde særlige regler i bygningsloven i tillegg til forvaltningsloven.

Ved en lovendring 26. mai 1978 nr. 34 ble bygningsloven endret på en rekke punkter for å *forenkle byggesaksbehandlingen*. Endringene bygget på en innstilling fra «Forenklingsutvalget» (Mathisen-utvalget) i NOU 1976: 27. Siktemålet med endringene var å skape en raskere saksbehandling ved økt delegasjon og begrenset antall saksbehandlingsledd, samt en nærmere *koordinering av og samarbeid* mellom de forskjellige organer, herunder sektormyndigheter. Bygningsrådet ble i større grad enn tidligere gitt ansvaret for fremdrift og samordning av byggesakene, slik at den enkelte byggesøker ikke skulle behøve å forelegge søknaden for andre myndigheter enn bygningsrådet. Reglene for klage- og dispensasjonsaker ble forenklet ved at formannskapet ble sløffet som behandlingsledd. Samtidig ble kommunestyret i større grad gjort til det sentrale styringsorgan med myndighet til å legge andre oppgaver til bygningsrådet og til å gi retningslinjer for bygningsrådets virksomhet.

Ved endringslov 8. juni 1979 nr. 48 ble ramme i § 26 for hva det kunne gis bestemmelser om i reguleringsplan atskillig utvidet, bl.a. til også å omfatte bestemmelser om støy og luftforurensning. I tilknytning til vedtakelsen av forurensningsloven av 13. mars 1981 nr. 6 ble en rekke regler i bygningsloven om avløp og avløpsledninger justert.

Lov om lokal og regional planlegging (planleggingsloven) ble vedtatt 5. juni 1981. Loven innførte et generelt plankrav slik at arealbruk i utgangspunktet bare skulle være tillatt såfremt det direkte var i samsvar med vedtatt plan («Spillevendingsprinsippet»). Dette var politisk kontroversielt, og loven ble opphevet allerede i 1982 etter at Stortinget fikk borgerlig flertall. Sett i lys av den senere vedtatte plan- og bygningsloven av 1985, kan det synes som den politiske uenigheten i 1981 reelt sett mer var et spørsmål om hvor langt man skulle gå i å reise et plankrav og hvor konsekvent man skulle holde fast ved dette, enn et spørsmål om det i det hele skulle være visse plankrav. Planlovens skjebne skyldtes for øvrig også at de borgerlige ønsket å tone ned plankravene og reguleringsystemet i form av en integrert plan- og bygningslov. Den borgerlige regjering la derfor opp til en ny lovbehandling med sikte på å innføre deler av planloven i en ny plan- og bygningslov.

Som et ledd i arbeidet med forenkling av byggesaksbehandlingen, ble det foretatt ytterligere endringer i enkeltbestemmelser i bygningsloven i 1983. Endringene bygde på forslagene i Byggesaksutvalgets (Os-utvalget) delutredning I, NOU 1982: 13. Siktemålet var å finne fram til endringer som raskt kunne gi en forenklingsgevinst, og som derfor burde gjennomføres før man ble ferdig med den bredere gjennomgangen av regelverket. Det ble bl.a. foretatt en desentralisering av myndighet ved at dispensasjonsmyndighet ble overført fra fylkesmannen til bygningsrådet. I 1985 ble lovens saksbehandlingsregler på nytt justert med sikte på å skape et enklere og mer koordinert system.

4.1.4 Dagens lov

Utviklingen av lovverket om økonomisk og fysisk planlegging, regulering av eierrådigheten og vern av naturen og miljøet i den nyere tid, har fulgt den linjen som har vært vanlig på andre rettsområder: Etter hvert som det oppstod nye behov, eller det ble klart at en bestemt interesse burde beskyttes, ga man en ny spesiallov eller en tilleggslov til en eksisterende lov. På denne måten ble lovstoffet omfattende og lite oversiktlig. Dette kunne skape vanskeligheter for brukerne av lovene. Etter hvert ønsket man derfor en samlet planleggingslov, som inneholdt reglene om planer på alle nivåer. Med en slik lov kunne man lettere se sammenhengen mellom de forskjellige slags planer, det kunne gis en klarere formulering både av målene for planleggingen og av de midler som brukes, og det kunne gis regler med sikte på å forenkle og påskynde saksbehandlingen, herunder om samarbeidsformer mellom offentlige organer.

Ny plan- og bygningslov ble innført fra 1. juli 1986 (lov 14. juni 1985 nr. 77). Loven fastholder prinsippene fra den tidligere lovgivningen, men utvider og presiserer krav om kommunal og fylkeskommunal planlegging. Samtidig innførte loven en forenkling av byggesaksbehandlingen i tråd med de gjeldende regler i bygningsloven fra 1965 (dog med enkelte justeringer).

Den borgerlige regjering valgte altså å beholde ordningen i bygningsloven av 1965 med en felles lov for byggesaksbehandling og planlegging. Ved vedtagelsen var det et sentralt poeng å unngå et helt generelt plankrav. Man mente dette ville innebære et for stort inngrep i den private råderett over eiendom. Det var imidlertid enighet om at planbestemmelsene i bygningsloven ikke

lenger var et godt nok verktøy for de folkevalgte organer i den regionale og lokale samfunnsplanlegging. 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 som ofte var tilfelle.

Det nye regelverket i 1985-loven slik den ble vedtatt, gjaldt i det alt vesentlige planlegging. Byggesaksbestemmelsene i den gamle bygningsloven ble stort sett uendret tatt inn i den nye loven. Det ble derfor ved lovbehandlingen i 1985 forutsatt at loven ikke skulle settes i kraft før det var innarbeidet endringer i lovens byggesaksregler. Slike endringer ble gjort ved lov 20. juni 1986 nr. 37 (Byggesaksutvalgets (Skaslien-utvalget) NOU 1984: 9 og NOU 1985: 13, jf. Ot.prp. nr. 57 (1985–86)). Et sentralt siktemål var å *forenkle byggesaksbehandlingen* slik at regler og krav ikke ble gjort mer omfattende enn nødvendig av hensyn til de samfunnsmessige behov. Dessuten tok man sikte på å få saksbehandlingen koordinert ved et *samarbeid mellom berørte myndigheter*.

Ved endringslov 21. april 1989 nr. 17 ble bl.a. plan- og bygningslovens formålsparagraf endret ved at hensynet til barns interesser ble tatt inn. Ved ny endring 16. juni 1989 ble det innført et nytt kapittel VIIa om konsekvensutredninger i loven.

4.1.5 Senere endringer

Plan- og bygningsloven ble endret ved lov 5. mai 1995 nr. 20 (i kraft 1. juli 1997). Endringene bygde på forslagene i Ot.prp. nr. 39 (1993-94). Det ble ikke foretatt noen særskilt utredning i forkant, men Ot.prp. nr. 39 viste bl.a. til Byggesaksutvalgets tre utredninger (NOU 1982: 13, NOU 1984: 9 og NOU 1985: 13) samt Holt-utvalgets arbeid (NOU 1987: 33).

Om målsettingen med byggesaksreglene og endringsforslagene fremgår i Ot.prp. nr. 39 (1993-94) bl.a.:

«Den overordnede målsetting med byggesaksreglene i plan- og bygningsloven er først og fremst å sikre at det som bygges skal tilfredsstillende offentlige rammekrav til helse, sikkerhet, miljø og økonomi. Dette har vært grunnlaget for bygningslovgivningen i lang tid og har i prinsippet stått stort sett uendret siden vi fikk bygningslovgivning. Virkemidler og kravsnivå har imidlertid vært gjenstand for mange end-

ringer. I de 20 år bygningsloven av 1965 virket, ble det foretatt en rekke større og mindre endringer. Hovedtrekk i endringene var vektlegging av større fleksibilitet i valg av løsninger både teknisk og saksbehandlingsmessig, og fra midten av 70-tallet og fremover ble forenklinger og effektivisering av byggesaksbehandlingen en hovedsak. [s. 9]

...
Det finnes ingen helhetlig, god vitenskapelig dokumentert oversikt over omfanget og kostnadene ved feil og mangelfull utførelse i norsk byggevirksomhet. Mye tyder imidlertid på at kostnadene beløper seg til flere milliarder kroner årlig og at feil og mangler gir samfunnsøkonomiske kostnader som er større enn de kostnader som sen byggesaksbehandling påfører samfunnet. Ut fra dette har departementet sett heving av kvalitet som en vel så viktig samfunns målsetting som ytterligere reduksjon av saksbehandlingstiden. [s. 13]

...
Formål med endringsforslaget
Utviklingen siden slutten av 80-årene har vist at et hovedproblem i forhold til plan- og bygningslovgivningen er manglende etterlevelse av regelverket. Det har fremstått som stadig klarere at de byggverk som oppføres i for stor grad ikke er i samsvar med de krav som er stilt i lov og forskrift. Byggfeil synes å ha et stort omfang i Norge. Manglende kvalitet fører til at samfunnet taper store summer, trolig flere milliarder pr. år. Det er derfor nødvendig å sette inn tiltak gjennom regelverket som kan heve kvaliteten.

Måten de offentlige kvalitetskravene kan styrkes på, vil først og fremst være gjennom å stille krav til god saksbehandling, krav til oversiktlige og effektive ansvarsforhold, krav til kvalifikasjoner hos de som utfører arbeidet, og til effektiv kontroll. Det er disse elementene som danner grunnlaget for forslaget, og som søkes ivarettatt gjennom nye regler.» [s. 18]

Hovedintensjonen med endringene var altså 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 godkjenningssystem 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 fremtredende 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. Regler for forhåndskonferanse ble innført, samt trinnvis og typebestemt saksbehandling. I proposisjonen ble det foreslått å fjerne meldingsordningen i §§ 81 og 86a. Stortinget valgte imidlertid å beholde meldingsordningen.

I Ot.prp. nr. 112 (2001–2002) ble det fremmet en rekke nye forslag til endringer i plan- og bygningsloven som bl.a. gikk ut på å innføre tidsfrister ved byggesaksbehandlingen og forenkle regelverket. Forslagene ble vedtatt av Stortinget i januar 2003. (I kraft fra 1. juli 2003.)

4.2 Aktuelle grunnhensyn

4.2.1 Innledning

Av gjennomgangen foran kan følgende hensyn, som tidligere har begrunnet og lagt føringer for utformingen av byggesaksdelen i plan- og bygningsloven, trekkes ut:

- bygningslovgivningen skal *sikre gjennomføringen og realiseringen av vedtatte planer* ved behandlingen av konkrete byggesaker
- bygningslovgivningen skal *ivareta bygnings- og branntekniske, helsemessige, miljømessige, estetiske og økonomiske hensyn, samt behovet for tilgjengelighet*
- bygningslovgivningen skal *sikre nødvendig offentlig kontroll og tilsyn* med det enkelte byggetiltak
- bygningslovgivningen skal *legge til rette for samordning mellom involverte myndigheter og private aktører* ved byggesaksbehandling og utbygging
- bygningslovgivningen skal *ivareta borgernes rettssikkerhet*
- bygningslovgivningen skal *legge til rette for en rask og effektiv byggesaksbehandling tilpasset de ulike typer av tiltak som omfattes av regelverket*
- bygningslovgivningen skal *være oversiktig, brukervennlig og forutberegnelig*.

De forskjellige punktene kan igjen inndeles i to hovedgrupper av hensyn som hver for seg kan sies å relatere seg til hvilke *hovedfunksjoner/-formål* byggesaksreglene i plan- og bygningsloven har. De tre førstnevnte hensyn, knytter seg til den overordnede historiske målsettingen om å gi myndighetene kontroll med arealbruken og hjemler for å fastlegge fysiske rammer for en hensiktsmessig utforming av byer, tettsteder, bygnings-

miljøer og det fysiske rom. Disse ivaretar hovedsakelig *offentlige interesser*. Hensynene som fremgår av de fire siste punktene knytter seg derimot vel så mye til private parters interesser. Formålet med disse er særlig å sikre et tilgjengelig regelverk og en effektiv og god byggesaksprosess som leder fram til materielt sett riktige avgjørelser og som også ellers ivaretar borgernes rettsikkerhet.

Det er ikke tvilsomt at alle de ovennevnte prinsipper og hensyn fortsatt er relevante ved utformingen av en ny og moderne bygningslovgivning. Hvorvidt dagens lovgivning imøtekommer hensynene i tilstrekkelig grad, og om avveiningen av dem er hensiktsmessig ut fra dagens forhold, kan det imidlertid være delte meninger om.

I pkt. 4.2.2 til 4.2.8 går Bygningslovutvalget nærmere inn på de enkelte hensyn hver for seg. I pkt. 4.3 drøftes så enkelte av de nevnte hensyn/målsettinger spesielt i lys av det som særskilt er trukket frem i Bygningslovutvalgets mandat.

4.2.2 Sikre gjennomføringen av vedtatte planer

Det er et viktig formål med plansystemet å legge til rette for verdiskapning og private tiltak. Plansystemet skal imidlertid også sikre at de private interessene utfolder seg innenfor rammer trukket opp av folkevalgte organer, slik at overordnede hensyn og allmenne interesser kan ivaretas. Den overordnede historiske målsettingen med reglene om arealplanlegging har således vært å gi myndighetene kontroll med arealbruken, og å kunne legge fysiske rammer for en hensiktsmessig utforming av byer, tettsteder, bygningsmiljøer og det fysiske rom. Et av virkemidlene for å nå denne målsettingen, er at det etableres regler om byggesaksbehandling som sikrer myndighetene mulighet til å gjennomføre vedtatte planer i forbindelse med konkrete utbyggingstiltak.

Legalitetsprinsippet tilsier at en byggesøknad ikke kan avslås under henvisning til at det ut fra en samfunnsmessig vurdering er uheldig å gi tillatelse. Påbud og forbud som retter seg mot private må ha en klar forankring i lov. (Nærmere om legalitetsprinsippet, se pkt. 4.2.6). Søknadene behandles i et rettighetssystem, og ikke i et konsesjonsystem. Utgangspunktet er derfor at den som søker om tillatelse til tiltak har krav på å få søknaden innvilget hvis den tilfredsstillende de krav som er oppstilt i loven eller med hjemmel i denne.

I dagens lovgivning er det bestemmelser som uttrykkelig fastsetter at endelige arealdispone-

ringsplaner straks er bindende for de forskjellige søknads- eller meldepliktige byggetiltak, se plan- og bygningsloven § 20-6 andre ledd (for kommuneplanens arealdel) og § 31 nr. 1 (for reguleringsplan og bebyggelsesplan (jf. henvisningen i § 28-2 sjuende ledd)). Sammenhengen mellom disse prinsipper og bygningsmyndighetenes behandling av konkrete byggesaker fremgår av plan- og bygningsloven § 95 nr. 2 første punktum hvor det heter:

«Før tillatelse etter § 93 blir gitt, skal kommunen, ut fra de opplysninger som blir gitt i søknaden, påse at nødvendig kontroll blir utført for at tiltaket ikke vil stride mot bestemmelser som er gitt i eller i medhold av denne loven.»

Også i tilfeller der en søknad er i samsvar med gjeldende regulering, kan bygningsmyndighetene unnlate å gi tillatelse til tiltak ved å nedlegge et midlertidig bygge- og deleforbud etter plan- og bygningsloven § 33 når det finnes ønskelig å revurdere reguleringen. Hvis dette fører til en ny reguleringsplan, kan søknaden avslås dersom den strider mot de nye bestemmelsene. En viktig tilleggsvirkning av en reguleringsplan (eller bebyggelsesplan) er for øvrig at den gir grunnlag for ekspropriasjon, jf. lovens § 35. Vedtatt regulerings- eller bebyggelsesplan er også en forutsetning for krav om refusjon for utgifter til vei, vann og avløp som skal være i privat eie, jf. lovens § 46 nr. 2.

Den generelle virkningen av kommuneplaner ut over arealdelen, fremgår ellers av plan- og bygningsloven § 20-6 første ledd hvor det heter at den «skal legges til grunn ved planlegging, forvaltning og utbygging i kommunen». Etter denne bestemmelsen fungerer imidlertid kommuneplanen ikke som bindende rettsregler overfor private, men som direktiver og retningslinjer til de berørte offentlige organer.

Reglene om byggesøknad, tillatelse, refusjon og ekspropriasjon er således alle viktige mekanismer for gjennomføringen og realiseringen av vedtatte planer: De virker sammen med og sikrer oppfølging av planleggingen og reglene som fastsettes gjennom de bindende plantypene. Det er vesentlig at dette aspektet ved byggesaksreglenes funksjon ivaretas ved en samlet gjennomgang og revisjon av regelverket. Et hovedspørsmål er om det er behov for å klargjøre sammenhengen mellom lovens plandel og byggesaksdel ut over det som er gjort i dagens lovgivning. Dette, samt andre spørsmål som reiser seg i skjæringspunktet mellom plansak og byggesak, er det nødvendig å

Bygningslovutvalget vurderer særskilt i lys av Planlovutvalgets foreliggende forslag. (Jf. NOU 2001: 7 og NOU 2003: 14).

4.2.3 Ivareta hensyn til bygnings- og brannsikkerhet, helse, miljø, estetikk, økonomi og behovet for tilgjengelighet

Allmenne hensyn krever at bebyggelsen utføres forsvarlig ut fra bygnings- og branntekniske, helsemessige, miljømessige, estetiske og økonomiske hensyn, samt behovet for tilgjengelighet. Dette har vært en vesentlig del av grunnlaget for bygningslovgivningen i lang tid, og har i prinsippet stått stort sett uendret siden 1800-tallet. Det er derfor viktig at en moderne bygningslovgivning sikrer at slike hensyn blir ivaretatt.

Bygnings- og branntekniske hensyn knytter seg til behovet for at byggetiltak utføres på en fagmessig, kvalitativ og god måte. De kvalitative krav til bygninger som stilles i dag, fremgår dels av bestemmelser direkte i plan- og bygningsloven, og dels av «Forskrift om krav til byggverk og produkter til byggverk» datert 22. januar 1997. De mer detaljerte kravene fremgår av forskriften. I forhold til tidligere regler, går forskriftene nå lenger i retning av å stille funksjonskrav og minimumskrav i stedet for eksakte krav. Derved har man også lettere kunnet åpne for ny utvikling og nye løsninger. En hovedproblemstilling for Bygningslovutvalget i denne sammenheng, vil imidlertid være om dagens fordeling av regler om krav til byggeforetak i lov og forskrift er hensiktsmessig, eller om det er behov for endringer.

Helsemessige hensyn knytter seg bl.a. til behovet for sikring mot ulykker som følge av uhenksmessige og kvalitativt svake bygninger. I tillegg henspiller det på hygieniske og miljømessige forhold. De kvalitative krav til byggemåter og bygningsmaterialer som fremgår av loven og den nevnte tekniske forskrift, skal også ivareta disse hensyn. I tillegg har vi særlige bestemmelser om toalettforhold (§ 75), vann og avløp (§§ 65 og 66), byggegrunn og miljøforhold (§ 68) og bestemmelser om bygninger og anlegg som vil kunne medføre særlig fare eller være til vesentlig ulempe for beboerne i strøket (bl.a. §§ 78, 80 og 83).

Miljømessige hensyn har en side mot bygningskonstruksjoners, tekniske innretningers og bygningsmaterialers innvirkning på og betydning for brukernes helse og velvære. Hensynet til miljøet gjør seg imidlertid også gjeldende i et bredere perspektiv: Byggesaksreglene må også ivareta behovet for et godt bolig- og oppvekstmiljø. I til-

legg må det legges til rette for at forurensning av jord, luft og vann samt støvforurensning unngås eller begrenses i størst mulig grad. I det hele er det et gjennomgående trekk ved utviklingen i de siste tiår at man i stadig sterkere grad er blitt opp-tatt av farene for sterke inngrep i naturmiljøet; miljøvernet er blitt et viktig moment. Bygnings-lovutvalget skal i følge sitt mandat vurdere om det bør inntas klarere miljøkrav i plan- og bygningslo-ven enn tilfellet er i dag.

Estetiske hensyn knytter seg i denne sammenheng til de visuelle kvaliteter i byggverk og fysiske omgivelser. Med «byggverk» menes i tillegg til bygninger også tekniske anlegg som for eksempel veier, broer og massetak. Begrepet «fysiske omgivelser» dekker alle typer områder fra urbane, bygde omgivelser til landskap med forskjellige typer naturgrunnlag. Betydningen av estetisk kvalitet i de bygde omgivelser har i de senere år blitt tillagt større vekt. Endringene i plan- og bygningsloven § 2 (formål), § 20-1 (kom-muneplanlegging) og § 74 nr. 2 (planløsning og utseende) i 1995 var således foranlediget bl.a. av erkjennelsen av at kvaliteter i omgivelsene gir vik-tige premisser for enkeltmenneskets oppvekstvil-kår og livskvalitet. Endringene innebar at este-tiske formål skal være et relevant moment der det treffes avgjørelser, vedtas planer mv. med hjem-mel i plan- og bygningsloven og dens underlig-gende regelverk.

Store samfunnsmessige og private investerin-ger berøres av plan- og bygningsloven, og det er derfor viktig at den legger til rette for gode, effek-tive og forutberegnelige prosesser slik at ikke planlagte byggeprosjekter forsinkes og fordyres unødvendig. For plan- og bygningslovens bygge-saksdel, gjør imidlertid *økonomiske hensyn* seg ikke bare gjeldende ved utformingen av saksbe-handlingsreglene. Feil og mangelfull utførelse av byggevirksomheten kan også føre til samfunnsø-konomiske og private kostnader av ikke ubetyde-lig omfang. Satsing på kvalitet har derfor også en side mot hensynet til økonomi.

Hensynet til *tilgjengelighet* relaterer seg først og fremst til behovet for regler som sikrer hver eiendom gode atkomstforhold. Bestemmelser om dette har vi for eksempel i §§ 66 og 67 i dagens lov. På et mer overordnet nivå skal plan- og byg-ningsloven også være et redskap for å få til en mer samordnet og helhetlig planlegging av samferd-selsløsninger, på tvers av sektorgrenser og myn-dighetsnivåer. Dette er oppgaver som i første rekke er forbundet med lovens planbestemmel-ser.

4.2.4 Sikre effektiv kontroll, tilsyn og oppfølging

For å sikre gjennomføringen av de hensyn som ligger bak de offentlige kvalitetskrav til bygge-foretak (jf. pkt. 4.2.3) og bestemmelser og inten-sjoner i vedtatte planer (jf. pkt. 4.2.2), må byg-ningslovgivningen i tillegg til hovedprinsippet om søknadsplikt for byggetiltak inneholde *bestemmel-ser om en reell og effektiv kontroll*. Myndighetenes kontrolloppgaver må dessuten koordineres med tilstrekkelige hjemler for å avslå søknader og bestemmelser om sanksjoner eller andre reaksjo-ner mot ulovligheter.

I følge dagens § 10-1 har bygningsmyndighe-tene en generell plikt til å føre tilsyn med at plan- og bygningslovgivningen overholdes i kommu-nen. Etter nærmere regler gjør denne plikten seg gjeldende i søknadsfasen, under oppføring av tilta-ket, ved ferdigstillelsen, og deretter så lenge tilta-ket finnes. For søknadspliktige tiltak følger det av § 95 nr. 2 at bygningsmyndighetene *i søknadsfasen* har ansvar for å kontrollere at det omsøkte tiltak, på grunnlag av den dokumentasjonen tiltakshave-ren plikter å legge frem, ikke strider mot de ytre rammer som plan- og bygningslovgivningen setter for tiltaket: Forholdet til plangrunnlaget, tiltakets utseende og form, byggetomta (byggegrunn, utea-real, parkering mv.), tilknytning til vann, avløp og atkomst, avstandsgrenser til nabo osv. Tekniske rammebetingelser som for eksempel konstruk-sjonssikkerhet, bygningsteknisk brannvern, inne-miljø, tilgjengelighet og sikkerhet i bruk, skal være i samsvar med lov og forskrift. De mer detal-jerte tekniske rammebetingelser (som ved trinnvis søknadsbehandling hører til andre fase), er etter lovendringen vedtatt i 1995 overlatt til tiltakshave-rens fagkyndige medhjelpere. Disse har et direkte ansvar overfor bygningsmyndighetene for at pro-sjekteringen tilfredsstiller de krav som er satt i rammetillatelsen og de øvrige krav som følger av plan- og bygningslovgivningen. Ved lovendringen ble dessuten kontroll innført som et eget ansvars-område ved at tiltakshaver er pålagt å ha ansvarlig kontroll av prosjekteringen. Bygningsmyndighe-tes oppgave før igangsettingstillatelse gis, er der-for å påse at den pålagte kontrollen er gjennomført og dokumentert i samsvar med kontrollplanen, jf. lovens § 97 og saksbehandlingsforskriften § 19. Lovendringene innebar også at bygningsmyndig-hetene ikke lenger selv skal foreta kontroll av byg-getiltaket i *utførelsesfasen*. I stedet skal bygnings-myndighetene påse at andre gjennomfører kon-troll i denne fasen i tråd med den tidligere

innsendte kontrollplan. Byggeprosessen avsluttes således med bygningsmyndighetenes kontroll av at kontrollplanen er gjennomført, jf. saksbehandlingsforskriften § 34.

Ved innføringen av de nye reglene i 1997, ble også kravene til dokumentasjon fra tiltakshavers side utvidet. Erfaringene så langt, tyder på at det er stor variasjon mellom kommunene når det gjelder å stille krav til byggesøknader om ansvarlige foretak, kontrollplaner osv. Disse variasjonene i praksis har ført til at søknadssystemet av mange oppfattes som tungrodd og at det har blitt større pågang for å få sakene behandlet som melding. Om det er regelverket eller den enkelte byggesaksmyndighets organisering og praktisering som er hovedårsaken til de store forskjellene, er foreløpig uavklart. Reformen vedtatt i 1995 skal imidlertid nå evalueres, og utvalget vil måtte se hen til dette i arbeidet med å finne fram til enklere prosesser for kommunenes behandling av de enkelte byggesaker. Det er ikke tvilsomt at det fortsatt vil måtte være en sentral oppgave for bygningslovgivningen å sikre en effektiv og reell kontroll med byggetiltak. Et vesentlig spørsmål som det må tas stilling til i denne sammenheng, er imidlertid spørsmålet om hvilken rolle kommunen skal ha i byggesaken og hvilke opplysninger den rent faktisk har behov for ved ivaretagelsen av denne rollen.

4.2.5 Samordning

I mange tilfeller berører plan- og bygningslovgivningens formål om å ivareta viktige samfunnsinteresser knyttet til arealdisponering, utbygging og bebyggelse, andre sektorlover slik at andre forvaltningsorganer enn plan- og bygningsmyndighetene må koples inn i byggesaksbehandlingen. I dagens lovregulering kan disse tilfellene i hovedsak inndeles i tre varianter: I noen tilfeller følger det direkte av plan- og bygningsloven at bygningsmyndighetene ikke kan gi tillatelse hvis det ikke foreligger samtykke eller tillatelse fra vedkommende sektororgan, se for eksempel kravet om vegmyndighetenes godkjennelse av avkjørsel i § 66 nr. 1 og kravet om forurensningsmyndighetenes godkjennelse av avløpsordning i § 66 nr. 2. I den andre varianten følger det bare av sektorloven at tiltak etter plan- og bygningsloven ikke kan gjennomføres før det foreligger tillatelse etter sektorlovgivning, se for eksempel jordlova av 12. mai 1995 nr. 23 § 12 som krever samtykke fra landbruksmyndighetene for å dele en landbrukseiendom. En deling i strid med denne bestemmelsen

vil ikke være i strid med plan- og bygningsloven, men det følger likevel av plan- og bygningsloven § 95 at tiltakets forhold til jordlova får betydning for bygningsmyndighetenes saksbehandling og kompetanse til å gi tillatelse. En tredje variant er at sektormyndighetene kommer inn i byggesaksbehandlingen uten at de har selvstendig avgjørelsesmyndighet, se for eksempel saksbehandlingsreglene i plan- og bygningsloven § 7 tredje ledd hvor det fremgår at berørte fylkeskommunale eller statlige myndigheter i visse tilfeller skal gis anledning til å uttale seg før dispensasjon gis.

Som det fremgår ovenfor, finnes det eksempler på en rekke sektorovergripende hensyn og oppgaver av betydning for byggesaksbehandlingen i dagens samfunn. Den teknologiske utviklingen kombinert med et generelt økende kunnskapsnivå og større kompleksitet på de forskjellige forvaltningsområder, vil antakelig også føre til økt spesialisering og sektorisering i tiden fremover. Ved byggesaksbehandlingen er det derfor av stor betydning både for den enkelte og samfunnet at samarbeidet mellom bygningsmyndighetene og sektormyndighetene er best mulig tilrettelagt, og at det dessuten er klare regler for løsning av tvister som måtte oppstå. Mangler ved regelverket på dette punkt vil lett føre til ineffektivitet i beslutningsprosessen og dermed unødvendig tids- og ressursbruk. Dette får betydning ikke bare for saksbehandlingsreglene, men også for utformingen av de materielle reglene: Disse må være slik at en i størst mulig grad unngår dobbeltbehandling av samme materielle spørsmål hos flere offentlige instanser.

En annen side ved behovet for samordning, er forholdet mellom bygningsmyndighetene og de involverte private aktører i byggesaksprosessen. Det ligger i byggesakenes natur at betydelige private ressurser er involvert slik at byggesaksreglene, for å ivareta hensynet til smidighet og effektivitet, må legge til rette for samspillet mellom disse og det offentlige. Den generelle tendensen til overføring av oppgaver fra det offentlige til private, og det allerede eksisterende innslaget av øket «privatisering» i byggesaksprosessen ved for eksempel utarbeidelsen av reguleringsplaner og bruken av utbyggingsavtaler, tyder dessuten på at dagens regelverk ikke reflekterer dagens situasjon og behov for slik samordning i tilstrekkelig grad. En sentral problemstilling for utvalget er da også å klarlegge hva det offentliges rolle i byggesaksprosessen bør være, herunder hva som kan og bør overlates til de private aktører.

4.2.6 Hensynet til rettssikkerheten

Rettsikkerhet i forvaltningen kan i korthet uttrykkes som et krav om at borgerne ikke blir utsatt for overgrep eller vilkårlighet fra forvaltningsmyndighetenes side. For å ivareta disse hensyn må det stilles visse krav både til de materielle reglene som forvaltningen skal anvende, og til saksbehandlingen.

En side ved dette kommer til uttrykk gjennom legalitetsprinsippet som skal være et vern mot uhjemlede inngrep fra myndighetenes side. Hvis bygningsmyndighetene finner at en søknad om tillatelse til tiltak må avslås, et utført tiltak nektes godkjent og tatt i bruk, eller tiltakshaver og andre ansvarlige private aktører bør gis konkrete pålegg eller møtes med sanksjoner, må bygningsmyndighetene ha tilstrekkelig hjemmel for dette i plan- og bygningslovgivningen. Legalitetsprinsippet er en rettsregel som fastsetter at pålegg, forbud og andre inngrep overfor borgerne må ha lovhjemmel. Brudd på regelen vil kunne føre til at vedtaket blir ugyldig og det offentlige erstatningspliktig.

Legalitetsprinsippets krav om lovhjemmel innebærer ikke at reglene om tiltaket må være fastsatt i selve loven. Det er tilstrekkelig at loven, eller bestemmelser gitt i medhold av loven, gir noen kompetanse til å gjennomføre tiltaket. Hjemmel i reglement eller instruks som ikke selv har hjemmel i lov, er imidlertid ikke nok til å tilfredsstille kravet. Avgrensningen mht. hvilke tiltak som nærmere bestemt forutsetter hjemmel i lov vedtatt av Stortinget, er for øvrig i nyere forvaltningsrettslig litteratur forsøkt gjort negativt ved å se hen til hvilke rettslig bindende beslutninger som offentlige organer kan treffe ut fra annet kompetansegrunnlag enn lov. I korte trekk er dette avgjørelser som kan treffes i medhold av organisasjons- og instruksjonsmyndighet, på grunnlag av det offentliges eierrådighet og avtalekompetanse (privat autonomi), Grunnlovens spesielle regler som gir Stortinget kompetanse til å treffe vedtak i plenum, og – om enn i noe begrenset utstrekning – sedvanerettslig kompetanse. Når ingen av disse kompetansegrunnlagene strekker til, er lovgivningskompetansen det eneste som kan gi grunnlag for rettslig bindende beslutninger. I praksis blir det imidlertid ofte spørsmål om det i det konkrete tilfellet foreligger hjemmel i lys av de krav man stiller om *særlig* hjemmel på vedkommende område. Det sentrale blir da å avgjøre hvor store krav det skal stilles til at hjemmelen direkte omfatter et forhold som det

foreliggende. Kravet vil i de konkrete tilfeller særlig avhenge av hvor inngripende beslutning eller vedtak det er tale om overfor borgeren.

Kjernen av legalitetsprinsippet knytter seg således til pålegg og forbud. Ved utformingen av slike bestemmelser, må lovgiveren derfor være ekstra påpasselig med at hjemmelen blir klar.

Andre sentrale sider ved hensynet til borgernes rettsikkerhet som også må ivaretas, er behovet for en uhildet og upartisk vurdering, prinsippet om likebehandling og behovet for at borgerne skal kunne forutberegne sin rettsstilling. Det er også vesentlig at reglene utformes slik at muligheten for uriktige materielle avgjørelser reduseres, først og fremst gjennom at det legges opp til en grundig saksbehandling, se pkt. 4.2.7 om forsvarelig ved saksbehandlingen. Endelig vil regler om kontroll med forvaltningen være et viktig ledd i borgernes rettsikkerhet – både gjennom retten til å klage til overordnet forvaltningsmyndighet og til kontrollinstanser som ikke er en del av forvaltningen (for eksempel domstolene og Sivilombudsmannen).

4.2.7 Effektiv byggesaksbehandling. Proporsjonalitet

Saksbehandlingsregler berører altså flere av de grunnleggende demokratiske rettigheter som er nevnt under pkt. 4.2.6, og behovet for gode saksbehandlingsregler er alene i lys av dette udiskutabelt. Et annet viktig hensyn som også må ivaretas i denne sammenheng, er hensynet til en effektiv byggesaksbehandling. I forvaltningsrettslig teori har det vært reist spørsmål om dette hensyn og hensynet til rettssikkerheten lar seg forene, eller om de representerer motsetninger som trekker i hver sin retning. Hva som er forsvarlig i denne sammenheng knytter seg til målet om å nå fram til materielt riktige avgjørelser ved byggesaksbehandlingen, slik at de grunnleggende hensyn bak den offentlige regulering og de offentlige krav, samt hensynet til borgernes rettsikkerhet, ivaretas.

Effektivisering av byggesaksbehandlingen kom særlig i søkelyset i begynnelsen av 1980-årene. Det ble hevdet at unødig ressursbruk, forsinkelser og manglende forutberegnelighet førte til store samfunnsmessige kostnader. Forslagene om endringer i saksbehandlingen på denne tiden dreide seg derfor hovedsakelig om effektivisering der noen av virkemidlene var mindre offentlig regulering og enklere kontroll. Tiltakene ga også resultater i form av betydelig kortere saksbehandlingstid i kommunene.

Senere har hensynet til forsvarlighet og kvalitet kommet mer i forgrunnen. Utviklingen siden slutten av 1980-årene viste at et hovedproblem i forhold til bygningslovgivningen var manglende etterlevelse av regelverket slik at byggene i for stor grad ikke ble oppført i samsvar med de krav som ble stilt i lov og forskrift. Denne utviklingen lå til grunn for endringene vedtatt i 1995 som særlig tok sikte på å heve kvaliteten på det som bygges. Hvilken effekt disse lovendringene har hatt for byggesaksbehandlingen er ennå ikke evaluert fullt ut. Mye tyder imidlertid på at saksbehandlingstiden nok har blitt noe lengre, i alle fall i enkelte av de større kommunene.

Det sentrale formålet med byggesaksbehandlingen er som nevnt å nå frem til riktige materielle avgjørelser som sikrer at det som bygges tilfredsstillende offentlige rammekrav til helse, sikkerhet, miljø og økonomi og de overordnede mål og intensjoner ved planleggingen. Oppnås disse målene gjennom byggesaksbehandlingen, kan det hevdes at byggesaksbehandlingen er effektiv. Effektivitet innebærer imidlertid også krav om at sakene avgjøres så hurtig som mulig. En sen saksbehandling vil således kunne ha negativ innvirkning på blant annet det økonomiske aspektet både for det offentlige og for borgerne. I tillegg er det et overordnet prinsipp i seg selv å sikre de involverte parter en hurtigst mulig prosess. Likevel er det ikke nødvendigvis noen motsetning mellom effektivitet og forsvarlig behandling: Effektivitet trenger ikke bety overfladisk behandling. Som Holtutvalget har fremholdt i NOU 1987: 33, kan tvert imot kvaliteten på behandlingen øke dersom saksbehandlingen skjer raskt og problemstillingene stadig er aktuelle. Det er mange eksempler på at omstendelig saksbehandling ikke høyner nivået på avgjørelsene. Det må derfor være et siktemål å legge til rette for at saksbehandlingen både blir kvalitativt god og samtidig rask.

Ved avveiningen av hensynet til hurtighet i saksbehandlingen kontra forsvarlighet og rettsikkerhet, er det nødvendig også å trekke inn hensynet til proporsjonalitet. Proporsjonalitet i denne sammenheng innebærer et krav om et rimelig forhold mellom omfanget og virkningene av det byggetiltak som behandles og innslaget av kontroll og tilsyn. Ved å legge vekt på proporsjonalitetshensynet ved utformingen av reglene kan kostnader og tidsbruk ved det enkelte byggetiltak begrenses. Skal lovens formål om offentlig styring av arealbruk og oppføring av byggverk oppnås, er det riktignok en av forutsetningene for en

effektiv håndhevelse av regelverket at søknadsplikt er hovedregelen, og at denne i utgangspunktet omfatter alle tiltak av betydning. Dette er likevel ikke mer enn et utgangspunkt, og hindrer således ikke for eksempel en hensiktsmessig avgrensning av søknadsplikten og regler om meldeplikt i stedet for søknadsplikt.

Regler om slik «situasjonstilpasset» saksbehandling finnes også i dagens lov, jf. hovedbestemmelsen om søknadspliktige tiltak i § 93, reglene om meldepliktige tiltak i §§ 81, 85, 86a og 86b og om enkle tiltak i § 95b og bestemmelsene om unntak fra både søknads- og meldeplikt i saksbehandlingsforskriften kap. II. Det er likevel et spørsmål om dagens system i tilstrekkelig grad er tilpasset de behov kommunen har for å vurdere de forskjellige tiltak i forhold til de kravene som er utpekt som viktige. Det kan også stilles spørsmål om det er behov for en sterkere integrering mellom plansaker og byggesaker i form av en felles prosess for detaljert reguleringsplan og byggesaksbehandling, jf. Planlovutvalgets delutredning I pkt. 13.2.10 og 13.2.12.

Av andre virkemidler som kan nyttes for å sikre hensynet til en effektiv saksbehandling, er det igjen grunn til å peke på mulighetene som ligger innenfor en bedre rollefordeling og et bedre samarbeid. Mer konkrete tiltak kan være innføring av tidsfrister i saksbehandlingen og regler som klargjør og avgrenser klageadgangen slik at samme klagegrunn ikke behandles flere ganger.

4.2.8 Oversiktlig, brukervennlig og forutberegnelig regelverk – struktur og forenkling

Plan- og bygningsloven har vært gjenstand for en rekke endringer opp gjennom årene. Det er imidlertid ikke foretatt noen samlet gjennomgang og revisjon av lovens byggesaksdel. Dette har ført til at bygningslovgivningen i dag av mange oppfattes som uoversiktlig, lite systematisk og vanskelig tilgjengelig. En slik situasjon er uheldig, både med henblikk på en tilfredsstillende oppnåelse av lovens sentrale formål, av hensyn til brukerne og deres rettssikkerhet, samt av hensyn til forvaltningen.

En bedre lovstruktur er derfor nå et vesentlig siktemål for utvalget. Strukturen må gjennomgås særlig med sikte på forenkling og brukervennlighet for alle aktuelle brukere, både utbyggere og forvaltningsmyndigheter. Strukturen vil selvsagt til en viss grad avhenge av hvilke konkrete endringsforslag utvalget har ellers. Hensynet til et

oversiktlig og brukervennlig regelverk er likevel helt grunnleggende.

Når *lovens oppbygging* skal bestemmes, er det flere hensyn som må tillegges vekt. Flere av disse er gjennomgått i heftet Lovteknikk og lovforberedelse utgitt av Justisdepartementets lovavdeling i februar 2000. Videre har Lovstrukturutvalget i sin NOU 1992: 32 Bedre struktur i lovverket kommet med enkelte anbefalinger både mht. oppbygging av generelle forvaltningslover og bygningslovgivningen spesielt. Av overordnede spørsmål som må vurderes, er særlig om vi skal ha én eller flere lover på plan- og bygningsrettsområdet, fordelingen av reglene mellom lov og forskrift, samt inndeling av den enkelte lov eller forskrift i kapitler eller paragrafer. Bygningslovutvalgets arbeid med disse problemstillingene, må samordnes med Planlovutvalgets delutredning I og II.

Også den nærmere *utformingen av de enkelte bestemmelser* må ivareta hensynet til et mest mulig tilgjengelig regelverk. Unødvendig vanskelige og/eller tekniske bestemmelser bør fjernes, presiseres eller overføres til forskrift. På den annen side er det viktig at de materielle bestemmelsene bidrar til rettsavklaring. De krav som må stilles til presisjon kan derfor i noen grad kollidere med hensynet til det som er en lett forståelig utforming av loven. Det må imidlertid være retningsgivende for utformingen at det skal være mulig for private parter å finne fram i og forstå regelverket på egen hånd. Forutberegnelighet er også her et viktig hensyn.

Et forslag til nytt regelverk må også avpasses til dagens samfunn med raskt vekslende forutsetninger og behov. Det må således være et siktemål at regelverket blir tilpassningsdyktig i forhold til omstilling og omprioritering samtidig som det sikrer nødvendig stabilitet. Plan- og bygningslovgivningen ivaretar et sentralt område av forvaltningen som mange kommer i berøring med, ofte flere ganger gjennom et normalt livsløp. Det er derfor viktig at regelverket er fleksibelt i lys av samfunnsforholdene, slik at det kan være et nyttig og positivt redskap også for framtidig vekst og utvikling.

4.3 Effektivitet og forenkling

Det fremgår av mandatet at et hovedsiktemål med utvalgets arbeid er forenkling, og det forutsettes at forenklingen skal gi seg utslag i raskere prosesser som igjen gir grunnlag for kostnadsreduksjoner. Det er videre forutsatt som et grunnleggende

utgangspunkt at bygningslovgivningen skal bidra til kvalitet, effektivitet og rettssikkerhet i byggeprosessen. Forenkling og effektivitet utgjør således mer overordnede krav til utvalgets arbeid. Samtidig reflekterer disse kravene hver for seg eller sammen med andre noen av de «grunnhensyn» som uansett må tillegges vekt ved arbeidet med et nytt regelverk på bygningsrettens område. Den særskilte vektleggingen av forenkling og effektivitet i mandatet, gir grunn til en nærmere analyse av hva som ligger i disse begrepene.

I det følgende analyseres begrepet effektivitet og det knyttes opp mot de andre sentrale begrepene forenkling og rettssikkerhet. Begrepet forutberegnelighet, som inngår i det overordnede begrepet forenkling, omtales særskilt i et eget pkt. 4.3.5 avslutningsvis.

4.3.1 Effektivitet

Nærmere om begrepet effektivitet

Effektivitet i forbindelse med forvaltningsvirksomhet defineres i juridisk teori som «graden av måloppnåelse i forhold til omkostninger, tidstap, mulighet for feil og andre ulemper», jf. *Frihagen*, Forvaltningsrett I, Oslo 1991, 3. utg., s. 74. Det er altså i utgangspunktet to hovedelementer i begrepet effektivitet i denne sammenheng: Graden av målrealisering og omfanget av omkostninger (i vid forstand).

Målene – eller formålene – med det regelverket som forvaltes er ikke alltid entydige. For byggesaksreglens vedkommende vil hovedformålet i dag være å sikre gjennomføringen av de offentlige kvalitetskrav til byggeforetak og bestemmelser og intensjoner i vedtatte planer. Oppnås disse målene gjennom byggesaksbehandlingen, kan det derfor til en viss grad hevdes at byggesaksbehandlingen er effektiv. Ofte er imidlertid graden av måloppnåelse vanskelig å spesifisere.

På omkostningssiden må man for det første inkludere pengebruk og arbeidskraft (både i forvaltningen og i det private) som har gått med i forsøket på å oppnå målene. Videre må omkostningene ved feil som måtte være gjort – eller ved arbeid med å sikre seg mot at feil blir gjort – inngå. Og sist, men ikke minst, må det ses hen til hvor mye tid som går med til gjennomføringen av forvaltningens oppgaver. Utvalgets arbeid med effektiviseringsspørsmålene fordrer derfor både en analyse av kostnadssiden ved byggesakene, og en undersøkelse av den faktiske tidsbruken hos bygningsmyndighetene.

Effektivisering av byggesaksbehandlingen med spesiell vekt på omkostninger i vid forstand kom særlig i søkelyset i begynnelsen av 1980-årene. Det ble hevdet at unødig ressursbruk, forsinkelser og manglende forutberegnelighet førte til store samfunnsmessige kostnader. Forslagene om endringer i saksbehandlingen på denne tiden dreide seg derfor hovedsakelig om effektivisering med sikte på tids- og kostnadsbesparelser der noen av virkemidlene var mindre offentlig regulering, enklere kontroll mv. Tiltakene ga også resultater i form av betydelig kortere saksbehandlings-tid i kommunene.

Senere har effektivisering særlig med henblikk på måloppnåelse (forsvarlighet og kvalitet) kommet mer i forgrunnen: Utviklingen siden slutten av 1980-årene viste at et hovedproblem i forhold til bygningslovgivningen var manglende etterlevelse av regelverket slik at det som ble bygget i for stor grad ikke ble oppført i samsvar med de krav som ble stilt i lov og forskrift. Denne utviklingen førte til endringene vedtatt i 1995 som særlig tok sikte på å heve kvaliteten på det som bygges. Hvilken effekt disse lovendringene har hatt for byggesaksbehandlingen er ennå ikke evaluert.

Slik mandatet til Bygningslovutvalget er utformet, må det legges til grunn at uttrykket «effektivitet» henspiller både på måloppnåelse og omkostninger i vid forstand. Dette er også best i samsvar med utgangspunktet om at det skal foretas en bred gjennomgang og revisjon. Utfordringen mht. effektivitet blir derfor bl.a. å komme fram til forslag som ivaretar en tilfredsstillende balanse mellom disse to hovedelementene i begrepet.

Ved denne avveiningen blir det nødvendig også å trekke inn hensynet til proporsjonalitet. Proporsjonalitet i denne sammenheng innebærer et krav om et rimelig forhold mellom behovet for kontroll og tilsyn med det konkrete byggetiltak sett i lys av de nevnte sentrale formål med byggesaksreglene, og hensynet til å begrense omkostningene i vid forstand. Ved å legge vekt på proporsjonalitetshensynet ved utformingen av reglene kan således kostnader og tidsbruk ved det enkelte byggetiltak begrenses.

Hva kan være gjenstand for effektivisering?

a) Byggesaksbehandlingen

Å legge til rette for en effektiv behandling av byggesakene fra søknad til endelig avgjørelse, blir et viktig siktemål for utvalget, jf. vektleggingen av «enklere og raskere prosesser» i mandatet. Av til-

tak som kan være aktuelle i denne sammenheng er bl.a.:

- bedre/klarere krav til søknader og dokumentasjon
- forenklete/situasjonstilpassede søknadsprosesser
- ytterligere bruk av tidsfrister
- elektronisk saksbehandling
- bedre/mer hensiktsmessig organisering, rollefordeling og samarbeid
- presisering/avgrensning av klageadgang med mekling som alternativ.

Det er viktig å være oppmerksom på at vektleggingen av tempo i saksbehandlingen ikke behøver å komme i konflikt med hensynet til forsvarlighet (i form av korrekte materielle avgjørelser). Effektivitet trenger ikke bety det samme som overflattisk behandling, men kan tvert i mot være med på å styrke kvaliteten på avgjørelsene. Det ideelle er selvsagt å legge til rette for at saksbehandlingen både blir kvalitativt god og samtidig rask.

b) Kontroll med byggearbeid

Også dagens kontrollordninger kan tenkes effektivisert. Siktemålet med kontrollen er å oppnå at det bygges i tråd med de tillatelser som er gitt og slik at kvaliteten på det som bygges sikres. Spørsmålet blir om denne målsettingen nås med dagens regler om kontroll og tilsyn, og/eller om omkostningene ved dette er uforholdsmessig store. Organiseringen av og ansvarsfordeling ved kontroll- og tilsynsoppgavene, blir sentrale vurderingstemaer i denne sammenheng. Det er også spørsmål om dagens bestemmelser om kommunens ulovlighetsoppfølging er hensiktsmessige.

c) Byggeprosessen

Den fysiske byggeprosessen kan også ha et effektiviseringspotensial. Først og fremst handler dette om samspillet og samarbeidet mellom de utøvende aktører, og som sådan er det en utfordring for byggenæringen. Imidlertid kan det heller ikke ses bort fra at de ytre rammene som bl.a. plan- og bygningsloven setter (f.eks. mht. ansvarsfordeling) kan forbedres slik at det legges bedre til rette for en effektiv byggeprosess.

4.3.2 Forenkling

Forenkling av regelverk har vært et tilbakevendende tema i de senere års arbeid med moderni-

sering av den offentlige forvaltning. Det inngår også i Sem-erklæringen som er det politiske grunnlag for den sittende regjering.

Kort om formålet med regelforenkling

Lover og forskrifter inneholder informasjon om normer fastsatt av en faglig spesialisert og regelkompetent avsender til mottakere som ofte har varierende forutsetninger for å forstå budskapet. Disse målgrupper kan grovinndeles i tre; profesjonelle regelansvarlige (jurister i forskjellige roller), andre eksperter (for eksempel forvaltningspersonell og næringsdrivende med særlig erfaring fra området) og allmennheten (folk flest som ikke har noen spesiell trening i å forstå og anvende regler). Et overordnet hensyn bak utformingen av lover og forskrifter er at utformingen skjer på en slik måte at det normative budskap reglene gir, når frem til alle målgruppene på en mest mulig presis og normativ måte, og med minst mulig omkostninger i form av tid og arbeidsinnsats både for forvaltningen og den enkelte. Sammen med regelverkets rent fysiske tilgjengelighet, er regelsettets lesbarhet, dets logikk og oppbygning, og dets sammenheng med eller avhengighet av andre regelsett/normer, alle viktige faktorer i denne sammenheng. Over tid vil imidlertid mengden av offentlige bestemmelser tilta samtidig som kompleksiteten øker. Senere reformarbeid vil da måtte ta sikte på forenkling i betydningen å legge til rette for at den enkelte får bedre muligheter for å tilegne seg eller beholde oversikt over sin rettslige situasjon.

Hva som nærmere ligger i begrepet forenkling, blir et spørsmål om hvilke konkrete virkemidler som kan iverksettes for å bedre kommunikasjonsprosessen mellom regelgiverne og brukerne. I det følgende er det derfor virkemidlene ved regelforenkling som skal omtales nærmere.

Begrepet regelforenkling er for øvrig også drøftet i NOU 1987: 18 Forenkling av rettsregler og rettslig regulering (utredning av professor dr. juris Hans Petter Graver). Graver har ved sin analyse definert forenkling som en «best mulig tilpasning mellom regelverket og den sosiale sammenheng som det inngår i eller skal inngå i». I dette perspektivet blir egenskaper ved regelverket ikke avgjørende for å karakterisere det som «enkelt» eller «mindre enkelt». Egenskaper ved regelverket er snarere noe som kan påvirkes som ledd i en strategi for å oppnå enklere regler i form av bedre tilpasning. For lovspråket, som er et virkemiddel for å kommunisere et bestemt informasjonsinn-

hold til en mottaker, blir det for eksempel avgjørende om informasjonen når frem og oppfattes av brukeren på en måte som er nyttig for denne. Den sammenheng som reglene kan eller skal inngå i, konkretiseres for øvrig i tre retninger: Anvendelsessammenheng (når rettsregler skal danne beslutningsgrunnlag for personer som ved rettsregler er gitt i oppgave å treffe beslutninger), miljøssammenheng (det forhold at rettsreglene sammen med en rekke andre faktorer utgjør en del av de omgivelser som mennesker må forholde seg til når de opptrer i en sosial sammenheng), og styringssammenheng (det forhold at rettsregler gis som virkemidler for å realisere en eller annen politisk eller sosial målsetting). Med dette som utgangspunkt ligger fokus i NOU 1987: 18 på hvilke krav slike sammenhenger stiller til regelverket for at regelverket skal være godt tilpasset.

Nærmere om begrepet forenkling

a) Generelt

Forenkling av et regelverk kan bestå i å endre på det totale omfang av bestemmelser, endre på innholdet av reglene og/eller endre på utformingen uten å forandre innhold. Det første og siste tar sikte på å gjøre regelverket lettere tilgjengelig (regelverkets struktur, språk og oppbygging), mens innholdsmessige endringer innebærer realitetsendringer. En nærmere analyse av begrepet er foretatt av *Backer* i *Jussens Venner* nr. 37/2002 s. 216 flg. I punktene nedenfor bygger fremstillingen i hovedsak på innholdet av og systematikken i *Backers* artikkel.

Det må legges til grunn at siktemålet om forenkling i Bygningslovutvalgets mandat er ment å skulle favne om både en innholdsmessig forenkling av regelverket og en språklig og strukturell forenkling. I det følgende vil utvalget på generelt grunnlag gå nærmere inn på de nevnte problemområder som ofte begrunner ønsket om forenkling, og omtale konkrete forenklingstiltak og dilemmaer som kan være aktuelle under hvert punkt.

b) Reduksjon av det totale omfang av regelverket

I Norge har vi en grunnlov, ca. 1000 gjeldende lover, samt ca. 3100 landsomfattende forskrifter i tillegg til flere tusen lokale forskrifter fastsatt av både statlige og lokale/fylkeskommunale myndigheter. En rekke nye lover og forskrifter vedtas hvert år, samtidig som tidligere lover og forskrif-

ter oppheves eller endres. Resultatet er at mange oppfatter det samlede regelverk som for omfattende, og med dette som bakgrunn oppstår ønsker om forenkling.

Forenkling med sikte på reduksjon av omfanget av regelverket kan knytte seg både til antallet lov- og forskriftstitler, og til summen av alle bestemmelsene i lover og forskrifter. Forenklingstiltaket går uansett ut på å begrense reglemengden, og det er særlig denne målsettingen som har stått på den politiske dagsorden i de siste tiår. Virkemidlene som benyttes for å oppnå forenkling i form av reduksjon av reglemengden, er å oppheve eksisterende regler eller å slå sammen forskjellige lover og bestemmelser.

Ønsket om å redusere antallet regler har også blitt sett i sammenheng med et politisk ønske om å begrense den materielle offentlige regulering av borgernes forhold, dvs. en deregulering. Da er det imidlertid ikke tekstvolumet i seg selv som anses som et problem, men summen av de ulike reguleringer som gjør inngrep i borgernes handlingsfrihet. Dette faller utenfor kjerneområdet for begrepet «regelforenkling» i denne sammenheng, men hører tematisk sett hjemme under innholdsmessig forenkling, jf. nedenfor.

Siktemål om en ren kvantitativ reduksjon av reglemengden – enten det er med utgangspunkt i et ønske om deregulering eller reduksjon av det fysiske volumet – anbefales ikke av Lovstrukturutvalget som tilnæringsmåte overfor regelstrukturproblemer, jf. NOU 1992: 32 side 68. Lovstrukturutvalget fremholder at selv om kortfattet generelt er ønskelig også i lov- og forskriftsverket, er ikke dette noe mål i seg selv. Språklig klarhet, god meningsmessig sammenheng i reglene og en regelsystematikk det er lett å finne fram i og forholde seg til, vil etter Lovstrukturutvalgets oppfatning i de fleste sammenhenger være viktigere enn selve tekstvolumet når siktemålet er å legge til rette for at norminformasjon når fram til brukerne på en best mulig måte. For innbyggerne vil totalvolumet av den offentlige reglemengde være av underordnet betydning. Det viktige er hvor lett eller vanskelig det er å finne fram i og forstå de aktuelle regler.

Det er neppe aktuelt med noen total deregulering på bygningsrettens område. Det kan likevel tenkes at en forenkling i form av reduksjon av lovens virkefelt bør vurderes. Dette er en meget effektiv form for forenkling. Et eksempel kan være å redusere lovens materielle (tekniske) bestemmelser og eventuelt inkorporere dem i standarder/veiledere mv. En annen innfallsvinkel

knytter seg til basisspørsmålet som også fremgår av mandatet: Hva skal bygningsmyndighetene i det hele tatt befatte seg med? Kan man forenkle ved å redusere antallet forhold som det anses nødvendig for bygningsmyndighetene å vurdere? I denne forbindelse kan det være grunn til å vurdere om deler av dagens regelverk rent faktisk har liten eller bare marginal betydning når kostnadene ses i lys av siktemålet med bestemmelsene. En forenkling etter disse kriterier, innebærer i realiteten en innholdsmessig forenkling, men kan også føre til en reduksjon av det totale omfang av regelverket. På den annen side kan det også vurderes om det er noe bygningsmyndighetene i dag ikke befatter seg med, som de burde befatte seg med.

Et helt overordnet spørsmål som har betydning for det totale omfang av regelverket, er spørsmålet om valg av virkemiddel: Offentlige tiltak kan iverksettes gjennom forskjellige typer virkemidler, hvorav økonomiske og rettslige virkemidler ofte regnes som de viktigste. Arbeids- og administrasjonsdepartementet har utarbeidet veiledningsheftet «Skal – skal ikke» som er en sjekkliste for valg av virkemidler og nye reguleringer. Sjekklisten omfatter en rekke spørsmål som bør stilles når det skal avgjøres om, og i tilfelle hvilke tiltak som skal iverksettes for å oppnå et ønsket resultat.

c) Innholdsmessig forenkling

Regelverket på et bestemt område vil ofte bli endret over tid i lys av skiftende behov og samfunnsutviklingen generelt. Dette kan føre til at regelverket etter hvert blir så komplekst og vanskelig tilgjengelig for brukerne at det blir behov for en innholdsmessig forenkling. Det kan dessuten tenkes at samfunnsutviklingen fører til at det stilles strengere krav til effektivitet og brukervennlighet i tillegg til behov for endrede innholdsmessige krav.

At lovtekster ofte kan oppleves som tungleste, særlig i forhold til andre typer tekster, skyldes nok også for en stor del forsøk fra lovgiverens side på å gjøre tydelig hva som er ment. Men uansett hvor utførlig man uttrykker seg, er det ikke mulig å avskjære alle tvilsspørsmål som kan tenkes reist. Generelt er det heller ikke ønskelig å gå tilnæringsmessig så langt i retning av presisjon som det er mulig. Da ville lovene bli enda mer ordrike, uoversiktlige og tungleste enn i dag. For lovskriverne må det derfor være et siktemål å forsøke å finne et passende kompromiss mellom

hensynet til presisjon og hensynet til forenkling. Hvor tungt hensynet til presisjon veier i forhold til hensynet til forenkling, vil bl.a. være avhengig av hva slags lov det dreier seg om. Når det som her dreier seg om en lov som i stor utstrekning også skal kunne leses og forstås av legfolk, bør hensynet til enkelthet og forståelighet tillegges større vekt enn når loven bare henvender seg til jurister.

Innholdsmessig forenkling kan som nevnt bestå i en ren deregulering, særlig hvis behovet for reguleringen har avtatt eller det er erkjent at reguleringen ikke har nådd sitt mål. I andre tilfeller kan det være tale om deregulering alene ut fra en endret politisk synsmåte. Hvis siktemålet utelukkende er å forenkle innholdet av et eksisterende regelverk, vil imidlertid fremgangsmåten ofte være å erstatte differensierte regler for ulike tilfeller, med klare, enkle og firkantede regler. De enklere regler legger gjerne hovedvekten på det som er av fellestrekk for de ulike situasjonene i stedet for å ta utgangspunkt i ulikheter og fastsetter særskilte regler på bakgrunn av det. En mellomløsning kan være å fastsette regler med skjønnsmessige kriterier, men da flyttes differensieringen fra regelgivningsstadiet til selve regelansvaret eller forvaltningens skjønnsutøvelse. Innholdsmessig forenkling skaper her et dilemma. Et enkelt regelverk fører med seg at man samtidig må gi avkall på millimeterrettferdighet og konkret tilpasning og vil sjelden gi fleksibilitet, hvis det ikke er skjønnsmessig og dermed gir begrenset forutberegnelighet.

Ved utforming av forenklede regelverk som ikke uttrykkelig regulerer alle de ulike tilfeller som kan være aktuelle, må det også ses hen til om noe overlates til et rettsomt rom hvor friheten råder, eller om de skrevne regler blir avløst av uskrevet rett. Backer skriver om dette:

«Blir resultatet av regelforenklingen et rettsomt rom, kan man vurdere det forskjellig – både positivt og negativt, avhengig av saksområde og verdigrunnlag. Fullmaktslovgivning kan gi et enkelt regelverk, men det blir lite opplysende og kan gi større frihet til forvaltningen og mindre rettssikkerhet enn man finner ønskelig. Betyr regelforenkling at lovfestet rett vil bli avløst av sedvaner eller rettspraksis, kan det være et tap fra et rettsinformasjonssynspunkt. Mye lovgivningsarbeid i privatretten i det 20. århundre bygger på det motsatte syn: at en lovfesting eller kodifikasjon av ulovfestet rett er å foretrekke for god rettsopplysning.»

Rettstilstanden formes imidlertid ikke bare ved fastsettelsen av formaliserte rettsregler, sedvaner, forvaltningspraksis og rettspraksis, men også gjennom vektlegging av uttalelser i lovenes forarbeider. Dette har også en side mot spørsmålet om hvor langt man kan og bør gå ved innholdsmessig forenkling: Vi har lang lovgivningstradisjon her i landet for at lovgiveren i mange tilfeller bevisst velger en knapp uttrykksform i loven samtidig som lovteksten både presiseres og utfylles i lovforarbeidene. Lovforarbeidene utgjør på denne måten en «skjult» del av lovverket, som normalt er vesentlig dårligere tilgjengelig for brukerne enn selve lovteksten og eventuelle forskrifter. For lover som retter seg mot et alminnelig publikum, bør det derfor, ut fra nevnte rettsinformasjonssynspunkt, i utgangspunktet legges betydelig vekt på at lovteksten og forskriftene til denne gir en så utfyllende veiledning som mulig, slik at brukerne i mindre grad henvises til forarbeidene ved anvendelsen av regelverket. Justisdepartementets lovavdeling har i heftet Lovteknikk og lovforberedelse s. 27 anbefalt at detaljreguleringer som ikke finner plass i lovteksten, heller bør gis form av forskrifter enn ved omtale i forarbeidene. En uttalelse i samme retning er gitt av Lovstrukturutvalget i NOU 1992: 32 s. 101. I motsetning til dette, som altså gjelder utfylling av gjeldende regler og prinsipper, vil det imidlertid kunne være hensiktsmessig å la merknader knyttet til presisering og veiledning om begreper som er tatt i loven fremgå av forarbeidene.

Også hensynet til Norges internasjonale forpliktelser kan tilsi at lovkonsepistene i mindre grad enn før gjør bruk av lovforarbeidene til å få frem sitt budskap til brukerne eller på annen måte forenkler lovtekstene. EØS-avtalen krever for eksempel at overenskomstens regler gjennomføres i norsk rett på en måte som gjør at direktiver og forordninger kommer klart til uttrykk – i praksis ved inkorporasjon i lovene. Videre kan menneskerettighetskonvensjonene medføre krav til en mer presis eller utførlig hjemmel. Hensynet til rettssikkerheten vil også i mange tilfeller forutsette regler, jf. det generelle kravet om lovhjemmel for å straffe eller for å gjøre inngrep i borgernes rettssfære.

d) Forenkling av språk og oppbygging

I tillegg til eller som alternativ til en innholdsmessig forenkling, kan utformingen av reglene også forenkles selv om innholdet skal være det samme. Oppmerksomheten er da rettet mot oppbygging

gen av den enkelte lov og forskrift, og mot den rent språklige fremstilling i bestemmelsene.

Strukturering av konkrete lover og forskrifter

Problemstillingene knyttet til strukturering og systematisering av de forskjellige deler av det samlede regelverk er av Lovstrukturutvalget inn- delt i 4 hovedgrupper (jf. NOU 1992: 32 s. 97):

- Hvor mange regelnivåer ønsker man å ha? Dette er knyttet til regelverkets vertikale struktur som hos oss er tredelt; grunnlov, lov og forskrift.
- På hvilket av de vertikale nivåene ønsker en å plassere den enkelte bestemmelse?
- Hvordan bør bestemmelser som er plassert på samme vertikale nivå grupperes eller inndeles? (Regelverkets horisontale struktur.)
- Hvordan skal den enkelte lov og forskrift organiseres eller struktureres?

Spørsmålet knyttet til hvilket vertikalt nivå de forskjellige bestemmelser skal plasseres på, er i realiteten et spørsmål om fordeling av regelverket mellom lov og forskrift. Ved vurderingen av dette, er det særlig tre hensyn som tradisjonelt er trukket frem til fordel for lovgivningsalternativet fremfor forskrift: Demokratihensyn, rettsinformasjonshensyn og rettssikkerhetshensyn. Demokratihensynet reflekterer spørsmålet om hva Stortinget selv bør ta stilling til, og hva det eventuelt bør kunne overlate til forvaltningen gjennom forskriftshjemler. Hensynet til rettsinformasjon tilsier vektlegging av ønsket om et mest mulig tilgjengelig regelverk – noe som normalt er selve lovteksten. Rettssikkerhetshensyn i denne sammenheng knytter seg både til demokratihensynet, særlig ønsket om at Stortinget tar stilling til regulering av tiltak av betydning for innbyggernes rettssikkerhet, og til rettsinformasjonshensynet fordi et mest mulig tilgjengelig regelverk gjennomgående antas å ville styrke borgernes rettssikkerhet. På den annen side kan siktemål om å gjøre lovene mest mulig lettleste og forståelige – rettsinformasjons-/forenklingshensyn – veie tungt også i den andre retning, og tale for at særlig tekniske krav, spesifikasjoner mv. likevel overføres til forskrifter. Hensynet til et mest mulig tilgjengelig regelverk kan dessuten i denne sammenheng ha mistet noe av sin betydning i lys av de senere års teknologiske utvikling av elektronisk baserte kommunikasjonsmuligheter. Hensynet til demokrati og rettssikkerhet kan for øvrig imøtekommes noe ved at lovens forskriftshjemler (delegasjonsbestemmelser) utformes slik at de

angir en innholdsmessig retning for forvaltningens utøvelse av den delegerte lovgivning.

For å nå det grunnleggende mål om at regelverket skal være forståelig for brukerne, må det også stilles krav til organisering og strukturering av den enkelte lov og forskrift. Generelle råd og veiledning om dette, er gitt i Justisdepartementets hefte *Lovteknikk og lovforberedelse*.

Språklig fremstilling

Ordvalg og setningsoppbygging er selvsagt viktige elementer når lovteksten skal utformes med sikte på at brukerne lett kan lese og forstå den. Hovedrettesnoren er at språket bør være presist og setningene ikke for lange, men problemet er at dette ofte er vanskelig å få til uten at det går på bekostning av presisjon og entydighet. Da må det foretas en avveining mellom de kryssende hensyn. Som ved innholdsmessig forenkling bør det imidlertid i utgangspunktet stilles større krav til enkelhet og lettfattelighet i en lov som i stor grad henvender seg til allmennheten, enn i en lov som er beregnet på folk med spesielle forutsetninger for å forstå lovteksten.

En rekke praktiske råd om den språklige utformingen av regelverk fremgår av veiledningen «Lovlig språk. Om språk og stil i lover og annet regelverk». Veiledningen er utarbeidet av professor Finn-Erik Vinje, og utgitt av Justisdepartementet i samarbeid med Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Den er ment som et supplement til Justisdepartementets veiledning «Lovteknikk og lovforberedelse» som har et eget kapittel 6 med råd om terminologi og språkføring i lovtekster.

e) Kort om forenkling av saksbehandlingsregler

Forenkling av saksbehandlingsregler reiser enkelte særskilte problemstillinger som det kan være grunn til å omtale for seg. For det første er det viktig å være oppmerksom på at en målsetting om forenkling av saksbehandlingen med sikte på raskere og mer effektive prosesser, kan gi grunnlag for en større grad av differensiering slik at enkle saker skilles ut fra andre deler av regelverket som kan være litt mer komplisert. Er det først grunnlag for å differensiere, bør saksbehandlingsreglene tilpasses de forskjellige vilkår og brukergrupper: Hvis det offentlige ikke skal foreta noen reell søknadskontroll med bestemte typer tiltak, bør dette reflekteres i klare, firkan- tede regler. Vilkårene bør ikke være kompliserte

fordi kontrollen av om de er oppfylt i realiteten er overført til brukerne selv.

Innholdsmessig forenkling av saksbehandlingsreglene kan for øvrig være en forutsetning for enklere og raskere prosesser, med mindre forbruk av ressurser og andre omkostninger både for forvaltningen og de private aktører: Utførlige regler om saksbehandlingen kan gi klar beskjed om hvordan forvaltningsorganet og andre involverte skal gå frem, men kan samtidig føre til en omstendelig, tids- og kostnadskrevende saksgang. En sterk forenkling av saksbehandlingsreglene kan imidlertid redusere rettssikkerheten og føre til vedtak som er dårligere opplyst og underbygd.

4.3.3 Forholdet mellom effektivitet og forenkling

Forenkling av et regelverk kan altså bestå i å endre på det totale omfang av bestemmelser, endre på innholdet av reglene og/eller endre på utformingen uten å forandre innhold. Det må legges til grunn at siktemålet om forenkling i Bygningslovutvalgets mandat er ment å skulle favne om både en innholdsmessig forenkling av regelverket og en språklig og strukturell forenkling. Spørsmålet i det følgende er om denne målsettingen for utvalgets arbeid trekker i samme retning som målsettingen om effektivisering, eller om det her er tale om hensyn som bare delvis lar seg forene.

Som et utgangspunkt må det kunne hevdes at forenkling og effektivisering er to sider av samme sak – i alle fall så lenge effektiviseringen knytter seg til begrensning av omkostninger, herunder også tidsbruk. Forenkling i form av strukturelle, språklige eller oppbyggingsmessige endringer, vil normalt ha som en overordnet målsetting å utforme lover og forskrifter på en slik måte at budskapet når frem til brukerne på en mest mulig presis og normativ måte, og med minst mulig omkostninger i form av tid og arbeidsinnsats både for forvaltningen og den enkelte. Dette gjelder også for den innholdsmessige forenkling, men slik forenkling fører på den annen side ofte til spørsmål om å innføre klare og firkantede regler hvor man samtidig gir avkall på muligheten for å gi konkrete anvisninger for løsningen på de ulike typetilfeller. Dette vil sjelden føre til at regelverket får den nødvendige fleksibilitet, med mindre det legges opp til en skjønnsmessig vurdering. Skjønnsmessige bestemmelser fører igjen til mindre forutberegnelighet fordi man bare har flyttet

differensieringen fra regelgivningen til regelansvaret, altså til forvaltningen. Effektiviseringsgevinsten ved en slik «forenkling» kan nok diskuteres.

Innholdsmessig forenkling av regler om saksbehandling kan som nevnt fremstå som en forutsetning for enklere og raskere saksgang med mindre forbruk av administrative ressurser på både offentlig og privat side. Utfordringen ved innholdsmessig forenkling av slike regler vil særlig være å unngå en samtidig reduksjon av rettssikkerheten (jf. nedenfor) og at vedtak blir dårligere opplyst og underbygd enn tidligere.

Konklusjonen må etter dette bli at forenkling og effektivisering i denne sammenheng normalt vil trekke i samme retning. Et forbehold må likevel tas for innholdsmessig forenkling av både materielle og prosessuelle bestemmelser. Slik forenkling kan medføre at vanskelige og tidkrevende rettsanvendelsesspørsmål oppstår under enkeltsakbehandlingen, og til rettssikkerhetsmessige/kvalitetsmessige betenkeligheter knyttet til både prosessen og vedtakene som treffes. Det er i så fall vanskelig å forene med formålene med effektivisering.

4.3.4 Effektivitet, forenkling og rettssikkerhet

Rettssikkerhet i forvaltningen kan i korthet uttrykkes som et krav om at innbyggerne ikke blir utsatt for overgrep eller vilkårlighet fra forvaltningsmyndighetenes side. For å ivareta disse hensyn må det stilles visse krav både til de materielle reglene som forvaltningen skal anvende, og til saksbehandlingen.

En side ved dette kommer til uttrykk gjennom legalitetsprinsippet som skal være et vern mot uhjemlede inngrep fra myndighetenes side. Hvis bygningsmyndighetene finner at en søknad skal avslås, et utført tiltak nektes godkjent og tatt i bruk, eller tiltakshaver og andre ansvarlige private aktører bør gis konkrete pålegg eller møtes med sanksjoner, må bygningsmyndighetene ha tilstrekkelig hjemmel for dette i plan- og bygningslovgivningen. Legalitetsprinsippet er en rettsregel som fastsetter at pålegg, forbud og andre inngrep overfor innbyggerne må ha lov- hjemmel. Brudd på regelen vil gjerne føre til at vedtaket blir ugyldig og det offentlige erstatningspliktig. Andre sentrale sider ved hensynet til innbyggernes rettssikkerhet er behovet for en uhildet og upartisk vurdering, prinsippet om likebehandling og behovet for at borgerne skal kunne

forutberegne sin rettsstilling. Det er også vesentlig at reglene utformes slik at muligheten for uriktige materielle avgjørelser reduseres, først og fremst gjennom at det legges opp til en grundig saksbehandling. Endelig vil regler om kontroll med forvaltningen være et viktig ledd i borgernes rettssikkerhet – både gjennom retten til å klage til overordnet forvaltningsmyndighet og til kontrollinstanser som ikke er en del av forvaltningen.

Ovenfor er det lagt til grunn som et utgangspunkt at forenkling og effektivisering er to sider av samme sak, dvs. hensyn som normalt trekker i samme retning ved spørsmål om ny lovregulering. I forvaltningsrettslig teori har det imidlertid vært reist spørsmål om hensynet til særlig effektivitet og hensynet til rettssikkerheten lar seg forene, eller om de representerer motsetninger som trekker i hver sin retning. Denne problemstillingen bunner i erkjennelsen av at de sentrale krav som følger av hensynet til rettssikkerheten, isolert og i sin ytterste konsekvens ville medføre omfattende materielle regler som – i stedet for f.eks. å gi anvisning på skjønnsmessige vurderinger – i detalj pensler ut hva forvaltningsorganene kan og ikke kan gjøre slik at forutberegnelighet, likebehandling og den demokratiske kontroll på området sikres mest mulig. Slike regler kan imidlertid også medføre at reglene blir så innviklet at vanlige borgere får vanskeligheter med å forstå dem samtidig som fleksibiliteten mangler slik at det blir vanskelig for myndighetene å tilpasse seg nye situasjoner og å ta tilbørlig hensyn til enkelttilfellenes egenart. For kravene til saksbehandlingen tilsier for øvrig rettssikkerhetsidealene at forvaltningsprosessen bør legges opp etter mønster av domstolsprosessen med en omstendelig og grundig behandling av hver enkelt sak.

Det er ikke tvilsomt at det ofte vil være et motsetningsforhold mellom hensynet til innbyggernes rettssikkerhet og hensynet til forvaltningens effektivitet. Det vil være i dårlig samsvar med rasjonaliserings- og effektivitetshensyn alltid å legge avgjørende vekt på rettssikkerhetsperspektivet ved utformingen av materielle bestemmelser og regler om saksbehandlingen. Sjelden vil det imidlertid være spørsmål om å velge mellom fullstendig rettssikkerhet eller ingen. Det må være fullt ut forsvarlig å foreta en avveining mellom behovet for og verdien av den økte rettssikkerheten en oppnår sett i forhold til omkostningene og ulempene. *Eckhoff/Smith*, Forvaltningsrett, Oslo 2003, 7. utg., s. 51 uttrykker dette slik:

«Uansett hva man vil legge i ordet, er det grunn til å understreke at maksimal rettssikker-

het ikke alltid er noe å strebe etter. Det må avveies, bl.a. mellom behovene for raskhet og grundighet og det må overveies om man vil satse på å ha gode rettssikkerhetsgarantier for de aktive og innsiktsfulle, eller på moderate garantier for alle.»

Om man foretar en slik avveining ut fra en oppfatning om at hensynet til rettssikkerhet og hensynet til effektivitet står mot hverandre, eller innfortolker i rettssikkerhetsidealet et krav om at sakene skal avgjøres hurtig og kostnadmessig forsvarlig, blir da et utpreget teoretisk spørsmål.

4.3.5 Forutberegnelighet

Som en del av det å gjøre regelverket enklere trekkes ofte frem ønsket om å skape større forutberegnelighet. I lovteknisk sammenheng er det særlig en innholdsmessig forenkling av regelverket, i form av å erstatte differensierte regler for ulike tilfeller med klarere og mindre skjønnspregete regler, som kan bidra til større forutberegnelighet.

Forutberegnelighet for hvem?

Ønsket om større forutberegnelighet i byggesaksprosessen kommer særlig fra utbyggersiden. Både engangsbyggerne og flergangsbyggerne uttrykker at de opplever plan- og bygningsmyndigheter som uklare i sin veiledning om tid, prosess og sannsynlig resultat av en sak. De klager også over myndigheter som endrer kurs og ombestemmer seg, og som de opplever driver med forskjellsbehandling og vilkårlig saksbehandling. Særlig de profesjonelle utbyggerne gir uttrykk for at denne situasjonen får alvorlige følger i form av forsinkelser, økonomiske tap og svekket investeringsvilje. Dette gir igjen uheldige samfunnsmessige konsekvenser som for eksempel mindre byggeaktivitet, behov for forskyvning av risiko og tap over på kjøper/leietaker, oppsigelser, mv.

Et system og et regelverk som bidrar til større forutberegnelighet er imidlertid ikke bare i utbyggers interesse, men ønskelig for alle involverte i en byggesak. Naboer og omverdenen rundt et byggetiltak vil generelt ønske forutberegnelige byggeprosesser f.eks. uten dispensasjoner, endringer og forsinkelser. Plan- og bygningsmyndighetene har interesse av et regelverk som er enkelt å praktisere, og politikere, som ønsker å få sine vedtak og intensjoner gjennomført, er tjent med et lovverk som ikke etterlater store muligheter for tolkningstvil og avvik.

Hva er forutberegnelighet i byggesaker?

Det er ikke entydig hva som bidrar til å skape forutberegnelighet. I byggesaker er det som oftest en kombinasjon av visshet om saksbehandlingstid, prosess og sannsynlig resultat som bidrar til størst grad av forutberegnelighet.

Særlig er begrepet forutberegnelighet i byggesaker knyttet til tid, og et ønske om raskt å få bindende svar på en byggesøknad. Et sterkt fokus på kortere saksbehandlingstider, og innføring av tidsfrister i byggesaksbehandlingen imøtekommer delvis dette ønsket ved at bygningsmyndighetene tvinges til å fatte vedtak på kort tid. Forutberegnelighet på tid er imidlertid ikke ensbetydende med raske prosesser. Det er også viktig å skape forutberegnelighet rundt tidsbruk. Mange søkere og tiltakshavere gir uttrykk for at det er venting i det uvisse og stadige utsettelse eller endringer som skaper frustrasjoner og problemer, og ikke at de må påregne en viss ventetid. De ønsker seg m.a.o. et forpliktende svar til forespeilet tid. Som et alternativ til lovbestemte tidsfrister og sanksjoner ved overskridelse av fristene vil utvalget derfor vurdere regler om avtalt fremdrifts- og tidsplan mellom kommunen og søker/tiltakshaver. Sanksjoner kan i så fall knyttes til brudd på de avtalte tidsfristene.

For å skape større forutberegnelighet i saksbehandlingsprosedyrer og prosess er det særlig viktig med veiledning og informasjon. Så tidlig som mulig bør søker/tiltakshaver få vite hva som er nødvendig av søknadsdokumentasjon, hvilke andre myndigheter som må uttale seg eller gi samtykke i saken, hvilke vilkår som vil bli stilt, om eventuell politisk behandling er nødvendig, hvilke sjanser det er for at vedtaket kan bli påklaget, hva som i så fall er prosessen for dette, osv. I noen grad kan lovverket bidra til større forutberegnelighet på dette punkt, men særlig kommunenes vilje og evne til å gi god veiledning er det vesentligste her.

Det vanskeligste å kreve stor grad av forutberegnelighet om, er resultatet i en sak. Dette reiser problemstillinger for det første om hvor langt plan- og bygningsmyndighetene har adgang til å gå i å gi forpliktende forhåndtilsagn om utfallet av en sak. For det andre reiser det spørsmål om hva som skal anses som viktigst dersom det oppstår konflikt mellom hensynet til grundighet og kvalitet, og ønsket om tidlig avklaring. For det tredje kan det oppstå konflikt mellom ønsket om regler med stor grad av skjønn og fleksibilitet, som bl.a. imøtekommer ønsket om et vidt kommunalt lokaldemokrati, og regler som sikrer forutberegnelighet.

Kapittel 5

Faktiske samfunnsendringer av betydning for bygningslovgivningen

5.1 Internasjonalisering

Utvalget er anmodet om å kartlegge situasjonen og utviklingen i de andre nordiske land, og eventuelt andre land det kan være naturlig å hente opplysninger fra. Utvalget er også bedt om å undersøke om det er trekk i utviklingen av EU-retten som det vil være grunn til å ta hensyn til og eventuelt innarbeide i norsk regelverk. Utvalget bør også ha for øye annen internasjonal utvikling, for eksempel på området standardisering, som kan gi grunnlag for regelverksutviklingen.

Internasjonalisering innebærer en endringsprosess der åpenheten over landegrensene har blitt større. Territorial forankring og statsmakt spiller mindre rolle nå enn før. Internasjonalisering brukes ofte ensbetydende med uttrykket globalisering, men har mindre rekkevidde fordi det ikke nødvendigvis har et globalt fokus. Internasjonalisering dekker også samhandling mellom to stater.

En helt sentral forutsetning for internasjonaliseringen, har vært den økonomiske veksten som har funnet sted siden etterkrigstiden. Nedbyggingen av nasjonale barrierer for økonomisk samhandling la forholdene til rette for økt internasjonal handel, og bidro sterkt til økonomisk vekst. I tillegg ble transportkostnadene på grunn av teknologiske fremskritt redusert drastisk. Resultatet ble økt handel gjennom en strøm av varer, tjenester, kapital, personer, ideer og informasjon over landegrensene. Internasjonaliseringen bremses likevel noe av at enkelte varer og tjenester må produseres nær forbrukerne, og av at det fremdeles eksisterer nasjonale barrierer innenfor visse sektorer.

5.1.1 Internasjonalisering av byggenæringen

Integrasjonen av det internasjonale arbeidsmarkedet i Norge har økt noe, men utenlandsk arbeids-

kraft er selektiv og begrenset, ikke minst på grunn av nasjonale reguleringer. Høyt kvalifisert arbeidskraft har økt mest. Til tross for innføringen av et fritt arbeidsmarked i EØS-området har det heller ikke blitt en strøm av arbeidstakere fra Norge til andre land.

I 2002 utgjorde førstegangsinnvandrere omtrent 6 prosent av Norges samlede innenlandske arbeidsstyrke ifølge tall fra Statistisk sentralbyrå.¹ Samtidig er bygge- og anleggsnæringen en av de bransjene i landet der mangelen på folk er meget stor. Det har vært en relativt sterk vekst i udokumentert arbeidsmigrasjon. Denne bevegelsen lar seg vanskelig fange opp av offisiell statistikk.

Norge er ikke særlig integrert i de internasjonale kapitalmarkedene, selv om de fleste formelle hindringer for kapitalbevegelser er fjernet. Utenlandsk eierskap i norsk næringsliv er generelt sett relativt begrenset. I bygge- og anleggsnæringen har det imidlertid skjedd en strukturendring, med et økt innslag av utenlandsk eierskap i bedriftene (særlig nordisk). I andel av omsetningen i bygge- og anleggsnæringen representerer disse utenlandske eierinteressene en ikke ubetydelig del, men målt i antall bedrifter, relativt lite. Omfanget av norske investeringer i utlandet sammenlignet med andre land er ikke særlig stort.

5.1.2 Internasjonalt samarbeid og regelharmonisering

Flere beslutninger om forhold som berører Norge tas på internasjonalt nivå, og dette gjelder også i bygge- og anleggsnæringen. Avgjørelsene tas av internasjonale og regionale organisasjoner og råd. Bygningspolitikk har lenge vært et satsingsområde mellom de nordiske land i Nordisk råd og minister-

¹ Statistisk sentralbyrå, Sysselsetting blant innvandrere (registerbasert), tabell 4 Førstegenerasjonsinnvandrere som er sysselsatt ... 4. kvartal 2001 og 2002.

råd gjennom å utveksle erfaringer og dermed dra nytte av hverandres metoder og løsninger.

Det foregår undertiden et europeisk og internasjonalt myndighetsarbeid med å samordne tekniske krav i bygge- og anleggssektoren. Norsk bygningslovgivning er utformet med god kjennskap til andre europeiske løsninger. Internasjonaliseringen har skapt et behov for nye strukturer innen regelverk, organisasjon og ledelse.

I norsk bygningslovgivning er internasjonaliseringen særlig tydelig ved regler knyttet til konkurranseforhold. For å sikre velfungerende markeder er mange spørsmål regulert gjennom EØS-avtalen, samt gjennom det globale handelssystemet WTO-samarbeidet (og Generalavtalen om tolltariffer og handel – GATT).

Et annet viktig område hvor globaliseringens utfordringer påvirker bygningslovgivningen direkte, er bærekraftig miljø- og naturressursforvaltning. Både gjennom EU-/EØS-retten og den eksisterende bygningslovgivningen er dette berørt og må videreføres og utvikles i nytt lovverk. Kompetanseutvikling og krav til aktørene i byggeprosessene er andre sentrale virkemidler, hvor det norske regelverket må reflektere den internasjonale utviklingen og kravene i EU-regelverket. For å sikre like konkurranseforhold er det i Forskrift om godkjenning av foretak for ansvarsrett² § 4 tatt med en bestemmelse som sikrer likeverdighet for foretak fra EØS-land. Dersom et foretak fra annet EØS-land er registrert i foretaksregister eller bransjeregister i sitt eget land, likestilles dette med registrering i foretaksregisteret eller enhetsregisteret i Norge. Forskriften setter krav til utdanning og praksis for den som skal ha den faglige ledelsen i et foretak. Etter § 11 skal utdanning fra annen EØS-stat tilsvarende norske kvalifikasjonskrav likestilles.

5.1.3 Regelimplementering

EØS-avtalen krever full åpenhet om nye nasjonale tekniske forskrifter og endringer i eksisterende forskrifter, jf. direktiv 98/34/EF av 22. juni 1998 om informasjonsprosedyrer for standarder og tekniske forskrifter i norsk rett. Hovedregelen er at forslag til nasjonalt regelverk skal sendes på høring i EØS-området med en slik frist og på en slik måte at alle land har mulighet til å komme med innsigelser før regelverket vedtas.

5.2 Oppgaveforskyvning. Privatisering

I utvalgets mandat står følgende:

«Utvalget bør vurdere og komme med konkrete forslag til hva det offentlige rolle i byggesaker bør være, 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.»

Samsillet mellom kommunesektoren og private tar i dag stadig nye former. Det kan, enkelt sagt, skilles mellom to hovedformer for det som gjerne betegnes som privatisering av offentlige tjenester. Den ene, som er en mellomform, innebærer at private overtar produksjon og drift av kommunale tjenester, samtidig som kommunens finansieringsansvar består. Ved full privatisering vil også finansieringsansvaret være et privat anliggende.

Begge disse formene for privatisering finnes i dag i kommunesektoren. Det finnes også en rekke andre mellomformer for eksempel ved at kommunene på ulike måter subsidierer privat drift. Det meste av tjenesteproduksjonen er imidlertid fortsatt et rent offentlig ansvar.

Det må antas at betingelsene for privatisering og en ny arbeidsfordeling mellom offentlig og privat sektor er best i de sentrale strøk av landet, men at en kombinasjon av privatisering og regionalisering kan være en måte å effektivisere på.

Utvalget ønsker ut fra et effektiviseringsperspektiv å få belyst og vurdert om det er oppgaver som i dag utføres av det offentlige som også, eller i stedet for, kan utføres av private aktører, enten i form av konkurranseutsetting eller privatisering. Interkommunalt samarbeid er også et aktuelt alternativ å vurdere innenfor plan- og bygningslovens område.

Med effektivitet tenker man på den totale ressursbruken for alle aktørene sett i forhold til oppnådde resultater. Hovedformålet med byggesaksreglene er i dag å sikre gjennomføringen av de offentlige kvalitetskrav til byggetiltak og bestemmelser og intensjoner i vedtatte planer. Man må derfor ved vurderingen av om man skal flytte oppgaver ha som utgangspunkt at endringen skal føre til bedre måloppnåelse enn etter dagens ordning. Kvaliteten på det som bygges og graden av gjennomføring av offentlige planer vil være viktige

² Fastsatt 22. januar 1997 nr. 34.

parametre her. Effektiviseringstiltak må også ligge innenfor de rettssikkerhetskrav som stilles.

Det er et faktum at det allerede har skjedd en viss oppgaveforskyvning fra det offentlige til de private aktørene når det gjelder byggesaker. Ved lovrevisjonen vedtatt i 1995 ble bygningsmyndighetenes kontrolloppgaver i utførelsesfasen radikalt endret. I stedet for selv å føre kontroll skal bygningsmyndighetene nå påse at andre gjennomfører forsvarlig kontroll. Oppgaven er altså flyttet fra det offentlige til de private, uten at dette ble omtalt som en privatisering.

I byggesaksbehandlingen er det offentlige tilagt mange oppgaver av svært ulik karakter. En del av oppgavene har klare elementer av offentlig myndighetsutøvelse, som for eksempel innvilgelse av rammetillatelse, dispensasjoner og klagebehandling. Andre oppgaver har mer karakter av oppfølging av tidligere beslutninger, og er gjerne preget av at det er mindre rom for skjønn. Dette kan for eksempel være å gi igangsettingstillatelse i samsvar med rammetillatelsen, fastsettelse av gebyr etter vedtatt regulativ, utstedelse av ferdigattest basert på kontrollerklæringer, tilsyn med aktørene osv.

En positiv effekt av at andre enn det offentlige utfører oppgaver som ikke har utpreget karakter av offentlig myndighetsutøvelse, er at det offentlige kan få frigjort kapasitet og kompetanse til å spesialisere seg innefor de oppgaver som det er nødvendig eller ønskelig at det offentlige vil måtte forvalte. Det er ikke utenkelig at dagens store spredning i type oppgaver, og dermed kompetansebehov, kan bidra til at man ikke oppnår optimale prioriteringer. Som eksempel på dette kan nevnes kommunenes begrensede gjennomføring av tilsyn etter dagens lov. Både kommunene og byggenæringen synes å være enige om at kontroll og tilsyn må utføres i langt større grad for å sikre kvaliteten på det som bygges, men man har likevel kommet i den situasjon at dette er et område som er nedprioritert. Årsakene er antakeligvis mange og sammensatte. En viktig faktor vil være i hvilken grad en oppgave kan finansieres ved at man kan kreve et gebyr som dekker kostnaden. Det kan likevel ikke utelukkes at man med færre oppgaver generelt kan oppnå en bedre prioritering.

Det kan tenkes tatt i bruk forskjellige virkemidler når systemet skal forenkles og effektiviseres. På de fleste områder vil forenkling oppnås gjennom å endre/forbedre reglene, men det er viktig å være oppmerksom på at også andre virkemidler kan være riktige å anvende på visse områder.

Utvalget peker for eksempel på mulighetene som ligger innenfor et regionalt samarbeid. På samme måte bør man også kunne se på om det er mulig å innhente ressurser/kompetanse eller overlate oppgaver til det private. Dette må selvsagt avveies i forhold til de viktige rettssikkerhetsspørsmålene som gjør seg gjeldende. Da oppgavene er av ulik karakter vil også rettssikkerhetsproblematikken være meget ulik på de forskjellige områder, og det vil også i mange tilfeller kunne finnes ordninger som kan kompensere for eventuelle ulemper.

Utvalget har på bakgrunn av dette sett på spørsmålet om privatisering spesielt når det gjelder kontroll- og tilsynsfunksjonen. I det videre arbeidet vil utvalget søke å få belyst dette ytterligere også knyttet til andre områder av regelverket.

5.3 Desentralisering av myndighet

Desentralisering av myndighet og oppgaver fra statlige organer til kommunale organer har – med noen unntak – preget utviklingen i Norge siden midten av 1980-tallet. Kommunenes betydning har i løpet av denne perioden i noen grad blitt styrket, ved at oppgaver og myndighet gradvis overføres fra staten til kommunene. Denne overføringen har bl.a. medført større styringsfrihet og økte bevilgninger. Statlige virkemidler og øremerking har blitt opprettholdt, men sistnevnte er noe redusert i omfang. Delegering og desentralisering av ansvar og myndighet er virkemidler regjeringen fortsatt ønsker å ta i bruk for en mer formåls- og kostnadseffektiv kommunesektor.

Desentralisering begrunnes særlig med at lokalsamfunnet gir et godt grunnlag for identitet og tilhørighet blant innbyggerne. Ved at følelsen av tilhørighet hos den enkelte øker, styrkes gjerne engasjementet i samfunnsutviklingen. Lokalbefolkningen har normalt størst forutsetninger for å vite hvilke løsninger som passer deres kommune best. Det bærende hensyn har vært ønsket om å finne gode lokale løsninger. Kommunene er i mange sammenhenger de nærmeste til å foreta lokalpolitisk skjønn. Et reelt lokaldemokrati krever at samfunnet aksepterer og respekterer lokale beslutninger og lokale verdier. I tillegg er det viktig at beslutningsprosessene når frem til lokalbefolkningen. Et av målene bør være at oppgave- og myndighetsfordelingen i størst mulig grad ivaretar lokalsamfunnets behov og engasjement.

Ved å gi kommunene myndighet til å behandle og avgjøre byggesaker, samt at fylkesmannen er

klageinstans, antas plan- og bygningsloven å imøtekomme grunnprinsippene om desentralisert, folkevalgt styring og at avgjørelser skal fattes så nær dem det angår som mulig. Utvalget finner derfor at oppgavefordelingen mellom kommunale og statlige nivåer i det alt vesentlige er hensiktsmessig innenfor bygningslovgivningens område. I utvalgets arbeid med å effektivisere bygningslovgivningen, vil det imidlertid bl.a. bli vurdert om det kan gjøres organisatoriske og strukturelle grep for å styrke kommunenes kompetanse og gjennomføringsevne f. eks. når det gjelder effektivisering av tilsyn, kontroll og ulovlighetsoppfølging. Her vil f. eks. et økt interkommunalt samarbeid og regionalisering av oppgavene kunne være hensiktsmessige tiltak. Behovet for dette må også vurderes i sammenheng med forventede strukturendringer og allerede etablerte systemer for interkommunalt samarbeid. Beslutningskompetansen må ligge på kommunenivået, men en kombinasjon av regionale kompetanseenheter på tilsyn, kontroll og ulovlighetsoppfølging og supplerende private tjenester hvor det finnes forsvarlig – vil kunne bidra til økt måloppnåelse mht. å bringe bygninger og tiltak mest mulig i samsvar med lov og forskrift.

Utvalget finner det hensiktsmessig å ha klagesaksbehandlingen på fylkesmannsnivået slik som i dag. Det er imidlertid nødvendig å se nærmere på mulige tiltak for å redusere tidsbruken i klagesaksbehandlingen.

5.4 Kommunestruktur

Variasjonen mellom landets kommuner er stor i mange henseender. For eksempel gjelder dette folketall, næringsstruktur, organisering av den kommunale virksomheten og topografi. Landets minste kommune, Utsira, hadde pr. 1. januar 2003, 224 innbyggere. Oslo hadde på samme tidspunkt 517 000 innbygger. Mer enn 1 av 3 kommuner har færre enn 3 000 innbyggere, og i de 200 minste kommunene bor det under til sammen en halv million innbyggere. Enkeltkommuner baserer seg på «hjørnesteinsbedrifter», noen er rene primærnæringskommuner, mens andre har et variert og komplekst næringsliv. Det er store geografiske forskjeller, fra enkeltkommuner i Finnmark som er like store som Vestfold fylke, til mange kommuner med liten geografisk utstrekning.

Siden vi fikk kommunalt selvstyre i 1837 har kommunestrukturen i Norge vært i stadig forand-

ring. De siste 30-40 årene har imidlertid kommuneinndelingen vært preget av mer stabilitet.

Samtidig har det skjedd til dels store endringer innen både institusjonelle og strukturelle rammebetingelser for kommunene. Bosettingsmønstret er i forskyvning. Et inntrykk er at innbyggerne i større grad enn tidligere forholder seg mer aktivt til områder ut over egen kommune i dagliglivet, såkalte BAS-regioner (bo-, arbeid- og serviceregioner).

Et annet forhold er endringen i prinsipper for drift i kommunesektoren. Ulike modeller som innebærer konkurranse og friere brukervalg har fått større oppslutning det siste tiåret. Dette kan også ha medført endringer i betydningen av den administrative kommuneinndelingen for kostnadseffektivitet og brukertilpasning i tjenesteproduksjonen.

Samlet sett har altså kommunestrukturen i Norge vært relativt uendret de siste 30-40 årene, mens øvrige rammebetingelser har endret seg betydelig. Kommunesektorens virksomhet kan derfor i noen grad synes som lite tilpasset deler av kommunesektorens oppgaver i dag.

Man kan se for seg ulike måter å bedre denne mangelfulle tilpasningen på. De mest nærliggende alternativene vil være å endre kommuneinndelingen, å redusere betydningen av kommunegrensene gjennom interkommunalt samarbeid, eller å endre oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene. Alternativene kan naturlig nok kombineres.

Innenfor kommunesamarbeid har det skjedd en markert utvikling de siste tiårene. Svært mange kommuner har en eller annen form for samarbeid med nabokommuner, og omfanget har vært i stadig vekst, både når det gjelder antall kommuner som samarbeider om ulike oppgaver, og når det gjelder hvilke oppgaver det samarbeides om.

5.5 Demografi og flyttemønstre

Boligetterspørselen, og dermed i en viss utstrekning også boligbyggingen, påvirkes av demografi og flyttemønstre. Utviklingen i befolkningens størrelse og sammensetning står sentralt for den samlede etterspørsel etter boliger, og flyttemønstret bestemmer langt på vei hvor i landet denne etterspørselen inntreffer. Demografiske endringer og flyttinger vil også ha konsekvenser for hva slags boliger som etterspørres.

I det følgende pekes det på en del generelle

trekk ved den demografiske utviklingen og flyttemønsteret som antas å være av betydning for etterspørselen etter boliger.

5.5.1 Vekst i folketall³

Fra 1. januar 1990 til 1. januar 2000 har folketallet i landet økt med like oppunder ¼ million mennesker. Denne veksten er nesten 100 000 større enn den var på 1980-tallet og den er større enn for de fleste andre land i Europa. Det har vært en ikke ubetydelig omfordeling av befolkningen i Norge. Innenfor alle landsdeler og alle aldersgrupper er veksten i folketallet større jo mer sentral regionen er.

Disse betydelige demografiske endringene får konsekvenser for omfanget av boliggetterspørselen og hvor etterspørselen vil inntreffe. En av årsakene til storbyenes vekst er den økende andel unge som tar høyere utdanning og derfor flytter til de større byene. Man etablerer seg senere, slik at de unge som flytter til storbyene venter lenger før de eventuelt flytter videre for å etablere familie. I tillegg er det en økt interesse for å bo i sentrumspregede områder.

Når det gjelder type boliger som etterspørres, er bildet sammensatt. Endringer i fruktbarhetsmønster og sterkere regional konsentrasjonsprosess får betydning for hvor boliger etterspørres, men også for hva slags type boliger det blir behov for. Oslo har for eksempel i løpet av 1990-tallet fått en nesten like stor andel av landets småbarn som de har av befolkningen under ett. Det betyr etter alt å dømme at befolkningen i Oslo utgjøres av stadig flere og større barnefamilier, med de konsekvenser dette vil ha for nivå og struktur i boliggetterspørselen.

Det skal også nevnes at i 2001 besto 38 % av husholdningene av bare én person. Gjennomsnittlig husholdningsstørrelse var i 2001 på 2,3 personer.⁴ Det er en langsiktig trend i retning av mindre og mindre husholdninger. Husholdningsstørrelsen har klare regionale variasjoner, som i sin tur har betydning for etterspørselen av boliger.

Boligmassen i Norge er dominert av eneboliger. Dette gjelder også storbyregionene med unntak av de tre største byene. I storbyregionene ble det i perioden 1990-2001 bygd 140 850 boliger.

Veksten i boligmassen var i samme periode på 190 300. Nesten 50 000 boliger kom til ved deling eller bruksendring. Dette har sammenheng med presset på boligmarkedet i storbyregionene. Tilvekst uten nybygg kan også forklares med at tidligere tomme boliger er blitt tatt i bruk, sokkelboliger blir leiet ut, og at tidligere kontor- og næringslokaler gjøres om til boliger. Sammenlignet med landet for øvrig er dette svært høye tall, ettersom man for resten av landet hadde 36 900 boliger netto som gikk ut av bruk.⁵

5.5.2 Flytting

Innenlandske flyttinger har en viss sammenheng med regionalpolitikken og i noen grad forhold som er et naturlig ledd i de flestes livsløp. Innvandringen av utenlandske statsborgere er drevet av helt andre prosesser.

Det har vært en langsiktig nedgang i den registrerte flyttingen i det meste av etterkrigstiden, med noen konjunkturavhengige svingninger. Mellom 1981 og 2000 har vi hatt to perioder med sterk utflytting fra distriktene. Mønsteret har en klar sammenheng med konjunkturbildet. Under høykonjunkturer er det sterk utflytting fra utkantene. Under lavkonjunkturer er det fortsatt utflytting, men på et lavere nivå. Konjunktorene skaper således svingninger rundt en trend som er klart sentraliserende.

I tillegg til fødselsoverskudd og innenlandske flyttinger, har innvandring fra utlandet også en viss betydning for den regionale befolkningsutviklingen. En vesentlig del av innvandringen kommer til hovedstadsområdet.

5.6 Fortetting

Et viktig virkemiddel for målsettingen om en bærekraftig by- og tettstedsutvikling er bedre arealutnyttelse i byer og tettbygde strøk. Fortettingsbegrepet kan brukes om all byggevirksomhet innenfor dagens utbygde områder som fører til høyere eller mer effektiv arealutnyttelse.

Hensikten med fortetting av byområder er å forhindre byspredning og høyt arealforbruk og å oppnå en mer miljøvennlig bebyggelse. Energiforbruket i bygg og til transport er mindre i områder med høy tetthet enn i områder med lav tetthet.

³ Bygger på rapporten Demografi, flytting og boligbehov på 1990-tallet av forsker Lars Østby, Rapport 2002/5 fra Statistisk sentralbyrå.

⁴ Folke- og boligtellingsen 2001.

⁵ St.meld. nr. 31 Storbymeldingen: Om utvikling av storbypolitikk s. 55.

Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging gitt av Miljødepartementet, gir entydige føringer om fortetting av byområdene. Målet er at arealbruk og transportsystem skal utvikles slik at de fremmer en samfunnsøkonomisk bærekraftig og effektiv ressursutnyttelse ved samordning og korte avstander, økt konsentrasjon i byggesonene og ved å unngå inngrep i natur- og landbruksområder.

Fortetting kan skje på ulike måter: I villahagefortetting ved at det skjer en innfylling og komplettering ved tomtedeling, riving, sammenslåing og utbygging på restarealer, samt tilbygg, påbygg og seksjonering. Det kan også gjøres ved omforming og gjenbruk av dårlig utnyttede områder til andre formål. I tillegg kan man ved nybygging utnytte ubebygde restarealer innenfor byggesonen som ikke tidligere er tatt i bruk til utbyggingsformål.

Fortetting som planredskap benyttes både på kommune- og reguleringsplannivå. Kommuneplanen tar for seg prinsippene for fortetting, hvor fortettingen skal foretas og trekker opp ytre rammer for utnyttelsesgrad. Reguleringsplanen forteller i detalj måten fortettingen skal foregå på.

5.7 Utviklingen av byggenæringen

5.7.1 Byggenæringen – en fellesbetegnelse

Med byggenæringen menes i denne sammenheng både private og offentlige virksomheter innen hovedområdene bygg, anlegg og eiendom (BAE-næringen). Næringens virksomheter omfatter hele verdikjeden: Vareproduksjon, handelsvirksomhet, arkitekter, rådgivere, utførende (håndverks- og entreprenørvirksomhet), eienomsforvaltning og -drift, vedlikehold og eienomsutvikling.

I følge næringens egne tall består bygningsmassen i landet av ca. 45 mill. m² offentlige yrkesbygg, ca. 70 mill. m² private yrkesbygg og ca. 210 mill. m² boliger. Total verdi anslås til 3200 mrd.

Totalt sysselsetter BAE-bedriftene direkte ca. 300 000 mennesker som omsetter for ca. 330 mrd., men det er anslått at ca. 500 000 sysselsatte i landet er direkte eller indirekte avhengige av aktiviteten i byggenæringen. Næringen er Norges største distriktsnæring, og er i omsetning større enn primærnæringene samlet. I alle ledd av verdikjeden er det stor variasjon i størrelse på virksomhetene. Dette vises ved at 97% av de 43 000 bedriftene har 19 eller færre ansatte. Dette betyr igjen

at næringens aktører har svært ulike ressurser til å fylle alle roller og sikre kompetanse i alle ledd i byggeprosessen. Et regelverk vil derfor bli møtt med samme ulike forutsetninger fra næringens mangfold av aktører, som fra den store variasjon (i størrelse) det er på norske kommuner.

5.7.2 Rekruttering og kompetanseutvikling

Forskningsprogrammet BAROK (Bygg og anlegg – rekruttering og kompetanseutvikling), finansiert av byggenæringen og Norges forskningsråd, har utarbeidet en rekke rapporter som har sett på bygge- og anleggsnæringens utfordringer i lys av samfunnsutviklingen. BAROK har hatt hovedfokus på rekrutteringsproblematikk. Rekruttering til næringen er en hovedutfordring, i en tid da man nærmer seg en «eldrebølge» i arbeidslivet. Fram mot 2010 vil andelen middelaldrende og eldre øke. I 2010 vil det for eksempel være 100.000 flere i aldersgruppen 50–59 år enn det var i 1998.

Gjennom den generelle urbaniseringen, der stadig flere velger å bosette seg i byene, har det vist seg at basiskompetansen synker for de praktiske fagene. Stadig færre har opplevd møte med hammer og sag tidlig i barneårene. Tradisjonelt har for eksempel håndverksfagene rekruttert folk fra bygdene, som gjennom sin oppvekst har tilegnet seg atskillig praktisk erfaring som senere kom til nytte når de skulle satse på en utdanning innen et håndverksfag. Dette er forsøkt kompensert gjennom omlegging av utdanningssystemet der man har utviklet grunnopplæringen i fagene til å bli bredest mulig. Ulempen med modellen er at hver og en får lite dybde i faget, og nivået (spisskompetansen) blir lavere. Samtidig som grunnutdanningen stadig har blitt bredere har kompleksiteten i større bygg økt. Dette fører til et spesialiseringsbehov for å kunne løse oppgavene. Slik spesialiseringsutdanning/opplæring vil i fremtiden sannsynligvis skje i bedriftene. Den nye kompetansen består i stor grad av kunnskap og evne til å hente informasjon. En utfordring for bedriftene blir å tilføre hver medarbeider basis-kunnskap nok til å kunne vurdere informasjonen.

Rekruttering også fra de akademiske miljøene til byggenæringen har vært, og er, en utfordring. Det er fokusert på styrking av basiskompetansen i realfagene, og gjennom samarbeid mellom næringen, høyskoler og universitet har man sett en positiv tendens i søkermengden til studiene. Det er imidlertid et betydelig gap mellom næringens behov for rekruttering og det antall som faktisk

utdannes. Noe avhjelpest gjennom utenlandske studier og utenlandsk arbeidskraft.

5.7.3 Struktur og utviklingstrender

Som omtalt i punkt 5.1, har det skjedd en strukturendring av næringen i Norge, med økt innslag av utenlandsk eierskap i bedriftene (særlig nordisk). I andel av omsetningen i bygge- og anleggsnæringen representerer disse utenlandske eierinteressene en ikke ubetydelig del, men målt i antall bedrifter, utgjør den relativt lite. En følge av disse strukturendringene og andre nasjonale fenomener, er at de store aktørene blir stadig større. Den store «underskogen» av småbedrifter består, mens mange av de mellomstore bedriftene blir kjøpt opp eller fusjonert inn i de store.

Fri flyt av arbeidskraft innenfor EU/EØS, har resultert i en relativt liten andel utenlandsk arbeidskraft i den totale arbeidsstyrken. Innen enkelte områder – spesielt i offshorevirksomhet – har imidlertid dette utgjort en betydelig del av næringen. Man har samtidig registrert en tendens til at enkelte mindre seriøse aktører har etablert seg i byggenæringen. Dette fenomenet er både knyttet til direkte ulovlig (og uregistrert) virksomhet, og aktører som med manglende språkforståelse og kjennskap til norske regler og norske byggemetoder, har skapt problemer. Økonomisk gjennomføringsevne er et annet kritisk område. Samarbeid mellom næringens organisasjoner og myndighetene har satt søkelys på disse fenomener.

Et annet trekk i utviklingen er framveksten av eiendom som egen næring. Både offentlige og private aktører er å finne i dette segmentet. Entra Eiendom er ett eksempel, der en stor del av Statsbyggs eksisterende eiendomsportefølje ble lagt over i det nye aksjeselskapet Entra Eiendom, heleid av Nærings- og handelsdepartementet. Både forsikringsselskaper, pensjonskasser, entreprenørselskaper og ulike offentlige myndigheter er å finne på eiersiden i disse nye eiendomsselskapene. Der en byggherre tidligere var et foretak med behov for areal til egen virksomhet, er en byggherre i dag ikke sjelden et foretak som har som forretningsidé å utvikle eiendom for salg eller utleie. Dette gjelder i særlig stor grad på boligsektoren, men gjør seg gjeldende i mange segmenter i eiendomsmarkedet. På den ene side medfører dette at man trolig kan ha grunn til å forvente større profesjonalitet og et høyere kompetansenivå når det gjelder disse foretakenes håndtering av egne prosjekter. På den annen side med-

fører den samme utviklingen at avstanden mellom den som prosjekterer og de som bygger for sluttbrukeren øker. Sluttbrukerens muligheter til å ivareta sine egne interesser i forhold til utbyggeren påvirkes av dette.

5.8 Informasjonsteknologi i byggesaksbehandlingen

I de senere årene har informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) blitt et stadig viktigere verktøy i offentlig forvaltning og hos dem som forvaltningen leverer tjenester til. Det har i tråd med dette også vokst frem et behov for å benytte disse verktøyene i byggesaksbehandlingen, og i kommunikasjonen mellom forvaltning og brukere av tjenestene. I arbeidet med å effektivisere offentlig sektor har det vokst frem et behov for å benytte IKT mellom ulike forvaltningsenheter. Dette kapittelet er ment å gi en oversikt over de muligheter og utfordringer man har for å nå et mål om en effektiv forvaltning ved bruk av IKT.

5.8.1 Historikk

I siste halvdel av 1980-tallet ble det mer og mer vanlig å benytte EDB til å holde oversikt over saker i arkivet og status på sakene. Samtidig ble «skrivestuen» lagt ned og saksbehandlerne begynte å skrive brev og vedtak i EDB-baserte tekstbehandlingssystemer. Utnyttelsen av denne teknologien var nok mest som avanserte skrivemaskiner. Ut over 1990-tallet ble funksjonaliteten på arkivsystemene utvidet til bl.a. lagring av utgående dokumenter, lagring av statistikk (antall brev, vedtak m.m.) og oppfølging av portefølje. De fleste arkivsystemene fikk også fagmoduler (og betegnelsen gikk over til SAK/arkiv systemer).

Selve søknadsprosessen i byggesaksbehandlingen var likevel ikke mye forandret i forhold til tiden før EDB ble tatt i bruk. Byggesøknader kom til kommunen pr. post. Saken ble riktignok registrert elektronisk, men vedtak ble nedtegnet på papir og sendt ut igjen pr. post. Til hjelp for søkerne i søknadsprosessen fantes det blanketter som kunne fylles ut, og mye informasjon på løsark eller i hefter og bøker.

PROFF-prosjektet

Allerede i 1990 så man på muligheter til å bruke den nye teknologien (nå kalt informasjonsteknologi – IT) til å oppnå ytterligere effektivisering.

PROFF-prosjektet som ble avsluttet i 1992, utviklet elektroniske søknadsskjemaer og teknikker for å kommunisere mellom byggeplass og kommune. Prosjektet hadde mange spennende ideer, men det var for tidlig ute i forhold til teknologi. Av den grunn var det få utenom prosjektet som hadde utstyr og kunnskap til å benytte seg av disse teknikkene.

KiB-prosjektet (Kommunikasjon og informasjon i byggeprosessen)

I 1995 ble Internett privatisert ved at den amerikanske regjering trakk seg ut av styringen. Samtidig kom de grafikkbaserte nettleserne, og Internett ble i løpet av svært kort tid i allmenn bruk. Kort tid etter dette (1996–97) ble det etablert et nytt prosjekt som en oppfølger av PROFF-prosjektet. KiB-prosjektets idé var å benytte Internett til å informere om de nye byggereglene som trådte i kraft i 1997. Prosjektet gjorde at publikum kunne hente informasjon om byggesaksprosessen fra Internett. Dette var et første skritt til å ta den nye teknologien i bruk.

GEOLOK-prosjektet

Samtidig med KiB-prosjektet ble GEOLOK-prosjektet gjennomført. Prosjektet oppsto ut fra et behov om å samordne offentlige datasystemer som GIS (kartdata), eiendomsregisteret GAB (grunn, adresse og bygning) og SAK (saksbehandlingssystemer). Prosjektet utviklet prosedyrer for utveksling av data mellom disse systemene. Dette innebar at eiendomsopplysninger til SAK kunne hentes i GAB. Dette var et viktig bidrag til kvalitetssikring av begge databasene. I tillegg kunne man hente eiendomsopplysninger fra GAB direkte inn i GIS systemene.

GIS-systemer (Geografiske informasjonssystemer)

Det norske geodatamiljøet med Statens kartverk i spissen, har lenge vært langt fremme med å utvikle elektroniske kart og finne bruksområder for disse. Dette har medført at mange kommuner i dag har gode digitale reguleringsplaner.

ByggSøk

ByggSøk-prosjektet oppsto i samarbeid mellom alle de miljøene som har vært med i de foregående prosjektene. De så alle at man må samar-

beide for å oppnå full effekt av de muligheter den nye teknologien gir.

5.8.2 Fremtidsmuligheter for IKT

En visjon for fremtidens byggesaksprosess vil være som følger:

1. På kommunens hjemmesider finner du informasjon om ledige arealer og prosessen som må gjennomføres for at tiltak skal kunne gjennomføres.
2. Når prosjekteringen starter kan du laste ned et digitalt kart fra kommunen på et format som kan bearbeides i et standard DAK system (data assistert konstruksjon). Kartet gir informasjon om alle rammevilkår som utbygger må forholde seg til. De data som ligger i kartet kan benyttes til å kontrollere om prosjektet er i samsvar med rammebetingelsene.
3. Når arkitekten har plassert og formet bygget sendes datafilen videre til de forskjellige rådgivende ingeniører som skal gjennomføre de tekniske beregninger i samsvar med kontrakt og tekniske forskrifter.
4. Samtidig kan et lag av datafilen sendes til det offentlige byggesaksmottaket (ByggSøk). Her kontrolleres data mot offentlige registre som GAB, Brønnøysundregisteret, planregisteret og sentralt godkjente foretak.
5. I saker der søknaden er i samsvar med plangrunnlag og hvor naboer ikke skal varsles, gis tillatelse umiddelbart. Saken oversendes kommunen for arkivering og eventuelt oppfølging med tilsyn. Søknadssaker som ikke tilfredstiller disse kravene sendes kommunen til behandling. Søker kan følge saksprosessen via Internett.
6. Kommunen behandler saken basert på de digitale data som er mottatt.
7. Samhandling med andre myndigheter skjer digitalt.
8. Når tillatelse gis, oppdateres alle offentlige registre automatisk.
9. Når bygget er ferdig meldes dette til kommunen via ByggSøk. Ferdigattest gis umiddelbart av serveren når alle data er på plass. GAB og andre registre oppdateres automatisk.

Realisering av en slik visjon vil innebære en betydelig effektivisering av byggenæringen og den offentlige forvaltning innen denne sektoren. Samme visjon kan også anvendes for planbehandlingen.

5.8.3 Muligheter for gjennomføring i samsvar med visjonen

For å realisere en visjon som nevnt i punkt 5.8.2 vil et viktig stikkord være standardisering. Standardisering favner vidt og vil kunne være alt fra format på utveksling av data mellom systemer til definisjon av arealer og format på adresser. Et annet viktig element er at regelverk, både det offentlige gjennom lover og forskrifter, og det private gjennom kontrakter, må utformes slik at de er kvantifiserbare. Skjønsmessige begreper bør helst unngås.

Teknologien som benyttes må være enkel, billig og tilgjengelig for alle. Dette krever igjen bruk av standardiserte tekniske plattformer.

5.8.4 Dagens situasjon

Teknologien utvikler seg raskt. For få år siden kunne ikke systemer samhandle. De forskjellige programvareleverandører ønsket ikke å lagre data på et format som andre systemer kunne lese og eventuelt viderebehandle. Kjøpte man et system var man bundet til denne leverandøren. Dette vil kundene ikke lenger finne seg i. Dataleverandører skal konkurrere på gode programmer og ikke på lagringsformater. Byggenæringen har lenge sett dette problemet. Digital kommunikasjon og dokumentasjon i prosjekter har vært vanskelig fordi prosjektene settes sammen av forskjellige foretak hver gang. Disse foretakene har nødvendigvis ikke de samme dataprogrammene. Effektiviseringsgevinsten har uteblitt fordi man ikke kan gjenbruke data internt i prosjektet, eller i forhold til myndighetene.

For å møte utfordringen startet deler av byggenæringen et internasjonalt standardiseringsarbeid på nittitallet. I dag har man derfor et standardisert dataformat for deler av sektorene innen byggenæringen. Dette formatet har alle de store DAK-leverandørene implementert i sine systemer. Det er dermed mulig å utveksle data internt i et prosjekt. Den neste store utfordringen blir å samordne dataformatene til DAK- og GIS-systemene. Dette vil antagelig være mulig i løpet av 2004.

Infrastrukturen for elektronisk kommunikasjon mellom utbyggere og myndighetene er utviklet i ByggSøk-prosjektet. Denne kom på plass 1. juli 2003, og vil bli utviklet videre i samsvar med behovet. Dette betyr at i løpet av 2003/2004 vil de fleste teknologiske elementer for å oppfylle visjonen som nevnt være på plass, men det vil fortsatt være utfordringer knyttet til bruk og utvikling.

5.8.5 Betydning av elektronisk byggesak for utforming av regelverket

Utvikling av søknadsprogram for elektronisk byggesak innebærer en tolkning av regelverket på samme måte som utforming av søknadsblanketter for byggesak. Det er regelverket som legger premissene for funksjonalitet og mulige tekniske løsninger. Det er derfor viktig at regelverket ikke utformes slik at det er til hinder for at man kan ta i bruk ny teknologi. Det er for eksempel vanskelig å utforme et elektronisk system på en god måte hvis det i regelverket benyttes skjønsmessige begreper i stort omfang.

Gjennom arbeidet med ByggSøk er det høstet erfaringer som kan være nyttige ved utvikling av regelverket. Det er viktig at hensikten med regelverket er klar. Uklart regelverk gjør det vanskelig å standardisere prosess og innhold. Ved utvikling av programmet for elektronisk byggesøknad ble det tatt utgangspunkt i alle tiltakstyper som er meldings- eller søknadspliktige og hvilken informasjon som må gis kommunen for behandling av disse. Kartleggingen var omfattende og innebar at det måtte trekkes grenser mellom ulike typer søknader. Fordi grensene mellom ulike typer søknader og prosessene som følger disse gir rom for tolkning, var dette et kompliserende element. Det er viktig at dette er mest mulig entydig. Det bør dessuten fremgå klart i regelverket når det foreligger muligheter for skjønn, når det foreligger unntak og hva det eventuelt er tale om å gjøre unntak fra. Roller og ansvar bør også tydeliggjøres og grensene trekkes slik at informasjon i byggesaksprosessen kan styres på en hensiktsmessig måte.

Kapittel 6

Reformbehov – særlige problemområder

6.1 Behovet for en samlet gjennomgang. Struktur

Plan- og bygningsloven har siden vedtakelsen i 1985 gjennomgått en rekke forskjellige delrevisjoner, men har ikke vært gjenstand for en helhetlig gjennomgang. Det ble vedtatt en stor endring i byggesaksdelen av loven i 1995 med virkning fra 1. januar 1997. Nylig er det også gjennomført ytterligere lovendringer med sikte på forenkling og raskere tempo i byggesaksprosessen (bl.a. innføring av tidsfrister for kommunenes byggesaksbehandling, forenklinger i dokumentasjonskravene og utvidelse av bruken av melding).

De mange delrevisjonene som er foretatt både i den gamle bygningsloven og dagens plan- og bygningslov, har medført at bygningslovgivningen er blitt uoversiktlig og lite systematisk. Generelt er dette uheldig, og særlig gjelder dette i forhold til en forvaltningslov på et område som berører svært mange aktører; både offentlige instanser, private foretak og enkeltpersoner. Vanskelig tilgjengelige regler om prosess og materielle krav, kan føre til unødvendig bruk av økonomiske og arbeidsmessige ressurser for de involverte, lang saksbehandlingstid, og uholdbare eller svake avgjørelser og vedtak.

Endringene i plan- og bygningslovens byggesaksregler har gjennomgående vært nødvendige i lys av den generelle samfunnsutviklingen og utviklingen i bygge- og anleggsnæringen spesielt. Likevel har de ofte vært preget av å skulle imøtekomme mer akutte behov som har gjort seg gjeldende til forskjellige tider. De grunnleggende hensyn bak og formålene med lovens bestemmelser har i hovedsak ligget fast, selv om avveiningen av disse har skiftet. Utviklingen av samfunnet har imidlertid akselerert i de senere år, både økonomisk og på annen måte. I en slik situasjon kan det ikke tas for gitt at hensyn som tidligere er tillagt betydelig vekt, gjør seg gjeldende på samme måte. Det kan dessuten være aktuelt å supplere dem med nye hensyn som har kommet til. Det er

derfor nå et klart behov for en samlet gjennomgang og avveining av de bakenforliggende prinsipper og hensyn vurdert mot dagens forhold og forventet utvikling.

Behovet for en revisjon av byggesaksreglene må også ses i lys av Planlovutvalgets arbeid som nylig er avsluttet med konkrete forslag til nye planregler og forslag til hovedstruktur på en ny felles plan- og bygningslov. Lovstrukturspørsmål er for øvrig fremhevet spesielt i Bygningslovutvalgets mandat. Lovens struktur skal gjennomgås for å gjøre regelverket lettere tilgjengelig og mer brukervennlig. Det kan bli aktuelt å oppheve bestemmelser og å slå sammen bestemmelser. Videre er det spørsmål om hvor mange regelnivåer det er hensiktsmessig å ha, på hvilket av de vertikale nivåene de forskjellige bestemmelser bør plasseres (for eksempel fordelingen mellom lov og forskrift), og om hvordan loven og eventuelt også forskriftene skal organiseres og struktureres innholdsmessig. Dette er et av de temaer som Bygningslovutvalget har valgt å gi særskilt prioritet i første delinnstilling. Det vises til kapittel 7 nedenfor.

6.2 Innholdsmessig kompleksitet

Bygningslovutvalgets mandat omfatter også en målsetting om en innholdsmessig forenkling av regelverket. Regelverket på bygningsrettens område har som nevnt blitt endret over tid i lys av skiftende behov og samfunnsutviklingen generelt. Dette har ført til at regelverket etter noens mening har blitt så komplekst og vanskelig tilgjengelig for brukerne at det har oppstått et særskilt behov for en innholdsmessig forenkling. Det foreligger m.a.o. et forenklingsbehov ut over det som kan imøtekommes med overordnede grep knyttet til strukturelle spørsmål.

Behovet for en innholdsmessig forenkling kan knytte seg både til materielle regler og til bestemmelser av prosessuell art. I mandatet er særlig trukket fram bestemmelser som angir bruk av

kommunalt skjønn. Det er pekt på at det i forhold til disse er et spesielt behov for «opprydding og avgrensning» bl.a. av hensyn til likebehandling og forutberegnelighet i saksbehandlingen. Videre er reglene om refusjon for utgifter til tekniske infrastrukturtiltak (vei, vann og avløp) i mandatet beskrevet som så detaljerte og vanskelige at det krever meget god innsikt for å kunne bruke dem hensiktsmessig. I følge mandatet er det også særskilt behov for å klargjøre rekkevidden av og behovet for eventuell utvidelse av bestemmelsen om gebyr.

Av områder der utvalget selv har brakt i erfaring at det foreligger spesielle behov for innholdsmessig regelforenkling og klargjøring, kan nevnes bestemmelsene om byggegrenser, høyde og utnyttingsgrad. En av de bestemmelser i plan- og bygningsloven som reiser mest problemer i praksis, er således § 70. Problemene oppstår ikke fordi bestemmelsene er spesielt vanskelig å fortolke. Bestemmelsene regulerer forholdet mellom naboer, og byggesaker kan i den forbindelse utløse betydelige konflikter som følge av de ulemper tiltaket representerer for omkringliggende eiendommer. I praksis fortolkes bestemmelsen slik at byggherrens forslag til husplassering og høydeplassering skal legges til grunn med mindre tiltaket vesentlig eller kvalifisert er til ulempe for naboeiendommen. Forutsetningen er at tiltakshaver holder seg innenfor de avstandskrav som er fastlagt i plan- og bygningsloven § 70 nr. 1. Er det tale om å etablere bygg nærmere nabogrensen enn 4 meter, står bygningsmyndighetene en del friere ved sin skjønnsutøvelse. Her er det som utgangspunkt opp til bygningsmyndighetenes skjønn om bebyggelsen skal tillates, og dette leder over i avveiinger av naborettslig karakter ved behandling av byggesakene. Skal man legge til grunn slike avveiinger, blir det for snevert bare å vektlegge fordelene for den ene mot ulempene for den andre. Da må man også se hen til strøket og påregneligheten i denne typen utbygging både ut fra et generelt og et individuelt perspektiv. Det er denne typen avveiinger grannelova (lov om rettshøve mellom granner 16. juni 1961 nr. 15) gir anvisninger på. Det er da et spørsmål om bygningsmyndighetene for sin del også skal foreta avveiing av denne karakter med mindre man står overfor helt klare tilfeller. Et alternativ kan for eksempel være et system hvor mindre bebyggelse inntil 50 m² kan plasseres nærmere nabo-

grense enn 4 meter med mindre dette er åpenbart til ulempe for naboeiendom.

Utformingen av bestemmelsene om vei, vann og kloakk i plan- og bygningsloven §§ 65, 66 og 67 kan også være egnet til å skape unødige tolknings- og anvendelsesproblemer i praksis. For eksempel er det reist spørsmål om hva som menes med «bebyggelse», særlig i § 67. Blir det opparbeidelsesplikt ved tilbygg/påbygg eller ved oppføring av garasje, eller må det mer til? Antakelig er det ikke vanlig å stille krav om opparbeidelse etter § 67 før det er tale om etablering av nye bruksenheter. Løsningen er imidlertid usikker, og er i det vesentlige tuftet på at bestemmelsene i §§ 65, 66 og 67 er inntatt i et særskilt kapittel som skal gjelde byggetomta. Siden § 87 også åpner for at bestemmelsene i loven skal gjelde ved byggearbeider på eksisterende bebyggelse, er det et spørsmål om begrunnelsen er tilfredsstillende. En annen sak er at det vil kunne oppleves urimelig dersom kommunene krever veiopparbeidelse som vilkår for å godkjenne søknad om tilbygg/påbygg som ikke medfører mer intensiv bruk av eiendommen. Med uendret bruk vil atkomst, vann og avløp bli utnyttet som tidligere. Det skjer altså ikke noe nytt som skulle tilsi at man skjerper kravene.

Den generelle rekkevidden av bestemmelsene i §§ 65-67 bør også gjennomgås på nytt. Blant annet er det grunn til å se nærmere på om ikke lovens bestemmelser også skal komme til anvendelse for fritidsbebyggelse, jf. dagens beskrankning i § 82. Det er for eksempel stilt spørsmål ved hensiktsmessigheten av at det ikke kan gis pålegg om tilkopling etter § 66 nr. 2 når offentlig avløpsledning går over fritidseiendommen, eller i vei som støter til den. Dette er spørsmål utvalget vil utrede nærmere.

Av andre regler som også må gjøres til gjenstand for vurdering i lys av målsettingen om innholdsmessig forenkling, er reglene om nabovarsling, bestemmelsene om varige og midlertidige/transportable konstruksjoner og anlegg i §§ 84 og 85, og flere av bestemmelsene i lovens kap. XV om bestående byggverk. Tilbakemeldingene går også ut på at det er behov for en generell opprydding i begrepsbruken i loven, uttrykkelig avklaring av forholdet til privatrettslige spørsmål og avklaring av forholdet mellom gitte tillatelser og bygge- og deleforbud.

6.3 Rollefordeling og samordning

6.3.1 Innledning

Det er et gjennomgående trekk i dagens samfunn at oppgaver som tradisjonelt har ligget til det offentlige i større grad overføres til private. En ny plan- og bygningslov skal legge til rette for en avveining av interessene mellom utbyggere, offentlige formål og allmennhetens behov med sikte på en mest mulig effektiv og smidig behandling av alle byggesaker. I lys av dette, og den nevnte tendensen til oppgaveforskyvning, er det behov for en nærmere drøfting av rollefordelingen mellom bygningsmyndigheter og utbyggere for å klarlegge hva det offentliges rolle i byggesaksprosessen bør være. Det er også behov for å sikre en klar oppgavefordeling og samordning i tilfeller der flere offentlige organer er involvert direkte eller indirekte i byggesaksbehandlingen, utover de egentlige bygningsmyndigheter.

En viktig, overordnet problemstilling i tilknytning til temaet rollefordeling, er hvilke krav som er nødvendig for myndighetene å stille, herunder på hvilke områder og på hvilket nivå det i det hele tatt bør stilles offentligrettslige krav til de forskjellige byggeforetak. Dette er i realiteten et spørsmål om saklig virkeområde for byggesaksreglene. Dagens § 1 regulerer hovedsakelig kun lovens geografiske virkeområde. For å finne det saklige virkeområdet må man sammenholde flere bestemmelser om søknads- og meldeplikt som dels er spredt rundt i loven og dels er nærmere presisert i forskrifter. I informasjonsinnhentingsfasen har utvalget mottatt en rekke merknader både til innholdet av og formen på denne avgrensningen av virkeområdet til dagens lov. Innholdsmessig er det bl.a. reist spørsmål om hensiktsmessigheten av at driftsbygninger i landbruket ikke fullt ut omfattes av lovens bestemmelser om søknadsplikt. Det er også stilt spørsmål ved brukervennligheten av systemet med ikke å regulere grensene for søknads- og meldepliktige tiltak fullt ut i selve lovteksten.

6.3.2 Samordning – flere offentlige aktører

Plan- og bygningsloven bør være den sentrale lov innenfor utnyttelse av fast eiendom. Det gjelder både i forhold til plan og byggesak. Med det som utgangspunkt, er det viktig at loven har bestemmelser om samordning som er effektive. Er et tiltak avhengig av tillatelse etter særlovgivningen, er hovedregelen at bygningsmyndigheten plikter

å legge saken fram for vedkommende særlovsorgan. Kommunen kan likevel gi rammetillatelse uten å avvente saksbehandlingen etter særlovgivningen. Forutsetningen er at igangsettingstillatelse ikke blir gitt før slik godkjenning foreligger. Samordningsbestemmelsene i plan- og bygningsloven skal ivareta hensynet til at arbeidet ikke blir igangsatt før alle nødvendige tillatelser foreligger.

Der kompetansen etter særlovgivningen bør forbli hos andre myndigheter må det vurderes om eksisterende samordningsregler er gode nok, herunder hva slags kompetanse bygningsmyndighetene skal ha vis a vis andre offentlige myndigheter. Det kan være tale om koordinering mellom ulike organer innen kommunen, om koordinering mellom nivåer; stat/fylkeskommune/kommune, eller det kan være tale om koordinering av ulike statlige myndigheter som behandler ulike sider av et tiltak. Dels blir det spørsmål om det skal skje en samordning under byggesaksbehandlingen (hva bør avklares gjennom byggesaksprosessen, og hva kan avklares i ettertid), dels blir det spørsmål om hvordan denne samordningen eventuelt skal skje (hvilket ansvar skal bygningsmyndighetene ha, og hvilken kompetanse skal disse myndighetene ha i forhold til andre sektormyndigheter).

Et annet samordningsspørsmål som er reist, er hvor hensiktsmessig det er å opprettholde ordninger med parallell kompetanse for godkjenning av ulike typer byggetiltak. Man kan således tenke seg at kompetanse etter særlovgivningen også legges til de samme organer som har kompetanse etter plan- og bygningsloven. Dette fordrer en gjennomgang av særlovgivningen. Der det er tale om at avgjørelsen skal legges til bestemte særlovsorganer, kan det vurderes å legge kompetansen til kommunens faste utvalg for plansaker. Med en slik samordning av regelverket, bør man for eksempel kunne unngå at det nedlegges forbud etter kommunehelsetjenestelovens regler (lov om helsetjenesten i kommunene 19. november 1982 nr. 66) om miljørettet helsevern mot tiltak som er godkjent av planutvalget gjennom reguleringsbehandling, og som det kanskje i tillegg er gitt rammetillatelse for.

6.3.3 Rollefordeling mellom det offentlige og private

Ansvarsfordelingen for de ulike funksjonene i en byggeprosess og kommunenes tilsynsoppgaver må også vurderes nærmere i lys av spørsmålet om en hensiktsmessig rollefordeling. Dagens regler om fordeling av ansvar mellom de private

aktørene ble vedtatt i 1995 og satt i kraft i 1997. Selv om disse bestemmelsene således er relativt nye, ser utvalget det som en del av sitt mandat å vurdere nærmere om det er behov for endringer også her. Dette gjelder også reglene om godkjenning av foretak. Når det gjelder overgangen fra kommunal kontroll til dagens system med kommunalt tilsyn og privat egenkontroll, er det dessuten fra flere hold reist spørsmål om dette har vist seg som hensiktsmessig med tanke på å oppnå den ønskede kvalitet på det som bygges. Utvalgets egne undersøkelser tyder også på at den fordelingen av kontroll- og tilsynsoppgaver vi har i dag ikke fungerer etter hensikten. På dette området mener utvalget derfor at det er et særskilt behov for en nærmere vurdering av andre løsninger, herunder særlig en styrking av kommunenes tilsynsfunksjon og en kombinasjon av privatisering og uavhengig kontroll.

Det knytter seg også samordnings- eller koordineringsspørsmål til de mange problemstillinger av mer privatrettslig art som kan oppstå i forbindelse med byggesaker. Privatrettslige regler og avtaler kan på forskjellige måter ha betydning for retten til å bygge. En betingelse for å bygge er bl.a. at man eier grunnen eller har sikret seg annen rett til å bygge der. Rett til vei kan også bero på privatrettslige forhold. Og det kan foreligge servitutter som setter grenser for hvor og hvordan man har rett til å bygge. Dessuten medfører grannelova rådighetsbegrensninger. Hovedoppgaven for bygningsmyndighetene er imidlertid å fremme de allmenne samfunnsinteresser i byggevirksomheten. Selv om bygningsmyndighetene ved sin vurdering av om byggetillatelse skal gis, dels også tar hensyn til forhold som også har betydning ved en vurdering etter f.eks. grannelova, plikter bygningsmyndighetene i alminnelighet ikke å tillegge slike hensyn avgjørende vekt. Bygningsmyndighetene skal således ikke vurdere tiltaket i forhold til private rettsforhold, og det ligger utenfor bygningsmyndighetens oppgave å vurdere om tiltaket kommer i strid med det vern f.eks. grannelova gir i naboforhold. For Bygningslovutvalget blir det en problemstilling om slike hensyn i større grad bør inngå direkte i plan- eller byggesaksprosessen, og i tilfelle på hvilken måte. Eventuelt bør det klargjøres at privatrettslige forhold som hovedregel ikke skal behandles av bygningsmyndighetene.

I forlengelsen av spørsmålet om rollefordeling, må det for øvrig også ses hen til at innslaget av ressursbruk fra private ved vedtakelsen av

reguleringsplaner har tiltatt. Det kan konstateres at svært mange reguleringsplaner i dag blir til på bakgrunn av private forslag knyttet til konkrete byggeprosjekter. Dette åpner for diskusjon om behov for en sterkere integrering mellom plansaker og byggesaker i form av en rasjonell, felles prosess. Det reiser også spørsmål om og eventuelt i hvilken grad det er behov for å lovregulere den samhandlingen som foregår mellom planmyndighetene, bygningsmyndighetene og private utbyggere ved gjennomføring av planer ved bruk av utbyggingsavtaler. Dette kommer vi nærmere tilbake til i pkt. 6.7 nedenfor.

6.4 Søknadssystem og saksbehandling

6.4.1 Innledning. Forholdet til IKT

Lovens regler om søknads- og meldingssystemet og saksbehandlingen, og for så vidt også bestemmelsene om ansvarsrett, er som nevnt i betydelig grad gjennomgått og endret særskilt i de senere år. Samtidig er disse reglene gjenstand for en kontinuerlig oppfølging fra Kommunal- og regionaldepartementets og underordnede organers side, sist uttrykt gjennom Ot.prp. nr. 112 (2001–2002) om bl.a. tidsfrister. Bygningslovutvalget har likevel i sitt mandat fått i oppdrag å foreta en gjennomgang av både søknads- og meldingssystemet med sikte på enklere og mer effektive prosesser for kommunenes behandling av de enkelte byggesaker. Ytterligere bruk av tidsfrister er i den forbindelse nevnt særskilt.

Utviklingen innen feltet informasjonsteknologi skaper stadig nye muligheter for raskere informasjonsbehandling og informasjonsformidling. I de senere årene har også informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) blitt et stadig viktigere verktøy som brukes i den offentlige forvaltning generelt og hos dem forvaltningen leverer tjenester til. En moderne lov om byggesaker med særlig vekt på hensynet til effektivitet og forenkling, må legge til rette for at IKT også kan benyttes ved bygningsmyndighetenes byggesaksbehandling og i kommunikasjonen mellom bygningsmyndighetene og brukerne. Det må også søkes lagt til rette for at IKT kan benyttes mellom forvaltningsenhetene som en del av arbeidet med en bedre samordning, jf. ovenfor under pkt. 6.3. I denne forbindelse blir det viktig for utvalget å få til et samarbeid med det pågående prosjektet for elektronisk plan- og byggesaksbehandling – ByggSøk.

6.4.2 Søknadssystem

I dag framgår søknadsplikten av plan- og bygningsloven § 93. Meldingsplikten framgår av bestemmelsene i §§ 81, 85 og 86a. Antagelig suppleres bestemmelsene av den materielle bestemmelsen i § 17-2 som nedlegger et generelt byggeforbud i strandsonen på 100 meter. Av bestemmelsen framgår at ethvert tiltak innenfor denne sonen er forbudt. Det betyr at realisering av tiltak som ellers er unntatt fra søknad og melding likevel må ha tillatelse.

For søknadspiktige tiltak etter § 93 er det for øvrig gitt egne bestemmelser i forskrift som unntar visse mindre tiltak fra søknadsplikt. Det er også gitt bestemmelser i § 95b om forenklet byggesaksbehandling for visse typer enkle tiltak.

Som påpekt ovenfor under punktet om rollefordeling mv., er søknads- og meldeplikten et utgangspunkt for byggesaksbehandling etter loven som et stykke på vei også vil være avgjørende for lovens virkeområde. Ut fra hensynet til tilgjengelighet, er det spørsmål om ikke bestemmelsen om søknads- og meldeplikten bør samles i et eget kapittel som uttømmende bør fastlegge hva som er tillatt uten saksbehandling etter plan- og bygningsloven, og hva som krever offentlig saksbehandling på ulike nivåer. Det er framkommet innvendinger mot dagens system med å regulere omfanget av søknads- og meldeplikten i forskjellige bestemmelser spredt rundt i loven og delvis også gjennom presiserende bestemmelser i forskrifter.

Som utgangspunkt er det lite hensiktsmessig å kreve søknad og melding i saker hvor plan- og bygningslovens materielle bestemmelser ikke er til hinder for gjennomføring av tiltaket.

Et slikt utgangspunkt bør imidlertid ikke nødvendigvis være avgjørende for utforming av loven. Det skyldes at det i mange tilfeller ikke uten videre er klart om tiltaket lar seg realisere innenfor lovens rammer. Både hensynet til byggherre og offentlige myndigheter tilsier at man i disse tilfellene har gjennomført en saksbehandling i forkant for å avklare lovligheten av tiltaket. På den måten unngår både private tiltakshavere og offentlige myndigheter ubehagelige overraskelser i ettertid. En vid ramme for søknads- og meldeplikten vil derfor øke forutberegneligheten for den enkelte. Fra et samfunnsmessig perspektiv er det også viktig at offentlige myndigheter får kjennskap til planer for arealdisponeringen i en tidlig fase – selv om disse er overensstemmende med gjeldende regelverk. Det kan være at man ut

fra en politisk vurdering ser behov for en endret arealbruk. I så fall vil søknad og melding være det nødvendige varsel bygningsmyndighetene trenger for å skaffe seg et mer formelt avslagsgrunnlag. Det kan etter dagens regelverk skje gjennom midlertidig dele- og byggeforbud etter plan- og bygningsloven § 33. Dette er ytterligere et moment som taler for at søknads- og meldeplikten bør rekke lenger enn bygningsmyndighetenes avslagshjemmel etter de materielle regler.

Selv om det først og fremst er tiltakets innvirkning på det fysiske miljø som må være avgjørende for om det er søknads- eller meldepliktig, må man fra lovgivers side også respektere at visse typer tiltak av folk flest oppfattes som så private at offentlig kontroll oppleves som fremmed, og uttrykk for et unødvendig byråkrati med detaljstyring. Søknads- og meldeplikt vil dessuten som konsekvens lett lede til at et større antall byggesaker blir profesjonalisert i forhold til tidligere. Det er positivt i noen henseende, men kan virke unødvendig fordyrende. Når omfanget av søknads- og meldeplikten skal fastlegges, må det også ses hen til om resultatene står i rimelig forhold til ressursbruken. Utvides omfanget av søknads- og meldeplikten, medfører dette merarbeid for bygningsmyndighetene.

Det kan i praksis være særlig uheldig at avgjørelsen av hva som er de søknads- og meldepliktige tiltak beror på skjønnsmessige kriterier. Dette reduserer forutberegneligheten for den enkelte. Når man samtidig vet at brudd på søknads- og meldeplikten er straffesanksjonert, er dette i seg selv ganske utilfredsstillende. Det kan også lede til at man får forskjellig praksis fra kommune til kommune. I gjeldende saksbehandlingsforskrift er nettopp unntaket for saksbehandling og kontroll innledningsvis knyttet til visse skjønnsmessige kriterier knyttet til ulempe for omgivelsene. Dette kan være lite hensiktsmessig. Et alternativ kan være å ta uttrykkelig stilling til om et tiltak er så bagatellmessig at det ikke behøver nærmere vurdering fra bygningsmyndighetenes side, og avgrense klart mot dette.

Et annet problem som oppstår i forhold til arbeider som er unntatt fra søknads- og meldeplikt, gjelder tiltak som hver for seg er unntatt, men som i sum kan medføre en vesentlig endring av omgivelsene. Skal disse arbeidene ses under ett? I så fall, hvor lang tid skal det gå mellom de ulike elementer før man i tilfelle skal vurdere tiltakene enkeltvis? Også dette er spørsmål utvalget vil se nærmere på.

6.4.3 Saksbehandling

Den overordnede målsetting for saksbehandlingsreglene er å legge til rette for en prosess som er rask og effektiv samtidig som hensynet til forutberegnelighet, rettssikkerhet og kvalitet ivaretas. De faktaundersøkelser utvalget har foretatt, tyder på at eventuelle behov for endringer av dagens saksbehandlingsregler særlig har hatt sitt utspring i misnøye med saksbehandlingstiden og manglende grad av forutberegnelighet.

Tiltak for å gjøre byggesaksprosessen mer effektiv, enklere og forutberegnelig, er som nevnt nylig iverksatt gjennom nye lovregler om tidsfrister, endringer i reglene om omfanget av meldingsordningen, dokumentasjon, ansvar, nabovarsel mv. For utvalget blir det da først og fremst spørsmål om å vurdere behovet for ytterligere forenkling- og effektiviseringstiltak knyttet til saksbehandlingen ut over det Kommunal- og regionaldepartementet selv har initiert gjennom nevnte lovgivningsarbeid.

Av typetiltak på dette punkt – ut over dem som allerede er vurdert av lovgiveren og endrings-spørsmålene knyttet til søknads- og meldingssystemet som sådan – har utvalget bl.a. drøftet muligheter for bedre utnyttelse av ordningen med forhåndskonferanse, jf. plan- og bygningsloven § 93a. Et spørsmål i den sammenheng, er om det er grunnlag for å endre reglene slik at forhåndskonferansen – eller en annen form for forhåndskontakt mellom bygningsmyndighetene og tiltakshaver – i større grad blir en tvungen ordning. Det kan også ligge et potensial til forbedring av forhåndskonferansene i en bedre organisering og prioritering fra bygningsmyndighetenes side innenfor dagens system. For å oppnå effektivisering og bedre forutberegnelighet, er det således viktig at bygningsmyndighetene foretar en grundig og reell avklaring av tiltakets rammer og vilkår på et så tidlig tidspunkt som mulig. Dette forutsetter at kommunene satser på å være godt forberedt til forhåndskonferansene, og stiller med den nødvendige kompetansen og fullmakter. Ved slik praktisk tilrettelegging vil man i større grad enn i dag kunne unngå senere endringer og nye krav som er av vesentlig betydning for den private part.

Det kan også ligge en effektiviseringsgevinst og bedret forutberegnelighet i å redusere antallet skjønsmessige prosessuelle bestemmelser til fordel for mer standardiserte bestemmelser. En del tiltakshavere klager for eksempel over en uødig stor variasjon i kommunenes vurdering av

hvilken søknadsform som skal velges i den enkelte sak (melding, søknad, enkle tiltak mv.). Her kan det være aktuelt både å redusere antallet kategorier og å lage klarere avgrensninger kategoriene imellom. Noen klager også over manglende forutberegnelighet i forhold til hvilke krav til dokumentasjon kommunene utleder av saksbehandlingsforskriften. Selv om regelverket på dette punkt er relativt nytt, vil utvalget måtte vurdere om det er rom for ytterligere forbedringer.

6.4.4 Særlig om dispensasjon

Ett tema som berører det generelle spørsmålet om hensiktsmessigheten av skjønsmessige bestemmelser av både prosessuell og materiell art, er om man skal beholde någjeldende adgang til å søke om og få innvilget dispensasjoner. Plan- og bygningsloven § 7 åpner for at kommunen «kan» dispensere fra «bestemmelser i denne lov, vedtekt eller forskrift» dersom det foreligger «særlige grunner». Bestemmelsen blir ofte trukket fram som vanskelig å forholde seg til i praksis. Problemet ligger dels i å ta stilling til innholdet i begrepet «særlige grunner», dels i kommunenes varierende praksis m.h.t. om og når de benytter adgangen til å dispensere, samt at selve eksistensen av dispensasjonsmuligheten bidrar til å uthule særlig kommunenes planer. Rettstilstanden blir dermed oppfattet som lite forutberegnelig.

Av Bygningslovutvalgets faktaundersøkelse blant kommunene framkommer at 54 % av landets kommuner gir dispensasjon i 10-49 % av sakene. Mellom 40 og 50 % av landets kommuner mener antall dispensasjoner som gis er for stort. Drøye 50 % mener at omfanget ligger på et akseptabelt nivå. Vi har ikke tilsvarende tall fra andre grupper med interesser i plan- og byggesakene.

I og med at kommunene oppgir at dispensasjoner i all hovedsak gis fra plan (86 %), og at årsaken til at det gis så mange dispensasjoner fra plan ligger i et stort antall gamle og dårlige planer, blir dispensasjonsbestemmelsen et nyttig redskap for å unngå uønskede og utdaterte løsninger. Dispensasjonsadgangen åpner i prinsippet også ellers for fleksible og situasjonstilpassede løsninger. Fra et politisk og samfunnsmessig synspunkt er imidlertid et stort antall dispensasjoner problematisk med tanke på at det bidrar til uthuling av det regel- og planverket som de folkevalgte selv har vedtatt.

Som utgangspunkt er begrepet «særlige grunner» et strengt skjønsmessig kriterium for dispensasjon. Likevel gir altså mange kommuner dis-

pensasjoner i opptil 50 % av sakene. Dette viser at dagens ordlyd alene ikke er tilstrekkelig til å begrense omfanget av dispensasjoner. Ved en revisjon av dispensasjonsbestemmelsen kan det være et alternativ å lovfeste de nærmere skjønnskriterier som i dag framkommer i juridisk teori, kommunale rundskriv, praksis osv., eller helt nye kriterier for å få dispensasjon. Dersom man mer direkte skulle begrense adgangen til å gjøre unntak særlig fra vedtatte planer, må det imidlertid vurderes å fjerne dispensasjonsbestemmelsen og i stedet bare gjøre det mulig å foreta endringer gjennom å vedta nye planer. Dette ville øket forutsigbarheten i plan- og byggesakene betraktelig. For å imøtekomme innvendingene om at resultatet av dette ville bli et system som er stivbent, tungvint og urealistisk (med tanke på det store antallet gamle planer som kommunene ikke har kapasitet til å gjøre noe med), måtte man i så fall legge til rette for alternative planprosesser tilpasset sakenes kompleksitet. Muligheten for en forenklet prosess for mindre vesentlige endringer i plan, jf. plan- og bygningsloven § 28-1 nr. 2, eksisterer allerede, og kan videreutvikles. Uansett bør det vurderes om det i et «forenklingsspektiv» er riktig både å beholde adgangen til å dispensere fra plan, jf. plan- og bygningsloven § 7, og til å foreta mindre vesentlige endringer, jf. plan- og bygningsloven § 28-1 nr. 2 i samme grad som i dag.

6.5 Klagesaksbehandling

Adgangen til å klage på vedtak og de nærmere regler vi har om klageretten, er sentrale deler av de rettssikkerhetsgarantier forvaltningsloven gir borgere som er berørt av forvaltningens avgjørelser. Den alminnelige klageadgangen er regulert i forvaltningsloven § 28: Et enkeltvedtak kan påklages til høyere forvaltningsorgan av en part eller annen med rettslig klageinteresse. Gjeldende klageordning i byggesaker følger i utgangspunktet forvaltningslovens bestemmelser. Dette følger av plan- og bygningsloven § 15 første ledd som med mindre noe annet er bestemt gir forvaltningslovens bestemmelser anvendelse. En særordning følger likevel av § 15 tredje ledd: Klagen i byggesaker skal alltid gå til statlig organ, dvs. fylkesmannen (iht. delegasjon fra Kommunal- og regionaldepartementet). En annen særordning er at fylkeskommunen og statlige sektororganer er gitt særskilt klagerett etter § 15 andre ledd.

Riksrevisjonen har gjennomført en undersø-

kelse av klagesaksbehandlingen ved fylkesmannsembetene, herunder behandlingen av klagesaker etter plan- og bygningsloven særskilt, jf. Dok.nr. 3:12 (2000–2001). Undersøkelsen, som gjaldt virksomheten ved åtte fylkesmannsembeter i 1999, viste at det for klagesaker etter plan- og bygningsloven i gjennomsnitt tok 11 måneder fra kommunen fikk inn klagen til fylkesmannen hadde behandlet den. Den gjennomsnittlige behandlingstiden for klagesakene fra de var registrert inn ved fylkesmannsembetene var 6,3 måneder. Det var imidlertid store forskjeller mellom fylkene: Mens den totale behandlingstiden for klagesakene i Østfold i gjennomsnitt var 16,6 måneder, var den 5,5 måneder i Troms. Riksrevisjonens gjennomgang viste at lang saksbehandlingstid i hovedsak skyldtes at sakene hadde lang liggetid, dvs. den tid det tar fra saken blir registrert inn ved embetet til saksbehandlingen starter. Flere embeter forklarte dette med mangel på ressurser, men etter Riksrevisjonens vurdering var også embetenes organisering av klagesaksbehandlingen av stor betydning. For klagesaker etter plan- og bygningsloven viste således undersøkelsen at det var en sammenheng mellom kort saksbehandlingstid og gode rutiner for klagesaksbehandlingen, m.a.o. en indikasjon på at flere embeter hadde et betydelig effektiviseringspotensiale innenfor gjeldende rammer – både ressursmessige og lovgivningsmessige.

Bygningslovutvalget ser det ikke som sin oppgave å vurdere organiseringen og den generelle ressursituasjonen hos fylkesmennene som klageinstans i byggesaker. På bakgrunn av Riksrevisjonens undersøkelse og de tilbakemeldinger utvalget har fått i forbindelse med egne undersøkelser, kan det imidlertid slås fast at klagesaksbehandlingen etter plan- og bygningsloven fortsatt til dels tar uforholdsmessig lang tid i både kommunene og hos fylkesmennene. En slik gjennomsnittlig lang saksbehandlingstid er i dårlig samsvar ikke bare med hensynene til en forutberegnelig, effektiv og kostnadsbegrensende forvaltningsprosess, men også med hensynet til borgernes rettssikkerhet generelt. Utvalget vil derfor søke å finne fram til virkemidler som er egnet til å avhjelpe denne situasjonen, spesielt i form av tiltak konkret rettet mot en reduksjon i antallet klagesaker.

Et alternativ i denne forbindelse kan være å begrense dagens adgang til å påklage enkeltvedtak i byggesaker. Slik systemet er i dag, er det mulig å fremme klager både etter planvedtak (f.eks. først ved reguleringsplan, deretter ved bebyggelses-

plan) og etter byggesaksvedtak (f.eks. først ved rammetillatelse, deretter ved tilleggstillatelser og etter igangsettingstillatelse). Dette gjelder selv om senere vedtak kun er en oppfølging av forutgående vedtak, og selv om begrunnelsen for klagen er den samme i hver klage. En slik vid klageadgang medfører at den som ønsker å bygge – til tross for at han holder seg innenfor regelverk, planer og andre vedtak – ikke kan være sikker på å få realisert sine byggeplaner før siste klagemulighet er benyttet. Dette kan føre til både langvarige og kostbare prosesser. En innstramning i forhold til muligheten for «dobbelbehandlingen» av klagegrunner, vil derfor bli vurdert.

Et annet mulig virkemiddel for å få redusert klageantallet, er å innføre en ordning med mekling som alternativ til den tradisjonelle klagesaksbehandlingen. Med mekling menes da et initiativ fra bygningsmyndighetene med sikte på å komme frem til omforente løsninger på interessekonflikter i byggesaker – først og fremst mellom de private parter. Meklingen kan tenkes å skje på flere stadier i byggesaken, men kanskje særlig etter at interessekonflikten klart kan konstateres, dvs. typisk etter at klage på vedtak er innkommet til kommunen. En forutsetning bør likevel antakelig være at meklingen er frivillig – noe annet ville i for stor grad kunne medføre risiko for at meklingen kun blir et kostnadsdrivende supplement til klageordningen, både økonomisk, ressursmessig og tidsmessig.

6.6 Forholdet til eksisterende bebyggelse

Gjeldende lov er i hovedsak en lov om nybygg, og lovens krav til bestående byggverk er relativt svak. I mandatet er det opplyst at bare i underkant av 2% av bygningsmassen fornyes årlig, og at det derfor kan oppstå et misforhold mellom kvaliteten på nybygg og de eksisterende byggverk. Det er i den forbindelse et tankekors at verdien av den bestående bygningsmassen langt overstiger verdien av det som bygges nytt. Selv om noe av dette misforholdet avhjelpest ved at det stilles krav til bruk av bygninger gjennom annet regelverk, for eksempel brannvernlovgivningen og arbeidsmiljølovgivningen, blir det for utvalget et spørsmål om man i plan- og bygningsloven bør gå lenger i å stille krav til bestående byggverk enn tilfellet er i dag. Et kjernepunkt blir å ta stilling til hvilket nivå en gammel bygning skal ha i forhold til en ny, og det kan da være hensiktsmessig å vurdere nær-

mere hvilken standard samfunnet forventer at eksisterende bebyggelse skal ha.

6.6.1 Tiltak på eksisterende byggverk

Søknadsplikten for tiltak på eksisterende byggverk framgår av plan- og bygningsloven § 93. Den gjelder både påbygg, tilbygg samt fasadeendringer, og etablering/endring av byggt tekniske installasjoner. Det samme gjelder endringer av antall bruksenheter i boligøymed, jf. § 91a. Det følger av § 87 at for disse tiltak gjelder de materielle bestemmelsene i loven, men bare på de deler av byggverket som tiltaket omfatter. Blir det tale om hovedombygging, gjelder loven i sin helhet.

Det følger av plan- og bygningsloven §§ 20-6, 28-2 og 31 at kommuneplan/reguleringsplan/bebyggelsesplan er bindende for alle søknads- og meldingspliktige tiltak. Det betyr blant annet at bruksendring av eksisterende bebyggelse til formål i strid med plan ikke kan godkjennes uten dispensasjon. Er det tale om bygningsmessige tiltak som ikke innebærer noen bruksendring, kan det være tale om å fortsette en bruk som er i samsvar med plan. Det kan imidlertid også være tale om å fortsette en bruk som er i strid med plan, men som var lovlig da bruken ble etablert. I slike tilfeller er det ikke bruken som krever tillatelse, kun de bygningsmessige tiltak. Er det tale om å fortsette en bruk som er i samsvar med plan, vil gjeldende plan alene få betydning dersom byggetiltakene kommer i konflikt med bestemmelser i planen som for eksempel byggelinjer, tillatt bruksareal eller lignende.

Blir det tale om å fortsette lovlig bruk i strid med gjeldende planbestemmelser, er det ikke uten videre lett å se at §§ 20-6, 28-2 og 31 gir hjemmel for å avslå søknad som nevnt. Det skyldes at loven bare gjelder det bygningsmessige, jf. § 87 nr. 2. I disse tilfeller må tiltaket også vurderes i forhold til § 87 nr. 1. Her er bestemt at det ikke må utføres tiltak på byggverk hvis det vil føre til at byggverket kommer i strid med bestemmelsene gitt i eller i medhold av loven, eller det fører til at byggverket kommer ytterligere i strid med nevnte bestemmelser. Det heter i samme bestemmelse at på byggverk som er i strid med planbestemmelsene, må slike tiltak ikke gjennomføres med mindre planen følges.

I praksis rammer bestemmelsen i § 87 nr. 1 bare tiltak som innebærer at byggverket kommer i strid med loven. Det kan for eksempel skje hvis det etableres et tilbygg inn i regulert vei, eller det foretas bygningsmessige tiltak som innebærer at

bygningen kommer lenger inn i et regulert friområde enn tidligere. Den omstendighet at det gjøres fysiske endringer i et bygg oppført i strid med plan, er altså ikke i seg selv forbudt etter § 87 nr. 1. Dette tiltak stanses heller ikke av forbudet i § 87 nr. 1 første ledd siste punktum. Her bestemmes at på byggverk som er i strid med plan «må ikke utføres arbeid som nevnt i nr. 2 a, c eller e med mindre planen følges». Det betyr riktignok at man kan forby hovedombygging, og man kan forby etablering av tilbygg/påbygg. Det er imidlertid full anledning til å foreta øvrige bygningsmessige endringer med sikte på å oppgradere bebyggelsen. Etter omstendighetene vil det kunne være uheldig å åpne for slike endringer. Ligger for eksempel bygningen i en regulert veintrasé, kan det lede til at en innløsning eller en påtenkt ekspropriasjon blir vesentlig dyrere enn den ellers ville blitt. Utvalget vil derfor foreta en gjennomgang av bestemmelsen om endring av eksisterende byggverk.

Plan- og bygningsloven § 87 nr. 1 andre ledd, har for øvrig forbud mot å ta byggverk i strid med plan i bruk til annet formål enn tidligere. Denne bestemmelsen synes overflødig sett i forhold til § 87 nr. 2 første ledd bokstav e. Utvalget vil vurdere dette nærmere.

6.6.2 Bruksendring

I dag er bruksendring søknadspliktig. Begrepet «bruksendring» er imidlertid ikke nærmere definert i loven. Det er en svakhet. Før byggesaksreformen vedtatt i 1995, var bruksendring knyttet til at bygning eller del av bygning ble brukt til annet formål enn forutsatt i tidligere tillatelse, eller til annet formål enn bygningen eller vedkommende del av den tidligere hadde tjent.

Spørsmålet om man står ovenfor endret bruk av en bygning eller konstruksjon, er under tiden vanskelig. Det skyldes ofte at vedkommende bygning/konstruksjon ble oppført på et tidspunkt hvor bygningen/konstruksjonen ikke var undergitt søknads- eller meldeplikt. Dermed står man ikke ovenfor noen spesifikt godkjent bruk. Da er en i stedet henvist til å ta utgangspunkt i den bruk som faktisk var etablert på det tidspunkt bruksendring av bygningen/konstruksjonen ble gjort søknadspliktig. I andre tilfeller har eiendommen vært undergitt bruksendring i forhold til tidligere godkjennelse gjennom mange år. Det oppstår spørsmål om en slik aktiv endring av bruken over tid skal kunne godkjennes uten saksbehandling

og kontroll. Det er behov for presiseringer og avklaring med hensyn til disse spørsmål.

En rekke kommuner er utsatt for et betydelig utbyggingspress for fritidsbebyggelse, og dette medfører ofte også press på den bestående bygningsmasse i form av ønsker om bruksendring. Noen kommuner har forsøkt å demme opp for dette presset ved bruk av konsesjonsbestemmelser, men dette regelverket har klare begrensninger i så henseende. Bli det for eksempel aktuelt å bruke en bolig til fritidsformål uten å gå veien om salg, kommer konsesjonslovens (lov om konsesjon ved erverv av fast eiendom 31. mai 1974 nr. 19) bestemmelser ikke til anvendelse. Da vil spørsmålet om lovligheten av en slik bruksendring alene bli avgjort etter plan- og bygningslovens bestemmelser. I den sammenheng kan det oppstå en rekke vanskelige spørsmål knyttet til om man står ovenfor en bruksendring eller ikke. Skal man for eksempel følge det samme bustadsbegrepet som i folkeregisterloven (lov om folkeregistrering 16. januar 1970), eller skal man legge til grunn at folk kan ha bolig flere steder? Er det slik at en mindre intensiv utnyttelse av en boligeiendom i det hele tatt bør eller skal utløse søknadsplikt? For de kommuner som har mye fritidsbebyggelse, er det nødvendig å ha styring med omfanget og lokaliseringen av fritidsbebyggelsen også i boligområdene. En annen problemstilling er muligheten for bruksendring fra fritidsbolig til helårsbolig. Mister man muligheten til å gripe inn mot bruksendringer i slike saker, blir det meget komplisert å drive kommunal planlegging, og i forbindelse med dette foreta investeringer i infrastruktur og lignende. Da risikerer man – satt på spissen – å bygge barnehager i boligområder hvor det ikke bor barn fordi det meste av bebyggelsen er brukt til fritidsformål. Tilsvarende risikerer man at det mangler infrastruktur der fritidsbebyggelse tas i bruk som helårsboliger. Lignende problemstillinger oppstår i forhold til en rekke andre infrastrukturtiltak av sosial og teknisk karakter.

6.7 Gjennomføring av plan mv.

Dagens regler om ekspropriasjon og refusjon oppfattes som dels kompliserte materielt sett, samtidig som de gir anvisning på prosesser som er tidkrevende slik at gjennomføringen av vedtatte reguleringsplaner har gått tregt. Det er derfor nødvendig å vurdere prinsipielle endringer innen-

for disse reglene, særlig med sikte på et mer oversiktlig og lettere tilgjengelig regelverk.

Ved gjennomføringen av vedtatte reguleringsplaner er det som nevnt tendenser til større privat engasjement: Bruken av utbyggingsavtaler er økende, og utvalget er i mandatet særskilt bedt om å vurdere behovet for lovregler om denne typen avtalebasert gjennomføring av reguleringsplaner. Planlovutvalget har på sin side fremmet forslag til lovregulering av praksisen med utbyggingsavtaler i NOU 2003: 14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II. I lys av dette, og den spesielle offentlige og politiske interessen som knytter seg til emnet, har Bygningslovutvalget blitt bedt om å prioritere utbyggingsavtaler særskilt i forbindelse med sin første delutredning.

Bygningslovutvalget er enig med Planlovutvalget i at det er behov for lovregulering av praksisen som har utviklet seg med utbyggingsavtaler mellom kommuner og utbyggere, og har fremmet et eget forslag til lovregler om dette i kapittel 9 nedenfor. Utvalget mener utbyggingsavtaler kan være et positivt virkemiddel for kommunene til å styrke gjennomføringen av både kommuneplaner og reguleringsplaner, og således være et alternativ til ekspropriasjon. Den praksis som har utviklet seg, reiser imidlertid en rekke vanskelige spørsmål av politisk, økonomisk og juridisk art. Gjennom Bygningslovutvalgets forslag til lovregulering tas det sikte på å rydde i disse problemstillingene samtidig som det legges opp til at utbyggingsavtalene kan beholdes som et positivt verktøy for planmyndighetene ved realiseringen av arealplaner.

Utvalget har søkt å komme fram til lovregler som gir begge parter i avtalen, både kommunen og den private part, et fleksibelt verktøy som ikke utgjør en hindring for bygging. Den variasjon av

prosjekter som søkes gjennomført både hva gjelder type og størrelse, viser etter utvalgets mening at det er en sammensatt virkelighet som skal reguleres. Av den grunn er det i lovforslaget ikke satt grenser for hvilken type infrastruktur som kan omfattes av en utbyggingsavtale. Så vel teknisk som sosial infrastruktur omfattes i utgangspunktet, men det er i lovtkastet stilt strenge krav til sammenhengen mellom det som avtales og det som skal bygges. Forslaget innebærer at kostnadene knyttet til infrastruktur som den private part påtar seg i en utbyggingsavtale, ikke skal bli større enn den ekstra belastning på infrastrukturen som utbyggingen medfører. Slik hindrer man at en tilfeldig utbygger, og i siste hånd muligens en boligkjøper, blir den som belastes større investeringer som utbygging over tid har skapt behov for.

6.8 Reformbehov framkommet i andre lovarbeid

Planlovutvalgets to delutredninger (NOU 2001: 7 og NOU 2003: 14) har en rekke andre berøringspunkter til Bygningslovutvalgets mandat – ut over problemstillingene knyttet til utbyggingsavtaler. Således må Bygningslovutvalget ved sitt arbeid også se hen til og vurdere Planlovutvalgets utkast til struktur på en ny, felles plan- og bygningslov, forslaget til ny bestemmelse om lovens formål og til bestemmelse om lovens saklige og geografiske virkeområde. Planlovutvalgets forslag til bestemmelser om plan- og bygningsmyndighetene, om planers rettsvirkninger, dispensasjon, klageregler og om midlertidige forbud mot deling og byggearbeid har også viktige berøringspunkter til Bygningslovutvalgets arbeid.

Del III
Generelle drøftelser

Kapittel 7

Prinsipper for ny lovstruktur

7.1 Innledning – generelle utgangspunkter

Utvalget er gitt i mandat å foreta en total gjennomgang av bygningslovgivningen, herunder lovens struktur. Lovens struktur skal gjennomgås bl.a. med henblikk på forenkling og brukervennlighet for alle aktuelle brukere, dvs. utbyggere (både privatpersoner og bedrifter) og forvaltningsmyndigheter. På dette punkt er Bygningslovutvalget oppfordret til et samarbeid med Planlovutvalget, men har vært henvist til å se hen til Planlovutvalgets lovforslag, jf. NOU 2003: 14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II, samt behandlingen av temaet lovstruktur i pkt. 2.1.3 på s. 62 flg.

Som et generelt utgangspunkt kan nevnes at normer som styringsmiddel har til hensikt å fungere som en kommunikasjonsprosess der avsenderen er faglig spesialisert og i det vesentlige regelkompetent, mens mottakeren ofte er lite klart definert og kan ha dårligere forutsetninger enn avsenderen for å forstå regelbudskapet. Regelverkets målgrupper kan grovt inndeles slik:

- jurister, dvs. dommere, advokater og forvaltningsjurister
- andre eksperter, for eksempel forvaltningspersonell og næringsdrivende
- allmennheten. Det er store variasjoner innen denne gruppen med hensyn til generelle kunnskaper og evne til å forstå lovtekster.

Den gjeldende bygningslovgivningen må kunne sies å rette seg mot alle disse målgruppene. Spørsmålet er om utvalget bør ha noen særskilt målgruppe i tankene ved utformingen av lovforslaget, både hva gjelder enkeltbestemmelser og loven som et hele. Dette drøftes nærmere under pkt. 7.6.

I det følgende redegjøres det for en del prinsipper for ny lovstruktur, herunder oppbygging av en ny plan- og bygningslov. Selve lovforslaget kommer i delutredning II.

7.2 En felles plan- og bygningslov eller to lover

Selv om det i mandatet ikke ligger noen oppfordring til å vurdere spørsmålet om å dele plan- og bygningsloven, antas utvalget å stå fritt til å foreslå en separat bygningslov dersom dette anses å ivareta hensynet til forenkling, brukervennlighet, kvalitet og rettssikkerhet på en bedre måte enn en felles lov.

Det kan anføres at det bør unngås at lovverket innenfor ett enkelt livsområde eller i forhold til en avgrenset brukergruppe splittes opp i små enkeltlover. En slik oppsplitting øker faren for at regelverket ikke blir godt koordinert og gjør det vanskelig å få en oversikt over det samlede lovverket på området.

Et viktig hensyn som taler for en felles lov som omfatter så vel samfunnsplanlegging, styring av arealbruk og byggesaksbehandling, blir dermed sammenhengen mellom disse forskjellige sidene av offentlig virksomhet. Særlig koplingen mellom arealplanlegging og byggesaksbehandling er sentral. Vedtatte arealplaner avgjør hva som kan tillates av byggevirksomhet. Det kan heller ikke drives en fornuftig og meningsfull arealplanlegging uten at den er knyttet til mer generell og overordnet samfunnsutvikling og –planlegging.

I forlengelsen av samordningshensynet kommer rettspedagogiske hensyn. Justisdepartementet uttrykker det slik:

«Et sentralt hensyn må være det rettspedagogiske: Man bør sikre at regelverket når best mulig frem til dem som det angår. Dette vil ofte tilsi at regler som angår samme samfunnssektor eller livsområde, bør samles i én lov. Samtidig bør samordningshensyn ha stor betydning. I den grad det er mulig, bør regler som i stor grad griper inn i hverandre, samles i samme regelverk.»¹

Det har normalt heller ikke blitt ansett som en tilstrekkelig begrunnelse for separate lover at

bestemmelsene administrativt hører under forskjellige departementer, i dette tilfellet Miljøverndepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet.

En løsning med to lover – en generell lov om regional og lokal planlegging og en separat bygningslov – ble vedtatt med knapt flertall våren 1981,² men senere forkastet. Dagens lov bygger på det valget Stortinget gjorde den gang, og det kan stilles spørsmål ved om det foreligger nye momenter i dag som tilsier en annen vurdering.

Det antatt viktigste moment for en deling, er at loven slik den er i dag er meget vidtfavnende. Det er et stort spenn fra reglene om generell, sektorovergripende samfunnsplanlegging i fylker og kommuner til de spesielle og til dels teknisk detaljerte reglene som gjelder for det enkelte bygg eller den enkelte byggetomt.

Også Planlovutvalget har vurdert om det er naturlig å favne så vidt innenfor én og samme lov. Planlovutvalget har i sin første delutredning anbefalt at det fortsatt skal være en samlet plan- og bygningslov.³ Utvalget trekker bl.a. fram at det går en logisk linje fra overordnet og sektorovergripende planlegging av klart politisk karakter, via arealplaner med rettslig virkning, til muligheter og begrensninger i den enkelte byggesak. Det vil bli vanskelig å bevare disse sammenhengene dersom loven blir delt. Etter høringen er standpunktet opprettholdt i delutredning II.⁴

Argumentet om at det store spennet kan tale for én planleggingslov og én bygningslov (eventuelt deling på annen måte, som i en lov om generell samfunnsplanlegging og i en lov om arealplanlegging og byggesaksbehandling), kan imøtekommes noe ved å dele en felles lov i deler, dvs. i en plandel og en bygningsdel (samt en eller flere generelle deler). Dette er en anbefalt framgangsmåte ved større lover.⁵ En slik inndeling bør imidlertid bare brukes i meget omfattende lover, og selv da bare dersom en slik grovinndeling er innholdsmessig naturlig. Det redegjøres nærmere for en slik mulig deling under pkt. 7.6 og 7.7 nedenfor.

Dersom de teknisk detaljerte reglene som gjelder for det enkelte bygg/den enkelte byggetomt flyttes fra loven til forskriftene, jf. mandatet og pkt. 7.4 nedenfor, blir ikke spennet i loven så stort. Hovedargumentet for deling mister dermed også litt av sin vekt, uten at dette er avgjørende.

Bygningslovutvalget anbefaler etter dette at det utarbeides et forslag til én ny, felles plan- og bygningslov.

7.3 Forholdet mellom lovtekst og forarbeider

Rettsstilstanden formes ikke bare ved fastsettelse av formaliserte rettsregler, men også ved rettsavgjørelser, praksis, uttalelser i lovforarbeidene m.m. Lovens forarbeider omfatter normalt utvalgsutredninger, proposisjoner, stortingskomiteenes innstillinger, samt forhandlinger i Stortinget.

Et sentralt spørsmål er om bygningsloven skal ha knappe lovtekster og utfyllende forarbeider, eller mer omfattende lovtekster.

Velger man knappe lovtekster, kan eksempelvis uklarhet i lovteksten og usikkerhet om hvordan et skjønnsstema skal praktiseres søkes motvirket ved å omtale dette i lovens forarbeider. Det kan inntas utfyllende merknader til lovteksten, henvisninger til andre relevante bestemmelser samt anvisning på hvilke momenter som er relevante ved skjønnsmessige avgjørelser etter loven. Lovforarbeidene utgjør dermed en «skjult» del av lovverket, men er normalt vesentlig dårligere tilgjengelig enn selve lovteksten.

Det alminnelige publikum vil i utgangspunktet ikke ha andre kilder enn selve lovteksten tilgjengelig, og fordelingen mellom lov og forarbeider har således en praktisk side. For lover som retter seg mot et alminnelig publikum, og ikke bare eksperter på området, er det normalt anbefalt at lovteksten gir så utfyllende veiledning som mulig. Denne metoden vil imidlertid kunne føre til en vesentlig økning av lovens tekstmengde, noe som i seg selv kan gjøre loven uoversiktlig og vanskelig å finne fram i. Utgangspunktet om at lovforarbeidene normalt ikke er tilgjengelig for andre enn en begrenset krets jurister og andre fagspesialister, modifiseres ved at viktig materiale fra forarbeidene gjengis i kommentarutgaver, lærebøker mv. Disse kildene er vesentlig lettere tilgjengelig enn lovforarbeider.

Justisdepartementet har gitt følgende generelle anbefaling ved valg mellom forarbeider og forskrifter:

¹ Lovteknikk og lovforberedelse. Veiledning om lov- og forskriftsarbeid. Utarbeidet av Justisdepartementets lovavdeling, s 22.

² Planloven av 13. mars 1981 nr. 6, jf. Ot. prp. nr 22 (1980-81).

³ NOU 2001: 7 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven s 111.

⁴ NOU 2003: 14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven s 47.

⁵ Lovteknikk og lovforberedelse. Veiledning om lov- og forskriftsarbeid. Utarbeidet av Justisdepartementets lovavdeling, s 60

«Detaljreguleringer som ikke finner plass i lovteksten, bør heller gis i form av forskrifter enn ved omtale i forarbeidene. Forarbeidenes merknader bør knytte seg til presisering og anvendelsen av begreper i lovteksten og ikke utfylling av den.»⁶

Også Lovstrukturutvalget har konkludert med at det

«fra et rettsinformasjonssynspunkt [vil] være å foretrekke at detaljreguleringer som ikke finner plass i lovteksten, ikke skjer i forarbeider, men heller gis i form av forskrifter. På den måten vil det gå klarere frem hva som er gjeldende rett, bl a slik at endringer i rettsstilstanden må få en mer formalisert form.»⁷

I tillegg har Lovstrukturutvalget anbefalt at forarbeidene ikke bør få en mindre framtrædende rolle. Det pekes på at den innarbeidede tradisjonen med å gi utfyllende veiledning om lovens regler i forarbeidene, har klare fordeler. Den gir mulighet for å sette reglene inn i en sammenheng og til å gi svar på spørsmål om reglens anvendelse som det vil være vanskelig å innpasse i lovens tekst. Det vesentlige er at man er seg bevisst det viktige samspillet mellom lovtekst og forarbeider som ligger i vår tradisjon. Forarbeidene må ikke benyttes til å unngå å ta endelig stilling til viktige problemer. Så langt som mulig bør man gi de nødvendige reglene i lovteksten.

Bygningslovutvalgets konklusjon er etter dette at merknader som knytter seg til presisering og anvendelse av begreper i loven, bør inn i forarbeidene og ikke i lovteksten (eller forskriftene) med mindre særlige hensyn taler for en slik løsning. I forarbeidenes merknader til den enkelte paragraf vil det være særlig naturlig å ta inn presiserende utsagn som ligger nær opp til bestemmelser som det ellers ville være naturlig å ta inn i lovteksten.

7.4 Fordelingen av regelverket mellom lov og forskrift

Fordelingen av regelverket mellom lov og forskrift er særskilt nevnt i mandatet, herunder om en del tekniske krav kan skyves til forskrift eller gjøres til gjenstand for standardisering.

⁶ Lovteknikk og lovforberedelse. Veiledning om lov- og forskriftsarbeid. Utarbeidet av Justisdepartementets lovavdeling, s 27.

⁷ NOU 1992: 32 Bedre struktur i lovverket, s. 101-102.

I Norge er regelverket delt opp i tre vertikale nivåer: Grunnlov, lov og forskrift. Ved utformingen av den nye bygningslovgivningen som kommer i delutredning II, vil utvalget ta konsekvensene av skillet mellom lov og forskrift i større utstrekning enn hva som er tilfelle i dag. Utvalget vil likevel allerede nå peke på de hensyn som ligger til grunn for plasseringen av regelverket mellom de to nivåene.

Grensedragningen mellom de bestemmelser som skal gis i lovs form og de som kan gis ved forskrift, er også en grensedragning mellom statsmaktens myndighetsområder og et spørsmål om i hvilken grad det demokratisk valgte Storting skal overlate lovgivningsmakt til forvaltningen ved delegasjon.

Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité⁸ har foretatt en relativt bred drøftelse av spørsmål som gjelder forvaltningens bruk av forskrifter. Komiteen fremhever at utstrakt bruk av delegering av myndighet til å gi forskrifter er nødvendig i dagens samfunn, men understreker samtidig at det i mange tilfeller er grunn til å utvise varsomhet med bruken av forskriftshjemler. Et utgangspunkt er at alle spørsmål som er av en slik karakter at Stortinget bør ta stilling til dem, bør reguleres i formell lov og ikke overlates til forskrift. Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttaler også at det generelt er særlig grunn til å vise varsomhet med å bruke forskriftshjemler når det gjelder regler som gir rettigheter eller plikter til borgerne. Rettigheter og plikter bør i størst mulig grad framgå av loven.

Justisdepartementet har uttalt følgende om forhold som vil være av betydning ved denne vurderingen:

«Foruten rent politiske hensyn kan særlig forholdet til borgernes rettssikkerhet fremheves. Jo mer inngripende tiltak som iverksettes, desto sterkere grunn er det til å kreve at Stortinget har tatt uttrykkelig stilling til iverksettelsen av det konkrete tiltaket. Rettssikkerhetshensyn tilsier også at grunnleggende saksbehandlingsregler tas inn i lov og ikke overlates til forskriftsregulering.»⁹

Rettssikkerhetshensyn kan således tilsi at det settes klare skranker for forvaltningens forskriftsut-

⁸ Innst. S. nr. 296 (1995-96) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om statsrådets protokoller for tidsrommet 1. juli – 31. desember 1995 (pkt. 4 Komiteens merknader).

⁹ Lovteknikk og lovforberedelse. Veiledning om lov- og forskriftsarbeid. Utarbeidet av Justisdepartementets lovavdeling, s. 23.

stedelse. Dette gjelder ikke bare fordi det er Stortinget som bør fastsette folks rettigheter og plikter, jf. ovenfor, men også fordi det (til tross for Lovdata etc.) kan være vanskeligere for folk flest å tilegne seg de tekster man finner i forskriftene enn de man finner i selve loven. Rettsinformasjonshensyn taler imot en splittelse av regelverket i lov og forskrift fordi delingen ofte kan virke kompliserende for den som skal sette seg inn i rettstilstanden. I motsatt retning taler at detaljerte tekniske krav, spesifikasjoner mv. vil føre til at lovene blir omfattende og av den grunn uoversiktlige, jf. nedenfor.

Når en fordel ved å bruke lovs form er at lov er den rettskilden som brukerne lettest kan skaffe seg tilgang til, er dette også delvis et spørsmål om hvilke grupper loven skal tilpasses: Juristene, andre eksperter (for eksempel profesjonelle utbyggere og kommunens saksbehandlere) og/eller allmennheten. De to førstnevnte gruppene må antas å kunne skaffe seg tilgang til og forstå det samlede regelverket selv om deler av dette kun finnes i forskrift. For private som mer sjelden er involvert i en byggesak, kan det være vanskeligere å få full oversikt over de regler som gjelder.

Et eksempel på at hensynet til tilgjengelighet er tillagt stor vekt finner vi i folketrygdloven (lov om folketrygd 28. februar 1997 nr 19). Her valgte man å ta inn i loven store deler av det regelverket som tidligere hadde vært å finne i forskrifter.¹⁰ Tankegangen fra dette arbeidet er neppe direkte overførbar til byggesaksdelen i plan- og bygningsloven, som ikke på samme måte som folketrygdloven angir enkeltpersoners plikter og rettigheter. Det skal i denne forbindelse også nevnes at Bygg-Søk-prosjektet vil få betydning for tilgjengeligheten til regelverket, se ovenfor under pkt. 5.8.

Tilsier hensynet til tilgjengelighet at materiale som strengt tatt kunne vært overlatt til forskrift, likevel bør fastsettes i lovs form? Dette spørsmålet vil bli vurdert konkret ved utformingen av lovforslaget i delutredning II.

Demokratihensynet, som er et viktig argument mot å overlata enkelte spørsmål til forskrifts form, kan oppveies noe ved at lovens delegasjonsbestemmelser utformes slik at de angir en innholdsmessig retning for utøvelsen av den delegerte lovgivning. Prinsippinnholdet i den delegerte lovgivning kan fastsettes i hjemmelsloven i stedet for å benytte vide bestemmelser av typen «Kongen kan gi forskrifter til utfylling og gjennomføring av denne lov». Også omfanget eller

rammen av den delegerte lovgivning kan fastsettes i klare og presise formuleringer. Det skal imidlertid nevnes at dersom myndighet delegeres til den enkelte kommune, jf. for eksempel plan- og bygningsloven § 3 vedrørende kommunenes adgang til å gi vedtekter samt §§ 69 nr. 3 og 4, 78 nr. 1 tredje ledd og 91 a, får demokratihensynet en noe annen vekt: Det overlates til «lokaldemokratiet» å regulere forholdet. Det er et eget spørsmål som vil bli behandlet i delutredning II om det er hensiktsmessig å ha et nivå med lokale vedtekter i tillegg til planverk med tilhørende bestemmelser.

Det finnes omfattende og viktige områder hvor svært mye både kan og må overlates til forvaltningens skjønn. En forskrift framstår ofte som et nyttig supplement til og/eller en presisering av loven. Forskriftenes funksjon i forhold til loven kan imidlertid variere, og det kan være forskjellige begrunnelser for at en regel gis i forskrift og ikke direkte i loven. En vanlig begrunnelse for å plassere en bestemmelse i forskrift, er at det skal gis bestemmelser som det er nødvendig å endre relativt ofte (for eksempel beløpsgrenser). En annen begrunnelse er at reglene er svært detaljerte, og dermed uhensiktsmessige å ta inn i lovteksten. Loven nøyer seg med å gi hovedreglene, og trekker opp rammene for hvilke regler forskriftene kan inneholde. På denne bakgrunn kan tekniske detaljregler som oftest med fordel plasseres i forskrift. Særlig gjelder dette hvis de i praksis bare retter seg mot en avgrenset gruppe med fagpersoner. Dette synspunktet vil også bli lagt til grunn ved utformingen av lovforslaget. Et eksempel som illustrerer dette er § 67 i dagens lov. Bestemmelsen stiller detaljerte krav til dimensjonering av rør, noe det vil være naturlig å flytte til forskrift dersom bestemmelsen beholdes.

7.5 Forholdet til den generelle bakgrunnsretten

7.5.1 Den alminnelige forvaltningsretten

Reglene på bygningslovgivningens område hører til den spesielle forvaltningsretten. Det er imidlertid også en del regler og problemstillinger som er felles for hele eller store deler av forvaltningens område, – den alminnelige forvaltningsretten. Den alminnelige forvaltningsretten er dels lovfestet i forvaltningsloven av 10. februar 1967, og dels ulovfestet.

Forholdet mellom bygningslovgivningen og den lovfestede, generelle forvaltningsretten er i

¹⁰ Se NOU 1990: 20 Forenklet folketrygdlov s. 79-80.

dagens lov angitt i plan- og bygningsloven § 15 første ledd. Når ikke annet er bestemt, gjelder forvaltningsloven for behandling av saker etter plan- og bygningsloven. Det er naturlig å tenke seg at man også i framtiden beholder et slikt tosporet system. Det som er spesielt for byggesaker reguleres i plan- og bygningsloven, og suppleres av den alminnelige (skrevne og uskrevne) forvaltningsrett. På den måten kan fokus rettes mot å fastsette særregler der særskilte hensyn gjør seg gjeldende, samtidig som fellesreglene for forvaltningen anvendes der slike hensyn ikke er til stede. I tillegg kommer uskrevne krav til saksbehandlingen som omfatter krav om god forvaltningsskikk og forsvarlig saksbehandling.

Også Planlovutvalget har foreslått at dette systemet opprettholdes, jf. lovforslaget § 1-15.¹¹

Til tross for at plan- og bygningsloven § 15 foreskriver at forvaltningslovens saksbehandlingsregler utfyller plan- og bygningslovens saksbehandlingsregler, innebærer ikke dette nødvendigvis at alle spørsmål er løst. I enkelte tilfelle kan det oppstå spørsmål om forvaltningslovens regler kommer supplerende inn, eller om det er plan- og bygningsloven alene som gjelder (uttømmende regulert). Uklarheter på dette punkt vil bli søkt avklart i det nye lovforslaget med tilhørende motiver i delutredning II.

7.5.2 Kommuneloven

I plan- og bygningsloven er atskillig myndighet lagt til kommunenivå, jf. eksempelvis plan- og bygningsloven § 95 nr 1, hvoretter søknad om tilatelse behandles og avgjøres av kommunen. Kommunenes virksomhet omfattes av kommuneloven (lov om kommuner og fylkeskommuner 25. september 1992 nr. 107). Kommuneloven bygger på det prinsipp at kommunal kompetanse etter særlov, for eksempel plan- og bygningsloven, skal ligge til kommunestyret. Kommunestyrets overordnede stilling følger av kommuneloven § 6, som også bestemmer at kommunestyret har all avgjørelseskompetanse med mindre annet følger av lov eller kommunestyrets delegasjonsvedtak.

Før revisjonen av kommuneloven i 1992 hadde bygningsrådet en sentral stilling innen plan- og bygningslovgivningen. Ved lovrevisjonen ble bygningsrådet opphevet som særorgan, og plan- og bygningsloven legger ikke lenger kompetanse i byggesaker direkte til noe fast utvalg. For plansa-

kene ble bygningsrådet erstattet av det faste utvalget for plansaker, jf. plan- og bygningsloven § 9-1. For byggesakene ble det ikke opprettet et tilsvarende organ og kompetansen som etter loven ligger til «kommunen», tilligger dermed kommunestyret som kommunens øverste myndighet, jf. ovenfor. Kommunestyret er m.a.o. kommunens øverste bygningsmyndighet, men kan delegere sin myndighet, jf. kommuneloven § 6.

Ved revisjonen av kommuneloven ble det bestemt at den enkelte kommune skal ha en stor grad av frihet til selv å bestemme den organisatoriske og administrative oppbygning, se kommuneloven § 10. Kommunestyret kan i medhold av denne bestemmelsen opprette et eget utvalg for byggesaker, og har en alminnelig adgang til å delegere sin myndighet til dette utvalget. Enkelte delegasjonsforbud følger av plan- og bygningsloven og kommuneloven.

Ifølge kommuneloven § 23 nr. 4 kan både kommunestyret og andre folkevalgte organer med kompetanse, delegere denne til administrasjonen (med mindre det foreligger delegasjonsforbud, jf. ovenfor). Den enkelte kommune er i medhold av plan- og bygningsloven § 10-1 forpliktet til å ha en administrasjon som er i stand til å behandle byggesakene på en forsvarlig måte.

Kommunelovens system på dette punkt legges til grunn for Bygningslovutvalgets videre arbeid, og danner en premiss for lovforslaget som skal utarbeides.

7.5.3 Sektorlovgivningen

Plan- og bygningsloven har også berøringspunkter med ulike forvaltningsrettslige sektorlover som forurensningsloven, friluftsløven, konsesjonsloven, jordlova, kulturminneloven mv. Forholdet til sektorlovene vil bli vurdert nærmere i delutredning II. Det vises for øvrig til pkt. 8.7 nedenfor.

7.6 Innholdsmessig disponering

Byggesaksdelen i plan- og bygningsloven har gjennomgått flere delrevisjoner siden den fikk sin nåværende form i 1965.¹² Det har imidlertid ikke tidligere vært foretatt noen helhetlig gjennomgang, og loven fremstår som uoversiktlig og lite systematisk.

En felles plan- og bygningslov kan gjøres mer oversiktlig og mer tilgjengelig for brukerne ved å

¹¹ NOU 2003: 14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan og bygningsloven s. 264.

¹² Lov 18. juni 1965 nr 7.

inndeles i deler. Hver del kan igjen inndeles i kapitler, som nummereres fortløpende gjennom hele loven. Dette er en struktur som benyttes ved større lover, for eksempel straffeprosessloven og tvangsfullbyrdelsesloven. Oppbygningen er systematisk, klar og oversiktlig, men bør forbeholdes meget omfattende lover der en slik grovinndeling er innholdsmessig naturlig, jf. pkt. 7.2 ovenfor.

Loven foreslås delt i fire deler, som igjen inndeles i kapitler. I forslaget er de materielle og prosessuelle bestemmelsene i hovedsak plassert i del 2 (plandelen) og del 3 (byggesaksdelen). Del 1 og 4 kan betraktes som hjelpedeler med formålsbestemmelser, definisjoner, angivelse av personell kompetanse, regler for å sikre etterlevelse, gjennomføringsbestemmelser etc., se nedenfor under pkt. 7.7, samt senere i delutredning II.

Planlovutvalget har i NOU 2003: 14 også foreslått å inndeles loven i deler, men i langt flere deler enn det som her foreslås. Eksempelvis er del II viet nasjonale hensyn og oppgaver i planleggingen, del III regional planlegging og del IV kommunal planlegging. Antall kapitler i hver del varierer. Bygningslovutvalget har vurdert denne oppbyggingen av loven, men har kommet til at en lovstruktur med færre hoveddeler, er å foretrekke av hensyn til brukervennlighet.

Paragrafene kan nummereres fortløpende (§ 1, § 2, § 3 osv.) eller kapittelvis med en kombinasjon av kapittelnummer og paragraf (§ 1-1, § 1-2, § 1-3 osv.). Bygningslovutvalget vil bygge sitt lovfor-slag på hva som er mest oversiktlig og brukervennlig, også på sikt etter eventuelle lovendringer. Plan- og bygningsloven vil kunne bli en lov i kontinuerlig utvikling dersom Planlovutvalgets anbefaling om å nedsette en fast kommisjon for denne oppgaven¹³ blir gjennomført. Justisdepartementet har anført at fortløpende nummerering er mest vanlig og ved behov for senere lovendring gis nyinnskutte paragrafer et «bokstavnummer», for eksempel § 39a.¹⁴ Kapittelvis nummerering gjør det ikke uten videre lettere å føye til nye paragrafer på et senere tidspunkt. Man vil enkelt kunne føye til nye paragrafer til slutt i hvert enkelt kapittel, men i praksis vil det ofte være behov for å plassere nye bestemmelser et annet sted i det aktuelle kapitlet. Skal man unngå å endre nummereringen av de etterfølgende paragrafene i kapitlet, vil man også her måtte benytte «bokstavnum-

merering», for eksempel § 2-7 a. Ekstra komplisert blir det dersom man samtidig har behov for å skyte inn nye kapitler. Justisdepartementet har også trukket fram at det kan oppstå misforståelser når det refereres muntlig til paragrafer som er nummerert ved kombinasjonen av kapittel og paragrafnummer, dersom man ikke har lovteksten for hånden eller kjenner loven fra før. Justisdepartementets konklusjon er at kapittelvis nummerring bare bør overveies for store lover som dessuten har en markert kapittelinnndeling. Dette gjelder særlig hvis de enkelte brukerne av en lov i praksis bare vil forholde seg til ett eller noen få av kapitlene i loven. I slike tilfeller vil kapittelvis nummerering gjøre det lettere for brukerne å orientere seg i loven. Bygningslovutvalget mener dette sistnevnte hensyn gjør seg gjeldende her, og foreslår kapittelvis nummerering. Dette er også foreslått av Planlovutvalget i utkastet til ny plan- og bygningslov (plandelen).

Vanligvis bør hver paragraf utstyres med en overskrift som kort forteller hva paragrafen handler om, noe som gjør det enklere å finne frem i loven. Bygningslovutvalget vil søke å utforme slike veiledende overskrifter i lovforslaget.

Særlig om del 3 Byggesaksdelen

Et spørsmål som kan drøftes, og som det er av interesse å få høringsinstansenes syn på, er den nye strukturen i byggesaksdelen i det kommende lovfor-slagets del 3. Vil for eksempel en inndeling som tar utgangspunkt i ulike tiltak eller brukere, og som samler alle de paragrafer som gjelder for en type tiltak eller brukere i samme kapittel, fremme lovens tilgjengelighet og brukervennlighet?

Man kan gruppere lovens tiltak på forskjellige måter. Nedenfor er det vist noen eksempler som tar utgangspunkt i dagens lov hva gjelder system. Eksemplene er først og fremst tenkt som en illustrasjon på mulige prinsipper for strukturering av loven. Som uttalt andre steder i utredningen vil utvalget bl.a. vurdere et system med færre «spor», herunder å sløyfe meldingssystemet.

Gruppering av lovens tiltak etter grad av kompleksitet/krav til saksbehandling/frister (typebestemt saksbehandling):

- tiltak fritatt for melde- og søknadsplikt
- meldepliktige tiltak
- enkle tiltak
- søknadspliktige tiltak

¹³ NOU 2003: 14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II s 47.

¹⁴ Lovteknikk og lovforberedelse. Veiledning om lov- og forskriftsarbeid. Utarbeidet av Justisdepartementets lovavdeling s 61-62 og s 79.

Gruppering etter grad av planavklaring:

- tiltak som må ha forutgående planbehandling
- tiltak som innebærer mindre vesentlige avvik fra plan
- tiltak som er i overensstemmelse med plan

Gruppering etter hvilket arbeid som skal utføres:

- nybygging
- tilbygging/påbygging
- ombygging
- vedlikehold
- riving

Gruppering etter størrelsen på det som bygges, for eksempel:

- enkeltstående, småbygging
- feltutbygging

Gruppering etter formål/karakter, for eksempel:

- boliger
- næring (kontorer, forretninger)
- landbruk-, natur- og friluftsområder

Man kan på samme måte foreta grupperinger av lovens ulike brukere, for eksempel:

- etter hvor ofte de bygger/hvor profesjonelle de er
- engangsbyggere
- flergangsbyggere

Gruppering etter hvilke interesser de bygger for, for eksempel:

- private
- offentlige

Gruppering etter hvilken «rolle» de har i saken/på hvilken måte de blir berørt, for eksempel:

- tiltakshavere
- naboer/gjenboere
- allmennheten/samfunnet

Dersom man skal strukturere loven etter tiltak eller brukere som skissert ovenfor, er spørsmålet hvilken inndeling som er mest hensiktsmessig. Målet må være at de fleste eller alle bestemmelser som gjelder for én type tiltak eller én bestemt brukergruppe, er å finne på ett sted i loven. Dersom loven skal ha egne kapitler for grupper av tiltak eller brukere, er det i tillegg naturlig å tilstrebe at gruppene har individuelle fellestrekk som er klare og som skiller seg fra fellestrekkene for de andre gruppene.

Med utgangspunkt i de ovennevnte grupperingene av tiltak/brukere, og med utgangspunkt i gjeldende (prosessuelle og materielle) bestem-

melser, mener utvalget at det ikke er så mange særtrekk å finne for de ulike gruppene. De fleste bestemmelsene i loven gjelder for de fleste typer tiltak og brukere. Noen forskjeller er det imidlertid mulig å gripe fatt i. I et forsøk på å gi en nærmere redegjørelse for en inndeling etter noen av tiltaks- og brukergruppene nevnt ovenfor, kan man inndele tiltakene etter a) grad av kompleksitet og b) grad av planavklaring.

Ad a) Kompleksitet. Etter gjeldende lov er det en viss ulikhet i kravene til saksbehandling og kontroll av tiltak ettersom hvor omfattende eller komplekse de er. Dette gjør seg utslag i at noen tiltak er fritatt for melde- og søknadsplikt, noen er meldepliktige og noen er søknadspliktige. Dette kan markeres tydeligere i loven, f.eks. gjennom:

- eget kapittel om tiltak som er fritatt (vilkår for fritak mv.)
- eget kapittel om meldepliktige tiltak (som forklarer hva meldeplikt innebærer, hvilke tiltak som kan meldes, saksbehandlingsregler, mv.),
- eget kapittel om enkle tiltak (som forklarer hva enkle tiltak innebærer osv.)
- eget kapittel om søknadspliktige tiltak (som forklarer hva søknadsplikt innebærer osv.) Dette kapitlet vil bli meget omfattende og kan med fordel underdeles, f.eks. etter hvilken type arbeid som skal utføres.

Innvendingen mot denne inndelingen er at de samme materielle reglene stort sett gjelder for alle tiltak uansett kompleksitet. Kapitlene vil således ikke bli særegne, men inneholde mange bestemmelser som må gjentas fra kapittel til kapittel. Dette er i seg selv uheldig fordi det vil kunne føre til at lovteksten blir omfattende og av den grunn uoversiktlig.

Ad b) Planavklaring. En variant, eller i forlengelsen av en inndeling etter kompleksitet, er en inndeling etter i hvilken grad tiltaket er planavklart. Man kan tenke seg:

- eget kapittel som tar for seg nye tiltak som må planbehandles før de byggesaksbehandles (eventuelt parallell behandling, jf. Planlovutvalgets forslag til § 12-4 femte ledd)
- eget kapittel for tiltak med mindre vesentlige avvik fra plan (inneholdende bestemmelser om dispensasjon og mindre vesentlige reguleringsendringer)
- eget kapittel for tiltak i samsvar med eksisterende detaljert plan (kan gi grunnlag for en enklere prosess og behov for færre materielle bestemmelser fordi disse allerede finnes i planen)

- eget kapittel for tiltak i områder med kun meget grovmasket plan eller i uregulerte områder (stort behov for materielle bestemmelser)

En innvending mot denne inndelingsmåten er at brukeren ikke uten videre vet hvilket kapittel tiltaket faller inn under. De fleste brukere vil ha behov for veiledning knyttet til om tiltaket faller i den ene eller andre kategorien.

En inndeling av brukere etter a) hvor profesjonelle de er og b) etter interesser de bygger for, kan skisseres slik:

Ad a) Profesjonalitet. Slik det er i dag er lovens krav langt på vei de samme enten man er engangsbygger eller profesjonell entreprenør, enten man bygger et offentlig eller privat bygg, enten man bygger bolig eller industri, osv. Sett fra et likhetssynspunkt er dette kanskje riktig. Likeledes er det riktig dersom man av hensyn til helse, miljø, sikkerhet, kvalitet osv. mener at kravene må være de samme. Spørsmålet er imidlertid om det kunne være grunnlag for å differensiere i loven (skreddersy) i større grad ettersom hvilke brukere man har å gjøre med, for eksempel gjennom ytterligere forenkling av både prosessuelle og materielle krav når det gjelder utvalgte brukere.

Som utgangspunkt kunne det være grunn til å tro at man kan ha større tillit til kvaliteten hos store profesjonelle aktører enn hos mindre profesjonelle som bare har med én eller få byggesaker å gjøre. Dette kunne således begrunne ulike krav til f.eks. søknadsdokumentasjon, kontroll mv., og gi grunnlag for en lovstruktur basert på ulike regler etter grad av profesjonalitet. Erfaringer hos dem som jobber med tilsyn i kommunene bekrefter at det er store kvalitetsforskjeller mellom aktørene. Det er imidlertid ikke entydig at de store og antatt profesjonelle gjør den beste jobben. Et skille basert på størrelse, hvor ofte man bygger osv. vil dermed ikke «treffe» riktig. Tvert i mot vil det kunne virke demotiverende for mindre foretak som gjør en god jobb.

Ad b) Interesser. I dagens regelverk skilles det mellom private og offentlige tiltakshavere når det gjelder bl.a. bygging av vei, jf. forskrift om saksbehandling og kontroll § 7, hvor offentlige veianlegg der Statens vegvesen som tiltakshaver er fritatt for å bli behandlet etter lovens regler om saksbehandling, ansvar og kontroll. Det er flere eksempler i saksbehandlingsforskriften § 7, og man kunne tenke seg dette utvidet til å gjelde alle tiltak som bygges for det offentlige/allmennheten, f.eks. skoler, sykehus og barnehager.

En del av bakgrunnen for unntaket i saksbehandlingsforskriften § 7 er at lignende eller tilsvarende krav som stilles i plan- og bygningsloven blir ivaretatt gjennom særskilt lovgivning for det aktuelle tiltaket. Dermed unngås dobbeltbehandling. Dette er imidlertid ikke tilfelle for bygningsene i ovennevnte eksempel, da det i dag ikke finnes særskilte bestemmelser for disse tiltakene som overlapper de forhold som plan- og bygningsloven regulerer.

Et argument som kunne tale for forenklede regler for offentlige tiltak er at det offentlige har et spesielt ansvar for å gå foran med et godt eksempel når det gjelder bl.a. kvalitet. Man bør således kunne ha tillit til at en offentlig tiltakshaver både har kompetanse og ansvarsfølelse som gjør det unødvendig med like strenge regler som for en privat tiltakshaver.

I tillegg til at et slikt forslag ville kunne komme i strid med likhetsprinsippet, er innvendingen også her at det ikke er et mønster som tyder på at offentlige tiltakshavere holder en høyere standard hva gjelder kompetanse og kvalitet enn private. Dessuten er det etter hvert flytende grenser mellom private og offentlige aktører og tiltak.

Som en oppsummering må det kunne konstateres at det er vanskelig å finne fram til meningsfylte grupperinger av lovens tiltak og brukere. Dersom man klarer å finne fram til slike, er det vanskelig å få til en inndeling med særegne regler for ulike tiltak eller brukere. Det vil også kunne føre til en omfattende lovtekst. En inndeling som i noen grad gjenspeiler tiltakenes kompleksitet (typebestemt saksbehandling) framstår likevel som hensiktsmessig og gjenfinnes nedenfor i pkt. 7.7.

7.7 Skisse til struktur for ny, felles plan- og bygningslov

Med forbehold om at det ved høringen eller ved utarbeidelse av lovforslaget i delutredning II viser seg å være tungtveiende hensyn som tilsier en annen lovstruktur, foreslås følgende skisse til struktur for ny, felles plan- og bygningslov.

Første del: Plan- og bygningslovens alminnelige del *Kap 1 Alminnelige/innledende bestemmelser*

Her kan det som er felles for plan- og byggesaksdelen inntas, herunder:

- lovens formål
- lovens virkeområde, saklig og geografisk
- hovedtrekkene i plansystemet
- hovedtrekkene i byggesaksbehandlingen
- forholdet til forvaltningsloven og klage

Kap 2 Plan- og bygningsmyndigheter

Plan- og bygningsmyndighetene kan presenteres her, eventuelt separat i del 2 og 3.

Dette er langt på vei i overensstemmelse med Planlovutvalgets forslag til kapittel 1 og 2 i ny plan- og bygningslov. Denne delen av loven kan også suppleres med definisjoner, bestemmelser om samarbeidsplikt med andre offentlige myndigheter etc.

Annen del: Om planer

Planleggingsdelen av lovforslaget er ivaretatt av Planlovutvalget.¹⁵ Bygningslovutvalgets forslag går bare på systematikken, jf. ovenfor under pkt. 7.6.

¹⁵ NOU 2003: 14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II.

Tredje del: Om bygninger m.v.

Byggesaksdelen kan for eksempel innledes med kapitler for hver kategori/sakstype med de saksbehandlingsregler som gjelder for vedkommende sakstype. Deretter kan tematiske kapitler med de ulike materielle bestemmelsene som er uavhengig av sakstype komme. Denne delen kan avsluttes med et eller flere kapitler inneholdende alminnelige regler/fellesbestemmelser. For eksempel kan en dispensasjonsbestemmelse for byggesaksdelen stå her.

Fjerde del: Avsluttende bestemmelser (gjennomføring og håndheving)

Denne delen vil kunne omfatte regler som er felles for både plan- og byggesaksdelen, blant annet:

- ekspropriasjon
- innløsning
- skjønn
- utbyggingsavtaler
- sanksjoner
- straff
- ikraftsetting og overgangsbestemmelser

Kapittel 8

Utvalgets prinsipielle vurderinger av enkelte hovedspørsmål

8.1 Rollefordeling bygningsmyndigheter/utbyggere – tilsyn og kontroll

I utvalgets mandat er følgende angitt som grunnlag for arbeidet med rollefordeling:

«Rollefordelingen mellom bygningsmyndighetene og utbyggerne. Utvalget bør vurdere og komme med konkrete forslag til hva det offentliges rolle i byggesaker bør være, 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.»

Erfaringsmateriale og opplysninger som er innhentet, viser at det knytter seg problemer/uklarheter til spesielle deler av dagens regelverk når det gjelder roller og ansvarsfordeling.

I et effektiviseringsperspektiv er dette negativt. Det samme gjelder i forhold til det helt avgjørende aspektet; kvalitet på det som bygges. Forutberegneligheten vil også bli dårligere i et system som ikke har en optimal rollefordeling, og der det i tillegg er uklarheter knyttet til denne fordelingen.

Dagens system overlater et stort ansvar til de private aktører i byggesaken. Denne rollefordelingen kan bare fungere hvis både kommunen og den private part er klar over hva de har ansvar for i prosessen og hva dette ansvaret innebærer. I tillegg må aktørene faktisk innrette seg etter det regelverket som til enhver tid gjelder.

Utvalget har kommet til at det særlig er fordeling av oppgaver i forhold til kontroll- og tilsynsfunksjonene som ikke fungerer etter hensikten. Man bør se på hvordan man kan stimulere til økt etterlevelse av regelverket. Det gjelder på alle nivåer, og for alle aktører.

8.1.1 Oppgavefordeling i dagens lov – kort om kommunens oppgaver i saksbehandlingen

Plan- og bygningsmyndighetene har som oppgave å føre tilsyn med at plan- og bygningslovgivningen overholdes. Dette følger av plan- og bygningsloven § 10-1. Kommunen har en særlig plikt til å føre kontroll når nye tiltak skal gjennomføres. Søknadspliktige tiltak må ikke settes i gang før kommunen har gitt tillatelse. Før tillatelse gis skal kommunen, ut fra de opplysninger som gis i søknaden, påse at nødvendig kontroll blir utført for at tiltaket ikke vil stride mot plan- og bygningslovgivningen, jf. plan- og bygningsloven § 95 nr. 2. Dette innebærer at det må gjennomføres en byggesaksbehandling som fører fram til et vedtak. Herunder har bygningsmyndighetene et særlig ansvar for å kontrollere tiltaket mot plangrunnlaget, i forhold til omgivelsene, byggegrunnen og miljøforhold, den ubebygde del av tomte og påse at nødvendige tekniske anlegg er sikret. En annen hovedoppgave for bygningsmyndighetene er å sikre at tiltaket har de nødvendige tillatelser fra andre myndigheter.

I tillegg til denne kontroll av ytre forhold som umiddelbart påligger kommunene, kommer kontrollen med selve byggverket, særlig i forhold til kravene i teknisk forskrift (TEK). Ved lovendringen i 1995 ble hovedansvaret for denne kontrollen lagt på tiltakshavers fagkyndige kontraktsmedhjelpere, som han plikter å la seg bistå av. Bygningsmyndighetenes oppgave er her å definere den kontroll som skal gjennomføres, og se til at denne kontrollen er gjennomført. Men bygningsmyndighetene har rett til også selv å gjennomføre kontroll.

Bygningsmyndighetenes kontroll i søknadsfasen består i å kontrollere om riktige forutsetninger for prosjekteringen er lagt til grunn. Når det gjelder kontrollen av de mer detaljerte tekniske rammebetingelser, er hovedansvaret lagt på tiltakshaverens fagkyndige medhjelpere. Bygningsmyndighetens oppgave er å påse at det vil bli fore-

tatt nødvendig kontroll, jf. plan- og bygningsloven § 97 nr. 2 og forskrift om saksbehandling og kontroll (SAK) § 20.

Ved lovendringen vedtatt i 1995 ble bygningsmyndighetenes kontrolloppgaver i utførelsesfasen radikalt endret. Ytterligere endringer er nylig gjort gjennom vedtagelsen av den nye forskrift om saksbehandling og kontroll i byggesaker 24. juni 2003.

8.1.2 Tilsyn og kontroll etter byggesaksreformen vedtatt i 1995 – bakgrunn og utvikling

Ot.prp. nr. 39 (1993-94) beskriver det nye prinsippet for kontroll med byggearbeid. Etter dagjeldende lov hadde kommunen oppgaven med å kontrollere prosjektering og utførelse av byggetiltak, mens den tidligere lovbestemte plikten til å ha en egen bygningskontroll allerede var fjernet. Mange kommuner hadde derved allerede bygget ned sin bygningskontroll, og det var enighet om at kontrollordningen fungerte dårlig, særlig i utførelsesfasen. Det var også store variasjoner fra kommune til kommune.

Målet med lovendringen i 1995 var å videreføre det pågående arbeidet med forenkling og effektivisering av byggesaksprosessen, og samtidig heve kvaliteten på bygg og redusere de omfattende byggskadene i Norge. Man ønsket en mest mulig rasjonell byggesaksprosess og samtidig riktig kvalitet på resultatet. Kvalitetssikring beskrives som mål også for den offentlige byggesaksprosessen. Et av virkemidlene for å nå målet om bedre kvalitet var ifølge lovforarbeidene å innskjerpe kontrollen, men samtidig overføre den til utbyggeren, både for prosjektering og for utførelse.

Lovendringen i 1995 innebar at det ble utarbeidet et sett av regler hvor byggetiltaket først klassifiseres i tiltaksklasse 1, 2 eller 3, avhengig av vanskelighetsgrad og konsekvenser av mulige feil for helse, miljø og sikkerhet. Hele byggesaksprosessen – fra søknad til ferdigattest – skal være belagt med ansvar lagt til faglig kvalifiserte foretak. Ansvars- og kontrollkrav for tiltaket er tilpasset tiltaksklassen, slik at jo mer komplisert tiltak, desto strengere krav til foretakets faglige kvalifikasjoner for å få ansvarsrett og til kontrollen. Kontrollen kan enten utføres ved egenkontroll (hvor foretaket kontrollerer sin egen prosjektering eller utførelse) eller ved uavhengig kontroll (som gjøres av et annet kvalifisert foretak enn det som prosjekterer eller utfører).

Loven ga anvisning på en ny rollefordeling mellom det offentlige og utbyggeren, ved at ansvaret for kontroll av prosjektering og utførelse er lagt til kvalifiserte foretak som gis ansvarsrett av kommunen. (Sentral godkjenning gis av Statens bygningstekniske etat). Kontrollen skal foregå etter en kontrollplan. Kommunens oppgave består i hovedsak av å kontrollere søknaden i forhold til gjeldende arealplaner, omgivelser, grunnforhold, utseende, planløsning mv. (tiltakets ytre rammer), mens detaljerte tekniske løsninger kontrolleres av kvalifiserte foretak. Lovforarbeidene understreker imidlertid at kommunen skulle kunne ta stikkprøver under hele prosessen.

Søknad om tillatelse til tiltak innebærer i hovedsak tre oppgaver for kommunen: Godkjenning av selve tiltaket, vurdering av kontrollplan og tildeiling av ansvarsrett til foretak for søknad, prosjektering, utførelse og kontroll.

Ot.prp. nr. 39 (1993-94) viser til kommunens generelle plikt til å føre tilsyn med at plandelen og bygningslovgivningen følges, slik det fremgår av plan- og bygningsloven § 10-1. Dette er en bestemmelse som gjelder både i forhold til plan- og byggesaksdelen. Kommunens oppgave etter lovendringene i 1995 omtales i lovforarbeidene som tilsyn, der begrepet beskrives som «å forvise seg om at nødvendig dokumentasjon foreligger og at innholdet vedrørende søknadsbehandlings trinn 1 tilfredsstiller de offentlige kravene». Grunnlaget for tilsynet skulle være kontrollplanen, som er «en forpliktende erklæring for den kontroll som forutsettes gjennomført.» Ot.prp. nr. 39 understreker ansvarsfordelingen mellom offentlig bygningsmyndighet og private utbyggere ved «... det offentlige har et tilsyn med lovområdet, men skal ikke påta seg ansvar for utøvelsen av kontroll. Ansvar for utførelsen blir dessuten plassert direkte hos den utøvende. Kommunens ansvar blir altså mer avgrenset enn i dag, men med et klarere krav om å påse (gjennom dokumentasjon i søknadsbehandlingen) at utbyggeren har klare løsninger for ivaretagelse av kravene.»

I heftet «De nye byggereglene» fra Norges byggforskingsinstitutt (1996), beskrives blant annet kommunens nye oppgaver og rolle. Heftet er utarbeidet på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet og Statens bygningstekniske etat. Her fokuseres det på tilsyn, og på at dette både krever en annen vektlegging i arbeidet med byggesakene og innsikt i nye fagområder, så som samfunnskunnskap, jus og organisatoriske spørsmål.

I Rundskriv H-12/97 fra Kommunaldepartementet, redegjøres det for de nye reglene om

ansvar og kontroll. Det vises her til at kommunen nå har fått en ny rolle og oppgave, fra å være kontrollorgan til å skulle drive tilsyn, uten at dette konkretiseres nærmere.

Kommunaldepartementet igangsatte et veiledningsprogram via fylkesmannsembetene som delvis knyttet til seg eksterne ressurspersoner, og gjennomførte opplæring i kommunene.

Fylkesmennene har et noe annet ansvarsområde i forhold til plan- og bygningsloven enn det kommunene har. Deler av loven er klageorganet så å si aldri i befatning med, og opplæringen i forhold til tilsyn og kontroll foregikk på et overfladisk nivå eller ble ikke berørt. Det ble derved i praksis overlatt til utbyggerne og kommunene selv å utforme innholdet i de nye rollene.

Lovendringen bød på store utfordringer for kommunene, og for de fleste trådte lovendringen i kraft uten at det ble gjort endringer i saksbehandlerkompetansen. Det antas at svært få kommuner fulgte oppfordringen i «De nye byggereglene» om å skaffe ny fagkompetanse. En stor utfordring lå i å gjennomføre rolleendringen, og kanskje særlig i å avvikle den inntil da gjeldende måte å behandle byggesaker på i søknads- og gjennomføringsfasen. Saksbehandlere med samme fagbakgrunn, kompetanse og erfaring som før, skulle nå utføre kommunal saksbehandling på en helt ny måte. Dette stilte store krav til den enkelte og til kommunen som sådan, og både avlærings- og opplæringsbehovet var stort. Samtidig uttrykte mange saksbehandlere stor skepsis til om det nye systemet ville føre til målet om bedre kvalitet. Man hadde til dels liten tro på at utbyggersiden ville mestre sin nye rolle. Mens det ble stilt konkrete krav til faglig utdanning og praksis på utbyggersiden, stiller loven ingen tilsvarende krav til kommunens kompetanse.

Tilsvarende skepsis kom til uttrykk fra utbyggersiden, hvor enkelte mente at alle vurderinger nå var overlatt til dem. Utbyggersiden var dels av den oppfatning at kommunen skulle legge deres godkjenninger og kvalifikasjoner til grunn, og ikke overprøve deres arbeid med prosjektering og utførelse. Det ble hevdet at loven nå var slik å forstå at en sentral godkjenning av foretak, for eksempel innen bygningsutforming, innebar at kommunen ikke kunne avslå et tiltak med hjemmel i skjønnhetsparagrafen, så lenge det var prosjektert av et godkjent foretak. Kommunikasjonen mellom offentlig og privat side i byggesaksbehandlingen var til dels vanskelig, og mye av diskusjonen handlet om hvem som hadde forstått syste-

met og hvordan man skulle få den annen part til å innrette seg bedre etter lovens system.

Problemenes i startfasen skyldtes i stor grad uklarheter i rollene for både kommunen og utbyggerne. Det var sannsynligvis vanskelig for kommunene å se grensen for sitt engasjement i sakene i det kommunen har all myndighet etter loven, og skal være aktiv i forhold til «tiltakets ytre rammer». Samtidig skal kommunen unngå å havne i en situasjon hvor den faktisk prosjekterer eller kontrollerer i utbyggers sted.

Det er liten tvil om at begge parter i startfasen var i villrede om sine oppgaver og sin rolle, og at fagdepartementet nok hadde en vanskelig oppgave med å formidle konkret hva lovendringen innebar i praksis. Kommunen ble tillagt en positiv godkjenningsoppgave hvor det måtte tas konkret standpunkt til tiltaket, kontrollopplegget og til om det skal tildeles ansvarsrett. Grensesnittet mellom godkjenning, kontroll og tilsyn kunne være vanskelig å se, og det krevde en bevisst holdning hos den enkelte saksbehandler og hos kommunen som sådan.

Bygningslovutvalget ser at begge sider har gjort bestrebelsers for å komme fram til en bedre og felles forståelse av hvordan tingene skal forstås. Dette har vært en lang prosess, og arbeidet er enda ikke fullført. Utvalget har registrert at det er store forskjeller i hvordan loven praktiseres fra kommune til kommune. Ofte er det saksbehandlers fag- og erfaringsbakgrunn som avgjør hvordan regelverket forstås.

Det er to punkter i prosessen som spesielt har vært trukket frem som problematiske for både utbyggerne og kommunen. Dette er kravet til innholdet i en kontrollplan og hva som ligger i tilsynsbegrepet.

Kontrollplanen ble tidlig presentert som selve nøkkelen til å nå målet om bedre kvalitet, og som kommunens beste hjelpemiddel for å påse at tiltaket tilfredsstiller krav i lovgivningen. I praksis viste det seg å være vanskelig å oppnå dette. Kontrollplanen framsto ikke som det entydige kommunikasjonsmiddel som det ble omtalt som. Fra utbyggersiden blir det ofte sagt at kontrollplan er noe man utarbeider fordi man må ha det for å få vedtak om tillatelse, men at den for øvrig ikke har noen praktisk funksjon. Forklaringen på dette er at man arbeider etter andre metoder enn det kontrollplanen viser, nemlig foretakets eget kvalitetsstyringssystem, som også må være på plass. For kommunene kan det derfor ha vært vanskelig å få et fornuftig forhold til det å skulle godkjenne kon-

trollplaner, og å finne nivået på kravet til godkjenning.

Det var neppe mange kommuner som hadde en god nok forståelse av den nye tilsynsoppgaven som skulle utføres fra 1997, da lovendringene trådte i kraft. Lovendringene var omfattende, og kommunene konsentrerte tilpasningen til de deler som gjaldt saksbehandlingen og det å treffe vedtak. Tilsyn med foretakenes systemer var ikke en prioritert oppgave, i den grad den overhodet var regnet som en del av byggesaksbehandlingen. Tilsynet var i praksis begrenset til dokument- og byggeplasskontroll, og fordi både kommunen og utbyggerne slet med forståelsen av loven, foregikk mye som før lovendringen.

Senere erfaring viser også at tilsynsoppgaven må vike for den løpende saksbehandling, med strenge krav til kort saksbehandlingstid. Tilsynsoppgaven blir lett salderingsposten for en saksbehandler som til enhver tid har liggende ubehandlede byggesøknader. Dette stemmer for så vidt med erfaring fra tilsvarende situasjoner: Det som ikke er obligatorisk må vike for de løpende oppgavene. Selv om det å drive tilsyn med at plan- og bygningslovgivningen følges er en kommunal oppgave, oppfattes den ikke like forpliktende som for eksempel det å avgjøre søknader. Man blir ikke resultatmålt på samme måte med tilsynsarbeidet. Det må videre antas at brukerne som venter på vedtak, vil ha liten forståelse dersom den løpende saksbehandling måtte vike for tilsynsarbeidet.

Erfaringene så langt viser at tilsynsarbeid krever kunnskap, innsikt og tid. Dessuten må tilsynsarbeidet systematiseres og styres. Det er derfor sannsynligvis ikke mulig å gjennomføre tilsynsoppgaven uten at kommunen setter av ressurser til opplæring, og skaffer medarbeidere med riktig fagbakgrunn. Dessuten bør tilsynsarbeid være en egen arbeidsoppgave som ikke konkurrerer med andre oppgaver, men som utføres i for eksempel egen tilsynsgruppe/-enhet.

En annen faktor som har betydning for gjennomføring av tilsynsoppgaven er finansieringen. Plan- og bygningsloven § 109 gir kommunen hjemmel til å kreve gebyr for «behandling av søknad... og for andre arbeid som det etter denne lov, forskrift eller vedtekt påhviler kommunen å gjøre...». Gebyrenes størrelse og dekningsgrad varierer fra kommune til kommune, men det antas at samtlige kommuner tar noe gebyr for sitt arbeid etter loven. Det er generelt uklart hvor langt adgangen til å kreve gebyr fra brukerne går, og om det for eksempel har vært meningen at kommunens tilsynsarbeid også skal gebyrfinansieres.

eres. Lovgrunnlaget oppfattes som uklart på dette punkt, noe utvalget vil søke å avbøte.

8.1.3 Foreløpig evaluering av byggesaksreformen vedtatt i 1995 fra Norges byggforskningsinstitutt (NBI)

Det pågår et betydelig evalueringsarbeid gjennom et eget evalueringsprogram som gjennomføres av Norges forskningsråd. Evalueringsprogrammet løper over en 5-års periode, og vil ta for seg en rekke ulike sider ved byggesaksreformen vedtatt i 1995, og følgene av denne. Resultatet vil først foreligge høsten 2004. Dette evalueringsprogrammet vil kanskje være den viktigste kilde til kunnskap om effektene av byggesaksreformen sett over tid.

Utvalget har bedt Norges byggforskningsinstitutt, som har ansvaret for flere av prosjektene i programmet, om å utarbeide en foreløpig rapport som oppsummerer tre av prosjektene med spesiell relevans for utvalget. Dette arbeidet ble sluttført vinteren 2003.

Når det gjelder rollefordelingen mellom private og offentlige aktører i byggesakene, kan de foreløpige resultatene oppsummeres under følgende hovedoverskrifter:

1. Kommunal byggesaksbehandling og tilsyn
2. Foretakenes kontroll
3. Nye roller og styring i byggeprosessen

Ad punkt 1

Plan- og bygningsloven § 10-1 pålegger kommunen å føre tilsyn med at plan- og bygningslovgivningen holdes. Plan- og bygningsloven § 97 gir kommunen adgang til å inspisere tiltaket og sjekke at kontrollplanen følges. Det har imidlertid vært stor usikkerhet mellom kommunene om hva tilsynet skulle innebære, og hvordan det skal gjennomføres.

Det kommunale tilsynet behandles direkte i den forrige veiledningen til saksbehandlingsforskriften § 29. Det fremgår av denne at kommunens tilsyn består av tre deler; tilsyn med prosjektering, tilsyn med utførelsen og tilsyn med foretakenes systemer. Det at kommunen fører tilsyn kan forstås dit hen at kommunen skal gjennomføre alle disse tre aktivitetene. Dette er muligens årsaken til at kommunene oppfatter tilsyn som en omfattende oppgave. Denne forståelsen av tilsynsbegrepet kan lett stå i veien når kommunene skal fortelle om egne forsøk på å utvikle og gjennomføre kontrollaktiviteter.

Omfanget av tilsyn med prosjektering synes å være svært lite. I forhold til samlet volum synes det hovedsakelig å være på sporadisk basis, selv om noen kommuner også legger vekt på erfaring med bestemte foretak over tid.

Omfang og innhold av kontroll på byggeplassene varierer. NBI rapporterer om at det i en kommune gjennomføres tilsyn på byggeplass i ca. 10 % av byggesakene. For de tilsyn man har sett nærmere på, har hovedfokus vært å finne områder som ikke var dekket av ansvar. Fra en kommune med noe tilsynserfaring, pekes det på at det ikke er egenkontrollen etter sjekklister som sikrer god kvalitet på bygget, men derimot god kompetanse hos utøverne.

Det er ikke uvanlig at man ved tilsyn finner prosjekteringsområder som ikke er belagt med ansvar. Som eksempel kan nevnes bruk av «huskonsulenter», uten selvstendig ansvarsrett innenfor konstruksjonsteknikk.

De som har fått utført tilsyn, synes at dette var nyttig. De som ikke har fått utført tilsyn, ser fram til at kommunen kommer på byggeplassen. Kommunene må på grunn av ressursituasjonen, prioritere strengt. Dette fører til at flere kommuner velger å foreta uanmeldt besøk der de har mistanke om at ikke alt er i orden, framfor å utøve tilsyn etter revisjonsmetodikk eller av pedagogiske årsaker.

Ad punkt 2

Det er klar forskjell på kontroll når det gjelder prosjektering og utførelse. I utførelsesleddet vil kontroll som regel være basert på at det er overensstemmelse mellom en tegning eller en målbar kravspesifikasjon og den konkrete utførelsen. I prosjekteringsleddet vil kontroll ofte være basert på at det skjer en fortolkning og skjønnsmessig vurdering av kvalitative (funksjons-) krav, og at disse resulterer i beskrivelse eller tegning. Oppfyllelse av myndighetskrav vil være ansett som en del av den prosjekterendes kjernekompetanse, og ikke noe som enkelt kan måles mot en størrelse angitt i en sjekkliste.

Undersøkelsen viser at alle de prosjekterende har et kvalitetssikringssystem. Det er imidlertid svært forskjellig hvilket forhold man har til dette systemet. Et flertall av arkitektforetakene i undersøkelsen benytter MAKS¹ som utgangspunkt for

sine kvalitetssystem. De rådgivende ingeniørene har lenge drevet kvalitetsutviklingsarbeid i virksomheten. Flere av disse har tidlig etablert eget kvalitetssikringssystem. Tilnærmet alle foretak bruker tekniske forskrifter (TEK) som hovedgrunnlag ved utforming av sjekklister. Et foretak bruker noe de kaller mentale sjekklister, basert på intuisjon.

De aller fleste bruker generelle modeller for utforming av kontrollplaner. Flere benytter kontrollplan som er temmelig lik for alle prosjekter, men forholder seg i liten grad til kontrollplanen som reelt hjelpemiddel. At kontrollplanen er løstrevet fra eget kontrollarbeid, finner vi eksempel på hos flere. For de som arbeidet aktivt med kvalitetssikring var det viktig å forebygge egne feil, både av hensyn til økonomi og renommé. Sikkerhet ble også framhevet som et viktig motiv for denne gruppen av aktører.

Flere foretak etterlyser kommunalt tilsyn. De ønsker krav, kontroll og tilbakemelding på det kontrollarbeidet de utfører. Mange mener at kommunen bør bruke mer tid på gjennomgang av kontrolldokumentasjon og -planer. I dag oppfatter foretakene dette som et rent pliktlop, uten reell nytte.

Det vanlige er at prosjektering og utførelse foregår parallelt. Dette fører til tidsnød i kontrollarbeidet. Mange av de prosjekterende arbeider systematisk med eget kontrollarbeid, men er ofte sterkt presset på tid og levering. Kontrollarbeidet blir gjort, men noen ganger først etter at prosjekteringsmaterialet er levert. De prosjekterende er på samme måte presset til å levere kontrollklæringer til kommunen for arbeid som dels ikke er gjort, dels ikke er kontrollert. Dette for ikke å forsinke byggeprosessen. Mellom levering og vedtak vil det være en viss behandlingstid, hvor altså det reelle bringes i pakt med det formelle.

Undersøkelsen viser at entreprenørene benytter sjekklister i stor utstrekning.

Totalentreprenørene styrer i stor grad sine underentreprenørers utforming og bruk av sjekklister. Kun en totalentreprenør i undersøkelsen vil i liten grad ha sjekklister fra sine underentreprenører. Flere utarbeider spesifikke kontrollplaner og sjekklister til hvert enkelt prosjekt, på grunnlag av egne maler.

Kontrollen foregår i stor grad på samme måte hos entreprenørene. Det er små forskjeller i praksis, mens prinsippene er de samme. Hovedsakelig benytter alle egenkontroll som dokumenteres på sjekklister, og totalentreprenørene gjennomfører stikkprøver av underentreprenørene.

¹ MAKS er en Modell for Arkitektkontorets Kvalitetssystem utarbeidet av NPA. Første utgave kom i 1998 og bygget på forgjengeren AKS fra 1994, som igjen bygger på Byggforsk sitt kvalitetssystem Bygg og Anlegg fra 1994.

Ad punkt 3

Rolleinnholdet som ansvarlig søker, rapporteres å ikke være vesentlig endret for arkitektene i forhold til tidligere. Stadige endringer i skjemaer, krav til kontrollplan og i grunnlagsmateriale som kreves for godkjenning av foretak, har imidlertid vært en ulempe.

Søkerrollen ser ut til å variere avhengig av om det er profesjonelle eller uprofesjonelle tiltakshavere. De uprofesjonelle synes å ha liten forståelse for rollen og oppgavene til ansvarlig søker, mens dette ikke har vært noe problem for de profesjonelle tiltakshavere.

Selve søkerrollen kan bli uklar dersom styringsoppgaver i forhold til tiltakshaver er plassert uten å ta hensyn til oppgaver og roller i forhold til det offentlige regelverket. I et par tilfelle visste ikke ansvarlig søker (arkitekten) hvordan avtalen om videre søkeransvar og samordning var mellom tiltakshaver og totalentreprenøren. Særlig problematisk ble dette når totalentreprenøren også var prosjekteringsleder, og kjøpte leveranser til utførelsen der prosjektering var inkludert (leverandørprosjektering).

En annen gruppe ansvarlige søkere, er de lokale ferdighusforhandlerne. Forhandlerne kan dekke flere fagområder i tillegg til søkerrollen, både prosjektering og kontroll av prosjektering og de utførende fagområdene. Enkelte av kjedefirmaene er godkjent som prosjekterende, eller prosjekterer innenfor forhandlerens ansvarsrett.

I disse foretakene, som vanligvis opererer med ett trinns søknader, er det ofte selgeren eller byggmesteren som tar jobben som ansvarlig søker. Bygge-/anleggsleder i foretaket tar over samordnerfunksjonen når igangsettingstillatelsen er klar. Heller ikke disse foretakene opplever søkerrollen som problematisk.

I undersøkelsen har man ikke truffet på andre ansvarlige søkere. Men en av arkitektene hadde registrert at en del andre aktører hadde sett på søkerjobben som en mulig nisjeaktivitet.

De «nye» ansvarsrollene begynner å finne sin form, bortsett fra samordnerrollen. Rollene ser imidlertid ut til å fungere forskjellig i de ulike gjennomføringsformene, med en noe urovekkende stor spredning. Men også i totalentrepriser som kan være sterkt presset på tid og økonomi, finner man klare endringer i tråd med reformens intensjoner. Spredningen og variasjonen kan skyldes at det fortsatt er manglende tilsyn, men det er neppe hele forklaringen. Det er også variasjon i prosjekter der gjennomføringsformen skulle være

godt tilrettelagt for de nye rollene, men som likevel preges av dårlig eller tilfeldig prosjektering/valg av løsninger og lignende. Spørsmålet er derfor om styringskompetansen og prosjektenes styringsopplegg er gode nok.

Byggesaksreformen vedtatt i 1995 legger opp til at prosjektenes styringsopplegg bygger opp rundt de ansvarsrollene som loven og forskriftene krever. Men styringsoppgavene legges ofte utenom eller ved siden av disse rollene.

Norges byggforskningsinstitutt reiser spørsmål ved om ikke tiltakshaver i større grad bør trekkes inn som ansvarlig for styringen av sine prosjekter, også overfor myndighetene. De privatrettslige forholdene er fortsatt tiltakshavers og de profesjonelle prosjektstyrernes domene, «regulert» av kontrakter, norske standarder og jurister. Spørsmålet er – i følge NBI – om ikke disse «privatrettslige» forholdene er modne for en grundig utredning og gjennomgang, når det nå ser ut til at de nye ansvars- og kontrollsystemene begynner å virke.

8.1.4 Virkninger av lovendringen

I forhold til målet om reduksjon av byggskader er det for tidlig å si om lovendringen i 1995 har hatt noen effekt. Det hevdes at skadene ikke er færre, men dette er enda ikke dokumentert.

Lovendringen har ført til mer byråkrati og papir i byggesaksbehandlingen. I tillegg til at utbygger må levere mer dokumentasjon for tillatelse til tiltak, har lovendringen i seg selv bidratt til et nytt fokus på saksbehandlingen, som igjen har medført at kommunene i større grad enn tidligere har laget rutiner for sitt arbeid.

Både utbyggere og kommuner har diskutert hva som ligger i ansvarsbegrepet etter plan- og bygningsloven. Mange har oppfattet dette som ensbetydende med «skyld», og at loven nå avgjør hvem sin skyld det er dersom det på ett eller annet tidspunkt oppstår en byggskade. Det foreligger per i dag ingen rettsavgjørelser som helt ut avklarer dette. Virkningene kan etter dette oppsummeres på følgende måte:

- lovendringene vedtatt i 1995 skapte uklarheter i rolleforståelsen hos utbygger og kommune
- tilsynsbegrepet var uklart og lite omtalt
- lovendringene trådte i kraft uten at kommunene endret saksbehandlerkompetansen
- det var/er vanskelig å få et fornuftig forhold til den obligatoriske kontrollplanen som skal følge byggesøknaden

- tilsyn foregår i begrenset utstrekning, og blir ofte nedprioritert i konkurranse med den løpende saksbehandling
- det er reist tvil om loven gir kommunen adgang til å kreve gebyr for tilsyn

8.1.5 Godkjenning av foretak – dagens ordning

I første fase etter lovendringen vedtatt i 1995 hadde godkjenningsforskriften (GOF) en klar forankring i krav til kompetanse hos enkeltpersoner hos det foretak som skulle godkjennes. Dette har senere blitt svekket, og er nå foreslått ytterligere utvannet. I dag er det den samlede kompetansen i foretaket som skal danne grunnlaget for en godkjenning. Dette prinsippet er imidlertid svekket ved at man har innført den såkalte «040-koden». Her kan et foretak få godkjenning for å forestå store deler av et tiltak selv om foretaket ikke har den nødvendige kompetansen i egne rekker. Forutsetningen er at foretaket benytter andre som tilfredstiller de krav som stilles i godkjenningsforskriften. Det foretaket som benyttes må ikke gjennom en egen godkjenning.

De siste endringer i GOF som trådte i kraft 1. juli 2003 innebærer en videreutvikling av prinsippet med en «040-kode» for hele tiltaket, eventuelt delt opp i noen få store områder.

Utvalget mener at dette ikke vil tydeliggjøre ansvars plasseringen slik byggesaksreformen vedtatt i 1995 forutsatte. Det følger av Bygningslovutvalgets faktaundersøkelse at det i dag gjennomføres tilsyn i kun 3% av sakene under prosjekteringen og i 5% under utførelsen. Undersøkelsen viser videre at det oppdages store feil i 33% av tilsynene ved prosjektering og i 38% av tilsynene ved utførelsen. 33% av tilsynene krever omfattende oppfølging.

En svekket godkjenningsordning vil kunne føre til at ansvars plasseringen kamufleres bak en godkjent aktør, og at det blir vanskelig å vite om de enkelte deler av et tiltak er utført av folk med kompetanse og forutsetninger for å sikre et forskriftsmessig arbeid.

De siste endringer i GOF representerer en forenkling av godkjenningsordningen. Utvalget er i tvil om dette vil bidra til økt etterlevelse av regelverket.

8.1.6 Funksjonsbasert forskrift – hva er riktig løsning?

Selv om et foretak innehar både riktig kompetanse og gjennomfører byggeprosessen riktig i

forhold til regelverket, kommer man opp i situasjoner der valg av løsning kan gi feil resultat eller feil på bygningen eller anlegget. I Norge har vi ikke noe organ som med et faglig utgangspunkt kan vurdere de faktiske løsninger og angi hva som er «best practice». Utover kommunens rolle som tilsynsmyndighet og fylkesmannen som klageorgan, finnes det ikke noe organ som kan spille rollen som faglig «mekler» der for eksempel kommunen og den utførende er uenige om valg av løsning, for å etterleve regelverket. Et slikt organ finnes bl.a. i Australia, jf. nedenfor.

8.1.7 Relevant utenlandsk rett

Utvalget har undersøkt hvordan kontroll og tilsyn fungerer i enkelte andre land det er naturlig å sammenligne seg med. Undersøkelsene viser at systemet med en bygningskontroll slik vi kjenner fra Norge, fremdeles er gjeldende i mange land.

Utvalget har sett nærmere på systemet slik det praktiseres i delstaten Victoria i Australia. Dette fordi systemet der synes å fungere godt, samtidig som det australske rettssystemet bygger på de samme grunnverdier som det norske rettssystemet.

I delstaten Victoria i Australia finner man eksempler på at enkelte oppgaver er privatisert i stor utstrekning. Det er også eksempler på oppgaver hvor private konsulenter og offentlige organer konkurrerer. I noen tilfelle har tiltakshaver endog mulighet for å gå til en annen kommune i delstaten. Systemet synes å gi både valgfrihet og konkurranse, som igjen må kunne anses å være effektivitetsfremmende.

Utvalget vil redegjøre nærmere for dette systemet, for på denne måten å åpne for en drøfting av alternative måter å organisere roller og ansvarsdeling mellom private og offentlige aktører på.

Byggesaksbehandlingen m.m.

«Planning permission» gis kun av kommunen. Den tilsvarende i grove trekk vår rammetillatelse, men befatter seg i mindre grad med det vi gjerne kaller «indre rammer». Dersom tiltaket innebærer avvik fra gjeldende regulering, løses dette ved reguleringsendring og ikke ved dispensasjon. Mindre vesentlige endringer behandles administrativt.

«Building permission» gis enten av en kommunal eller en privat «building surveyor», og tilsvarende i grove trekk vår igangsettingstillatelse.

Loven åpner altså for at også private firmaer og andre kommuner kan gi building permission.

Dokumentasjonskravet ved denne søknaden er langt mer omfattende enn hos oss, fordi kontrollen av prosjekteringen gjøres av en «building surveyor». I Norge krever ikke kommunen denne dokumentasjonen, fordi kontrollen er, og skal være, utført av de prosjekterende selv før søknaden sendes inn. Dette innebærer at det er større avstand i tid mellom planning permission og building permission enn mellom vår rammetillatelse og igangsettingstillatelse. I Norge kan prosjekteringen ha pågått lenge før det søkes om rammetillatelse. Mer vanlig er det at det søkes igangsettingstillatelse mens store deler av prosjekteringen ennå gjenstår.

Når building permission er gitt, og arbeidene igangsatt, er det building surveyor som følger opp kontrollen med utførelsen. I Norge gjøres dette av de utførende selv (egenkontroll etter en innsendt kontrollplan). I Victoria er det lovbestemt kontrollplikt på fem ulike stadier («notification stages») i utførelsesprosessen. «Building surveyor» skal varsles, og har da plikt til å inspisere.

Tiltakshaver kan fritt velge mellom de kommunale og private aktører. I praksis fordeler søknadene seg nokså likt. Det påstås at det ikke er noe problem å oppnå lik praksis mellom offentlige og private aktører. Det innrømmes imidlertid at det fra naboland hevdes at de private aktører ikke har den samme tillit/uavhengighet som en offentlig aktør.

Ved søknad om building permission skal building surveyor påse at den byggeaktør som skal ha ansvar har lovlig utstedt «building practitioner's certificate» eller er lovlig registrert arkitekt, og at vedkommende har den nødvendige forsikring.

Roller

«Building Act 1993» definerer innhold og ansvar i de ulike rollene. To viktige funksjoner i forhold til søknad, søknadsbehandling, prosjektering, utførelse og kontroll er «building surveyor» og «building practitioner».

De viktigste oppgavene til en privat «building surveyor» er å utføre inspeksjon av bygning og byggearbeider etter loven, utstede building permissions (igangsettingstillatelse) og utstede tillatelse til bruk og midlertidige tillatelser etter loven. I tillegg definerer både lov og forskrift en rekke andre funksjoner den private building surveyor kan utføre.

Ordningen med en godkjent «building practitioners» kan sammenlignes med vår sentrale godkjeningsordning. Ordningen administreres av et «Building Practitioners Board», satt sammen av representanter fra byggenæringen. De som er sertifisert, føres inn i et register inndelt i kategorier og klasser. Bruk av betegnelsene i dette registeret er beskyttet av loven, og tillates bare brukt av de som er registrert. Sertifisering av building practitioners er personbasert. Alle arkitekter som er registrert i henhold til «Architect's Act 1991» har også rett til å bruke tittelen «building practitioners» eller «registered building practitioner».

Lovbestemte organer

Delstatmyndighetenes byggefaglige etat kalles «Building Commission». Denne kan til en viss grad sammenlignes med Statens bygningstekniske etat (BE).

Building Commission (BC) skal overvåke hvordan bygningslovgivningen blir administrert og etterlevd. BC setter premisser for delstatens byggevirksomhet og er rådgivende organ for «Minister of Planning». BC driver utstrakt service overfor både byggeindustrien og forbrukerne. Målet er å heve kvaliteten på det som bygges, oppnå økt kundetilfredshet og gjøre industrien mer attraktiv for dens aktører.

Under Building Commission finnes fire selvstendige og lovhjemlede organer; «Building Advisory Council», «Building Regulations Advisory Committee», «Building Practitioners Board» og «Building Appeals Board».

Building Advisory Council består av 11 eller flere representanter, hvorav minst åtte er nominert fra forskjellige organisasjoner og interesseområder i byggenæringen. Foruten å være rådgivende overfor sentrale myndigheter, har rådet tre hovedfunksjoner. Det er administrasjon av loven og tilhørende regelverk (unntatt det som gjelder rørleggere), oppfølging av den effekt annet regelverk måtte ha på regelverket, samt behandle spørsmål knyttet til avgift for vedtak om tillatelse.

Building Regulations Advisory Committee utnevnes på samme måte som Building Advisory Council, og med Buildings Commissions direktør (the Commissioner) som leder. De 14-15 deltakere er nominert fra forskjellige organisasjoner og interesseområder i byggenæringen. Dette organets hovedfunksjoner er å være rådgiver for de sentrale myndigheter, akkreditere byggeprodukter, konstruksjonsmetoder og design, samt godkjenne

komponenter eller systemer for byggevirkosomhet i forbindelse med loven eller regelverket.

Building Practitioners Board er et organ som registrerer byggeaktører og overvåker deres atferd og praksis tilsvarende vår sentrale godkjenningsordning. Medlemmene utnevnes av regjeringen.

Building Appeals Board er klageorgan for en rekke typer saker; vedtak i byggesaker, midlertidige brukstillatelser, privat building surveyors behandling av konkrete byggesaker, pålegg i forbindelse med eksisterende bygg, klage på vedtak i Building Practitioners Board, klage på vedtak om godkjenning eller manglende godkjenning av pålagt utførelse. Organet behandler også tvister mellom tiltakshaver og building surveyors utøvelse av sin myndighet samt tvister mellom tiltakshaver og nabo vedrørende beskyttelse mot skade på eiendom. Det kan søkes til organet om å få vurdert om en bestemt bygningskonstruksjon eller del av denne er i samsvar med regelverket. Medlemmene utnevnes av regjeringen. Det stilles strenge krav til deltakelse for å hindre rolleblanding med de øvrige organene, jf. ovenfor.

Building Commission med disse fire underliggende organer, er i sin helhet finansiert ved en avgift beregnet ut fra investert byggekostnad.

8.1.8 Oppsummering

Etter å ha sett på de forskjellige sider ved byggesaksgjennomføringen etter dagens regler, finner utvalget å kunne konstatere at dagens system ikke fungerer tilfredsstillende.

Lovendringene vedtatt i 1995 representerte en ganske radikal liberalisering og privatisering av kontrollfunksjonen. Det er imidlertid etter utvalgets syn ikke etablert noen tilfredsstillende ordning som kan gi rimelig sikkerhet for at regelverket faktisk etterlevs.

Flere veivalg har vært drøftet. Man kan enten vende tilbake til den gamle bygningskontrollen, videreutvikle dagens system med godkjenning av foretak og et styrket tilsyn i kommunene eller ta i bruk helt andre systemer og metoder for gjennomføring av byggesaken.

Den gamle bygningskontrollen bidro i større grad enn nåværende ordning til faktisk involvering og kontroll fra kommunens side, og ikke kun tilsyn med at «papirene er i orden». Bygningskontrollen bidro imidlertid til å gjøre ansvarsforholdene uklare. Utvalget mener derfor at å gå tilbake til denne ordningen ikke er noen egnet løsning. Det vil sannsynligvis heller ikke gi noen effektiviseringsgevinst.

Utvalget mener at man i framtiden bør bygge på fire grunnpilarer i byggesaksgjennomføringen:

1. Klare ansvarsforhold
2. Bedre tilsynsordninger
3. Kompetanse i foretakene
4. Privatisert og uavhengig kontroll

Ad punkt 1

Et bærende prinsipp uavhengig av faktisk modell er at ansvarsforholdene må være klare. Dette gjelder for alle deler av prosessen.

Ad punkt 2

Bygninglovutvalgets faktaundersøkelse viser at den lave graden av tilsyn både skyldes manglende ressurser og manglende kompetanse/forståelse for hva tilsynet skal være og hvordan det skal gjennomføres. En styrking av tilsynsfunksjonen krever en bedre ressursituasjon i kommunene. Dette gjelder både økonomi og kompetanse. I dag oppfattes tilsyn som en utgiftspost for kommunene. Dersom tilsynsfunksjonen ble dekket av gebyr, ville tilsynet kunne øke i omfang. Kommunene må i tillegg sikre seg kompetanse til å gjennomføre tilsyn. Interkommunalt samarbeid og samarbeid med private aktører om tilsynsfunksjonen vil kunne være aktuelt.

Ad punkt 3

Etter utvalgets oppfatning er det liten grunn til å betvile det grunnleggende prinsipp i all kvalitets-sikringsfilosofi om at kompetanse i foretakene og hos de som skal utføre arbeidet både i prosjekterings- og gjennomføringsfasen, er av avgjørende betydning. Dagens godkjenningsordning framstår etter utvalgets oppfatning ikke som tilstrekkelig for å sikre dette. Det finnes private ordninger i dag som foretar lignende godkjenninger innen tilgrensende områder. Utvalget vil se nærmere på muligheten for å la en privat organisasjon forvalte en godkjenningsordning.

Ad punkt 4

Spesielt i prosjekteringsfasen, men også i gjennomføringsfasen tilsier erfaringene med dagens ordning at dokumentert egenkontroll ikke sikrer prosessene på en god nok måte. For mange typer oppgaver vil dette være godt nok, men for mer kompliserte bygg eller anlegg, vil det etter utvalgets oppfatning være nødvendig med uavhengig

kontroll. Den uavhengige kontrollen og oppfølgingen må gjennomføres på definerte kritiske stadier i byggeprosessen.

8.1.9 Utvalgets foreløpige vurdering

Utvalget ønsker å se nærmere på muligheten for å etablere et system med en privatisert og uavhengig kontroll, jf. ovenfor.

Utvalget vil i den forbindelse se på muligheten for å etablere et organ som kan vurdere de faktiske løsninger, og se på hva som er «best practice».

Interkommunalt samarbeid og samarbeid med private aktører om tilsynsfunksjonen vil kunne være aktuelt.

Utvalget vil også se på muligheten for å etablere et privat godkjenningsorgan for godkjenning av aktører i byggenæringen.

8.2 Søknadssystem og saksbehandling

Nedenfor følger en forenklet beskrivelse av normal saksgang ved behandling av byggesaker etter dagens lov.

8.2.1 Forhåndskonferanse – plan- og bygningsloven § 93a

Mange byggesaker innledes med en forhåndskonferanse. Ved anmodning om forhåndskonferanse opplyses det fra kommunen hvilke forberedelser som bør gjøres fra søker, i tillegg til at kommunen selv også må forberede konferansen slik at den kan bli mest mulig avklarende.

8.2.2 Søknad eller melding kommer inn

Når søknaden eller meldingen kommer inn (per post eller elektronisk), registreres den inn i saksbehandlingssystemet. Dette er en omfattende registrering som danner grunnlaget for den videre behandling av saken.

Det mottatte materialet gjennomgås for å se om søknaden/meldingen er komplett, og om det er valgt riktig søknadsform. Dersom søknaden/meldingen er mangelfull, kan det bli meldt tilbake hva som eventuelt mangler, slik at den kan kompletteres. Alternativt blir søknaden/meldingen returnert med beskjed om at den er så mangelfull at den ikke kan tas til behandling.

8.2.3 De ulike meldingstypene

Per i dag eksisterer følgende meldingstyper: Melding om driftsbygninger i landbruket – plan- og bygningsloven § 81, melding om midlertidige eller transportable bygninger, konstruksjoner eller anlegg – plan- og bygningsloven § 85, melding om mindre tiltak på bebygd eiendom – plan- og bygningsloven § 86a, melding om byggearbeid innenfor en enkelt bedrifts område – plan- og bygningsloven § 86b.

Disse ulike reglene om meldinger inneholder mange ulike begreper om samme fenomen, f. eks. samtykke og godkjenning. Det er også ulike krav til dokumentasjonen som kan være vanskelig tilgjengelig.

Man må anta at det er behovet for en enklere og raskere saksbehandling som er begrunnelsen for disse spesielle reglene om saksbehandlingen. Det kan stilles spørsmål ved om disse hensynene ivaretas tilfredsstillende innenfor dagens regelverk.

8.2.4 De ulike søknadstypene

Følgende søknadstyper finnes i dagens lov: Ett-trinns søknadsbehandling – plan- og bygningsloven § 95, rammetillatelse – plan- og bygningsloven § 95a, enkle tiltak – plan- og bygningsloven § 95b.

Ett-trinns søknadsbehandling og enkle tiltak forutsetter at tiltaket er ferdig prosjektert når søknaden sendes inn. Arbeidet kan igangsettes umiddelbart etter at tillatelsen er gitt.

Ved to-trinns søknad søkes det først om rammetillatelse. Kommunen gir tillatelse til å gjennomføre prosjektet på visse vilkår. Når disse vilkårene er oppfylt og tiltaket er ferdig prosjektert, sendes det inn søknad om igangsettingstillatelse. Igangsetting kan søkes i flere trinn, og følge framdriften i prosjektet. Det er en vanlig og hensiktsmessig framgangsmåte i litt større byggesaker.

Saksbehandlingsreglene framgår av plan- og bygningsloven §§ 93 og 95b, saksbehandlingsforskriften, godkjenningsforskriften og teknisk forskrift. Kommunen skal vurdere tre forhold: Selve tiltaket, kontrollplan for tiltaket, og ansvarlige for hele byggeprosessen.

I saksbehandlingen skal kommunen i hovedsak vurdere om det er klart hva tiltaket gjelder, om det foreligger bindende arealplan, om rimelige skjønnhetshensyn er tilfredsstillende, om tiltaket er godt nok tilpasset omgivelsene, om omsøkt høyde kan godkjennes, om grunnforholdene er tilfredsstillende, om eiendommen har lovlig

atkomst, om eiendommen har avkjørselstillatelse, om det kreves tillatelse for rettigheter på fremmed grunn, om det kreves dispensasjon fra noen regler eller plan, og om det foreligger nabomerknader og hvilken vekt de eventuelt skal tillegges.

Hele prosessen skal være belagt med ansvar, og kommunen skal tildele ansvarsrett for søker, prosjekterende, kontrollerende for prosjekteringen, utførende og kontrollerende for utførelsen. Foretaket som skal ha ansvarsrett må være kvalifisert for det. Tiltaket klassifiseres først i tiltaks-klasse 1, 2 eller 3.

Kontroll med prosjektering og utførelse skjer etter en kontrollplan. Kontrollplan for prosjektering og utførelse skal vise hvilke punkter man skal kontrollere, hvilke regler som gjelder for kontrollpunktet og hvordan det skal kontrolleres (egenkontroll/uavhengig kontroll/tredjemanns-kontroll).

Dersom tiltaket krever utstikking, skal dette skje i samsvar med vedtak og stikningsplaner før tiltaket igangsettes.

Det beregnes gebyrer etter kommunens regulativ.

Når et tiltak etter plan- og bygningsloven § 93 er ferdig, skal den kontrollansvarlige foreta slutt-kontroll, jf. § 99. Vedkommende skal bekrefte at tiltaket er utført i samsvar med tillatelsen, og at det foreligger dokumentasjon på at kontrollen er gjennomført i samsvar med godkjent kontrollplan. Dersom resultatet av sluttkontrollen viser at det ikke finnes mangler og byggearbeidene er fullført, skal kommunen utstede ferdigattest, jf. plan- og bygningsloven § 99 nr. 1.

8.2.5 Generell vurdering av mulige forbedringspunkter

Det må være en målsetting å utarbeide et system som er mer logisk, der det finnes en grunnstamme som er felles for alle saker. Dermed kan det åpnes for unntak eller lages spesielle unntaksregler der det er hensiktsmessig. Det må tilstrebes å etablere et system med færre «spor» enn dagens. Man kan for eksempel tenke seg et system som kun består av søknader. Vedtaket etter saksbehandlingen kan da resultere enten i en rammetillatelse eller igangsettingstillatelse, eventuelt med andre begreper og noe endret innhold.

Det bør vurderes om dagens rammetillatelse kan gjøres enklere slik at man kan oppnå tidlige avklaringer uten for stor ressursinnsats. Det er rimelig å anta at man kan få mer forutberegnelige, billigere og raskere prosesser ved tidlige avklarings-

ger. Parallell behandling av plan- og byggesak er mulig i dag, men det bør vurderes om det kan legges bedre til rette for slik behandling. Det vises i denne sammenheng til Planlovutvalgets forslag til § 12-4 femte ledd.

Loven og forskriftene er i dag et konglomerat av ord, begreper og ordninger. Det å plassere tiltaket saksbehandlingsmessig kan i mange tilfeller være komplisert, både for søker og for kommunen. Dette er ikke i samsvar med behovet for en raskere og mer effektiv saksbehandling. Det bør kunne vurderes å sløyfe meldingsordningene og bare ha søknadsplikt, men å innføre enklere krav til ansvar og kontroll for visse typer tiltak. Det er åpenbart ikke nødvendig med like strenge krav til ansvar og kontroll for alle typer tiltak, og det er også et ønske fra de fleste aktører om å ha flere tiltak som omfattes av de enklere kravene til saksbehandling. Det er selvsagt ikke Bygningslovutvalgets intensjon å erstatte dagens meldingsordninger med mer omfattende og ressurskrevende søknader. Tvert i mot må det ses på hvordan man kan oppnå at enkle saker avklares på en enkel måte. Da utvalget er av den oppfatning at dagens ordninger ikke fungerer tilfredsstillende, og at det å ha så mange forskjellige ordninger i seg selv bidrar til å gjøre systemet mer komplisert for alle parter, vil det etter utvalgets syn være riktig å arbeide videre med en forenkling av søknadsformer og mer tilpasset saksbehandling etter sakenes ulike karakter og kompleksitet.

En forbedring på dette området vil gjøre det enklere både å søke og å behandle saker. Det vil også legge bedre til rette for at det gis god informasjon til den delen av publikum som ikke er profesjonelle aktører. Det må videre antas at en opprydding og forenkling på dette området vil bidra til at det legges bedre til rette for elektronisk søknadsbehandling.

8.3 Mekling som alternativ til tradisjonell klagesaksbehandling i byggesaker

8.3.1 Hva menes med mekling i byggesaker

Med mekling i denne sammenheng menes aktivitet/initiativ fra myndighetene for å finne omforente løsninger på interessekonflikter mellom parter i byggesaker. Meklingen kan skje på ulike stadier i saken, men vil normalt skje når interessekonflikten klart kan konstateres, eksempelvis etter at klage på vedtak er innkommet fra nabo.

Asker kommune arbeider med et prøveprosjekt for mekling i byggesaker. Etter prøveprosjektet skal en nemnd bestående av en eller flere personer, ha i oppgave å bistå partene med å komme fram til en minnelig ordning i alle klager i byggesak. Lykkes ikke meklingen, skal nemnda ta stilling til realiteten i saken med endelig virkning. Fylkesmannen skal ikke lengre ha noen rolle som klageorgan, og rettslig prøving av nemndas avgjørelse skal være eneste alternativ. Prosjektet tenkes etablert med hjemmel i forsøksloven (lov om forsøk i offentlig forvaltning 26. juni 1992 nr. 87). Det er ikke klart når prøveprosjektet kan igangsettes.

8.3.2 Fordeler og ulemper ved mekling som tvisteløsning

Generelt kan det sies at mekling som fører til et forlik, er en god måte å løse tvister på. Av fordeler ved mekling kan nevnes:

- minnelige løsninger er tidsbesparende i forhold til full klagesaksbehandling
- sparer man tid, sparer man også kostnader
- mekling tilspisser forholdet mellom partene i mindre grad enn tradisjonell klagesaksbehandling
- mekling gir partene mulighet for en mer helhetlig tilnærming til konflikten, ved at man kan la forliket omfatte forhold som ikke omfattes av byggesaken (for eksempel felling av sjenerende trær)
- det er langt større mulighet for at begge parter blir fornøyd med resultatet (to vinnere), i stedet for at en avgjørelse i klagesak utroper en vinner og en taper
- det har en egenverdi i selv å ha vært med på å utforme og godta en løsning
- det er større sjanse for en løsning som kan fungere i framtiden
- det antas gunstig for det framtidige forhold mellom partene, for eksempel mellom naboer.

Av ulemper ved mekling nevnes:

- mekling kan være betenkelig hvis partenes ressurser i meklingssituasjonen er svært ulik
- forgjeves mekling kan føre til unødvendig bruk av ressurser
- forgjeves mekling kan medføre at en endelig løsning av konflikten forsinkes.

Noen innvendinger mot mekling i byggesaker, antas på denne bakgrunn å være:

- mekling vil kunne utnyttes av for eksempel naboer for å forsinke byggesaken, med vesentlig fordyring av prosjektene som resultat
- mekling hos fylkesmannen kommer for sent i prosessen
- det kan virke konfliktskapende for partene å møtes ansikt til ansikt, i stedet for kun å inngi skriftlig protest og klage
- ubehaget ved å møte naboen ansikt til ansikt under slike omstendigheter kan hindre enkelte i å fremme klage, selv om klagen er begrunnet.

8.3.3 Mellom hvem kan mekling være aktuelt? Partene i meklingen

I byggesaker kan man tenke seg ulike partsrelasjoner:

- konflikt mellom søkere og naboer/gjenboere eller noen andre med rettslig klageinteresse om utbygging av eiendom
- konflikt mellom kommune og søker om tiltak som ikke tillates oppført, eller kun delvis innvilges.

Mekling mellom private

Står tvisten mellom private, for eksempel om en utbygging naboene protesterer mot, kan tvisteløsning ved mekling være et aktuelt alternativ til klagebehandling. Kan partene fritt disponere over et rettsforhold ved avtale, vil det i alminnelighet ikke være noe i veien for at tvisten løses ved en avtale etter gjennomført mekling i stedet for klagebehandling. Det må imidlertid være en forutsetning at parten(e) ikke fraskriver seg realitetsbehandling og eventuell klageadgang etter loven, når de sier ja til mekling. Det må også være en forutsetning at partenes avtale ikke binder opp den offentlige myndighetsutøvelse som skal skje etter plan- og bygningsloven. To private kan ikke avtale seg fram til løsninger som ikke er i overensstemmelse med loven, forskriftene, planverket eller vedtekter. Bygningsmyndighetene må ha anledning til å vurdere tiltakets lovlighet selv om partene har oppnådd enighet om omfanget av en utbygging etc., jf. nedenfor.

Mekling mellom bygningsmyndigheten og tiltakshaver

Mekling mellom en kommune og en søker er etter utvalgets oppfatning mindre aktuelt. Det at kommunen ikke godkjenner en søknad innebærer ikke at det er en «konflikt» mellom kommu-

nen og tiltakshaver. Kommunen har en annen rolle enn en tradisjonell motpart, fordi kommunen er satt til å håndheve plan- og bygningsloven med tilhørende bestemmelser. Vedtak skal fattes på bakgrunn av en faglig vurdering av søknaden opp mot bestemmelsene. Oppfyller søknaden lovens krav har søkeren rettskrav på å få tillatelse. Dersom kommunen finner å kunne lempe på krav som er nedfelt i regelverket, må det skje gjennom dispensasjoner i medhold av plan- og bygningsloven § 7. For at det skal kunne gis en dispensasjon må det foreligge «særlige grunner», og selv om det foreligger særlige grunner er det opp til kommunens frie skjønn om dispensasjon skal gis. Det er viktig å ikke skape det inntrykk at bygningsmyndighetene kan forhandle om de krav loven stiller opp, noe som lett vil kunne bli konsekvensen av en ordning med mekling mellom bygningsmyndigheter og tiltakshaver.

Det kan i denne sammenheng også nevnes at dersom vedtak om avslag/delvis avslag er fattet i saken, har kommunen og tiltakshaver en rekke muligheter for å komme videre i prosessen med å finne fram til et prosjekt som kan godkjennes. Dersom tiltakshaver klager på vedtaket, vil kommunen (underinstansen) etter forvaltningsloven § 33 andre ledd kunne oppheve eller endre vedtaket dersom den finner klagen begrunnet. I forbindelse med denne vurderingen er det naturlig at kommunen i de tilfeller det er framkommet nye opplysninger, går i dialog med søker om løsning av saken.

En annen mulighet, som også anvendes i praksis, er at tiltakshaver i stedet for å klage tar kontakt med kommunen for å få svar på om søknaden kan endres slik at godkjenning oppnås. I de tilfeller der det finnes rettslig grunnlag for å godkjenne et revidert prosjekt, vil dette kunne gjøres på bakgrunn av en ny/revidert søknad uten at klage er innkommet. Tiltakshaver står dessuten fritt til når som helst å fremme ny søknad for behandling i kommunen.

8.3.4 Tidspunkt for mekling

Det legges i det følgende til grunn at mekling kun er aktuelt i tvister mellom private. Det må vurderes på hvilket tidspunkt av saken mekling skal kunne skje, eksempelvis:

- etter at naboprotester har innkommet til kommunen
- etter at vedtak i saken er fattet og klage har kommet inn til kommunen (underinstansen)

- i forbindelse med fylkesmannens klagebehandling av saken
- når som helst under sakens gang

Etter naboprotest

Normalt er det en fordel å starte mekling på et tidlig stadium av saken, for eksempel når det innkommer naboprotester mot et tiltak. Dette antas å være kostnadsbesparende, selv om prosjekteringen allerede er godt i gang. Et annet forhold er at konflikten vanligvis heller ikke er så tilspisset på dette tidspunkt.

Dersom kommunen tilbyr et meklingsmøte mellom sakens parter, vil det være mulig å tilpasse prosjektet slik at det er innenfor akseptable rammer for naboene. Også tiltakshaver vil være tjent med dette idet prosessen fram mot tillatelse til tiltak blir kortere dersom meklingen fører fram. Tiltakshaver slipper også den usikkerhet som hefter ved en klagesak.

Obligatorisk mekling etter innkommet naboprotest synes imidlertid vanskelig å anbefale. Gjør man ordningen obligatorisk vil det antakelig medføre at enkelte som ønsker å protestere, unnlater dette fordi de synes det er en belastning å møte søker personlig i et meklingsmøte, jf. ovenfor. Mange kan ha en ekstra barriere mot å måtte møte for en offentlig myndighet og tale sin sak. Dette kan gå ut over de berørtes rettssikkerhet, og er ikke ønskelig. Det må være en klar forutsetning for å innføre mekling i byggesaker at dette ikke går ut over enkeltpersoners rettssikkerhet.

Hensiktsmessigheten ved frivillig mekling på dette stadiet av saken må også vurderes. Det er klart at det kommer inn naboprotester i langt flere saker enn det man til slutt sitter igjen med som klagesaker. Forholdstallet 10:1 har vært nevnt i noen kommuner. Mange som leverer inn merknader, vil etter at de har mottatt et begrunnet vedtak, slå seg til ro med dette. I tillegg kommer at den nye ordningen der ansvarlig søker skal være mottaker av naboprotester, kan gjøre mekling på dette tidspunkt praktisk vanskelig å gjennomføre.

Av kapasitetsmessige årsaker kan det derfor være riktig som hovedregel å reservere eventuell mekling til de saker der man faktisk ser at saken ikke avsluttes med vedtak, nemlig gjennom at vedtaket påklages. Det skal også nevnes at det i mange kommuner allerede finner sted en form for mekling mellom private parter på et tidlig tidspunkt i prosessen, avhengig av kapasitet etc. blant byggesaksbehandlerne. Kanskje er en slik uformalisert mekling tilstrekkelig på proteststadiet,

men frivillig mekling med hjemmel i loven kan tenkes dersom kommunen finner det hensiktsmessig.

Etter klage: Mekling i kommunen

Mekling bør etter Bygningslovutvalgets syn i hovedsak skje på kommunenivå etter at klage er innkommet. Dette fordi mekling i en tidlig fase har fordeler som nevnt ovenfor. Man bør m.a.o. ikke vente med meklingen til saken kommer til fylkesmannen. I tillegg kommer det moment at meklingens tema i hovedsak vil være å finne fram til en løsning på det som skal bygges, og som begge parter kan akseptere. I dette vil det ligge mye skjønn, og det er viktig at kommunenes egen praksis og policy blir tatt i betraktning ved vurderingen av realiteten. Fylkesmannen kan ikke forventes å ha full kjennskap til dette. Meklingen vil på mange måter bestå i å gå inn i de vurderinger som man gjør ellers i saksbehandlingen i kommunen, og det er som nevnt ovenfor viktig at man bemanner med riktig kompetanse. Hvilken type kompetanse som er hensiktsmessig å bruke, vil variere ut i fra hvilke tema som er gjenstand for uenighet.

Selv om mekling i enkelte kommuner allerede finner sted på dette tidspunkt i dag, er det utvalgets syn at dersom mekling settes i system vil den få større tyngde som konfliktløsningsmetode. Forhåpentligvis medfører dette at de involverte går til mekling med et klarere syn på hensikten med slike møter, og med større forliksvilje. I motsatt retning taler at den som eventuelt har fått medhold fullt ut i sin byggesøknad, kan ha lite å «gi» i en meklingssituasjon, jf. mer om dette nedenfor. Meklingen bør av den grunn være frivillig, og forbeholdt de saker som framstår som egnede. Obligatorisk mekling anses uaktuelt av de grunner som er nevnt ovenfor.

Etter klage: Mekling hos fylkesmannen

Dersom mekling ikke finner sted eller ikke fører fram i kommunen, går saken – eventuelt via folkevalgt organ – til fylkesmannen. Det kan være en mulighet å sette som vilkår for å få klagesaken behandlet av fylkesmannen, at man har gjennomgått mekling hos fylkesmannen. På denne måten vil man også oppnå å få saken «skåret til», dvs. rydde bort skinnuenighet og forhold som ikke vedkommer saken.

På den annen side kan man stille spørsmål om hensiktsmessighet av mekling i saker der en

søker har fått vedtak om tillatelse. Det må antas at forliksviljen hos den som har fått medhold i kommunen, er liten. Det er på denne bakgrunn en forutsetning at mekling må være frivillig og ønsket fra alle parter. Motivasjonen hos den som har fått medhold for likevel å gå inn på en mekling kan være at alternativet er en klagebehandling, som i praksis ofte tar flere måneder. Å avvente byggestart, som tiltakshaver i de fleste tilfellene velger å gjøre selv om vedtaket kan gjennomføres så snart det er fattet (med mindre det er besluttet utsatt iverksetting), kan være både uønsket og innebære store kostnader for tiltakshaver.

Etter Bygningslovutvalgets vurdering må det være opp til fylkesmannen å vurdere om mekling er hensiktsmessig i den enkelte sak. Å innføre obligatorisk mekling som en betingelse for å få klagen behandlet av fylkesmannen dersom forlik ikke kommer i stand, vil antakelig være både uhensiktsmessig og tidkrevende.

Det er imidlertid tvilsomt om det er hensiktsmessig å åpne for frivillig mekling hos fylkesmannen. Fylkesmannen kan prøve alle sider av saken når den kommer til behandling som klagesak, men det ligger i sakens natur at av hensyn til det kommunale selvstyre, er fylkesmannens oppgave i stor grad å se på lovligheten av de kommunale vedtakene og i mindre grad gå inn og overprøve de spørsmål som er overlatt til kommunenes frie skjønn, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd tredje punktum. Fylkesmannsembetene er bemannet med kompetanse som skal utføre denne funksjonen (jurister), og er kanskje ikke så rettet inn mot å fylle alle de fagområder som vurdering av løsninger i byggesaker innebærer, fra arkitektoniske vurderinger til alle typer tekniske spørsmål. Dette kan tale mot mekling hos fylkesmannen.

8.3.5 Hvem skal mekle

Etter Bygningslovutvalgets vurdering er det den enkelte saksbehandler i kommunen (og eventuelt hos fylkesmannen) som bør mekle i saker mellom private. Det bør imidlertid ikke være slik at den samme saksbehandler som mekler forgjeves, etterpå tar realitetsavgjørelse i saken. En god mekling kjennetegnes ved at mekleren får fram partenes underliggende tanker og meninger, kanskje til og med i separate møter mellom partene. Det er ikke heldig for partenes tillit til prosessen og forvaltningen, om samme person som meklet og mottok informasjon om partenes tanker og meninger om så vel saken som motparten, tar av seg meklerhatten og går rett inn i rollen som

«dommer» i saken. En kollega bør i så fall overta saken etter at det er klart at forlik ikke kommer i stand. I mindre kommuner kan dette medføre problemer. Interkommunalt samarbeid om denne oppgaven kan være aktuelt.

Mekleren bør dessuten ha taushetsplikt om de forhold som kom fram under meklingen, også overfor vedkommende som overtar saken. Der som partene har et uttrykkelig ønske om det, for eksempel fordi de har fått et tillitsforhold til mekleren, bør mekleren imidlertid kunne ta realitetsavgjørelse i saken.

Mekling er et eget «fag», der det ligger premisser til grunn for en god mekling. Faglig trygghet og kunnskap om meklingsteknikker hos mekleren gir større sjanse for å oppnå det ønskede resultat – at partene kommer fram til en løsning seg i mellom. Det er et spørsmål om det i dag finnes ressurser i kommunene og hos fylkesmennene til dette, men et viktig formål med å innføre mekling som et tiltak i forbindelse med klagesaksbehandling, er nettopp at det er ressursbesparende for den offentlige forvaltning under ett i forhold til den ressurskrevende prosessen som klagebehandling er i dagens system. Kompetanse til å mekle anses ikke problematisk da dette kan opparbeides ved opplæringstiltak som kurs etc.

8.3.6 Dersom mekling fører fram

Dersom forlik kommer i stand, og dette forliket har et annet innhold enn det vedtaket som eventuelt allerede er truffet i saken, foranlediger det at kommunen/fylkesmannen treffer nytt vedtak. Dette innebærer også at partene må være avskåret fra å komme fram til en avtale som kommunen ikke aksepterer, og man kan tenke seg at det er en betingelse for forlikets gyldighet at det senere stadfestes med et tilsvarende vedtak. Da oppstår spørsmålet om dette vedtaket kan påklages av de samme parter som meklet, for eksempel i den hensikt å forhale saken. Dette antas å være uaktuelt. Et annet spørsmål er hvorledes man behandler andre med rettslig klageinteresse hva gjelder det nye vedtaket, for eksempel på grunn av en endring i tiltaket som berører deres interesser.

8.3.7 Dersom mekling ikke fører fram

Dersom forlik ikke kommer i stand, må det som nevnt ovenfor være full adgang til å klage/få behandlet klagen i medhold av forvaltningslovens regler. Et samtykke til mekling skal ikke innebære innskrenkninger av rettigheter som enkelt-

personer har etter gjeldende lovgivning, herunder forvaltningsloven.

8.3.8 Oppsummering og videre veivalg

Utvalget vil vurdere følgende elementer i en meklingsordning:

- etablering av frivillig mekling i saker der private parter står mot hverandre og der bygningsmyndighetene finner det hensiktsmessig, både
- etter at protester mot et tiltak har innkommet til kommunen, og
- i kommunen etter at det er innkommet klage, samt eventuelt
- etter at klage har innkommet hos fylkesmannen.

8.4 Ulovlighetsoppfølging

8.4.1 Dagens system

Dagens system overlater et stort ansvar til de private aktører i byggesaken. Denne rollefordelingen kan bare fungere hvis alle er klar over hva de har ansvar for i prosessen, og hva dette ansvaret innebærer. I tillegg må aktørene faktisk innrette seg etter regelverket. Dette har stor betydning for kvaliteten på det som bygges.

Det er på alle områder i samfunnet, også i byggesaker, slik at man for å sikre etterlevelse av regler må sørge for at det har negative konsekvenser å ikke overholde reglene. Plan- og bygningsloven har flere virkemidler som kan benyttes.

Plan- og bygningsmyndighetene kan følge opp overtredelser av plan- og bygningslovgivningen gjennom reglene i lovens *kap XIX* om ulovlig byggearbeid mv. og *kap XVIII* om straffansvar. Det kan også reageres i forhold til de ansvarlige foretak, jf. plan- og bygningsloven §§ 93b, 98 og forskrift om godkjenning av foretak for ansvarsrett (GOF) § 20, og i forhold til produkter til byggverk etter plan- og bygningsloven § 77. Reaksjoner utenfor plan- og bygningsloven kan i noen tilfeller være aktuelle, f.eks. straffeloven § 166 om uriktige opplysninger og kapitlene 3a (foretaksstraff) og 18 (dokumentfalsk).

Plan- og bygningsloven inneholder en rekke særbestemmelser som gir myndighetene hjemmel til å pålegge den ansvarlige for en ulovlighet å rette opp forholdet. I lovens *kapittel XIX* er det gitt generelle regler for å forfølge alle typer brudd på bestemmelser gitt i loven, forskriftene, vedtekter eller planer. *Paragraf 113* gir plan- og bygnings-

myndighetene hjemmel til å gi pålegg rettet mot den ansvarlige. Sanksjonsreglene tar sikte på å dekke alle forhold som faller inn under plan- og bygningslovgivningen, både formelle og materielle regler. Ulovlige forhold kan knytte seg til søknader og erklæringer, til utførelse og plassering av ulike typer arbeid/innretninger og bruk av bygg, innretninger, uteareal, vei, vann og avløp mv.

I 1995 ble det gjort en rekke endringer i sanksjonsreglene. Bakgrunnen for endringene var ønsket om å forenkle og effektivisere håndhevingen av regelverket. Anvendelsesområdet for sanksjonsreglene, jf. *kap. XIX* og særlig § 113, ble utvidet. Det ble også innført en ny § 116a der plan- og bygningsmyndighetene fikk hjemmel til å treffe vedtak om tvangsmulkt for å framtvinge en oppfyllelse av et pålegg. Samtidig ble det innført en bestemmelse som ga myndighetene adgang til å la være å forfølge overtredelser av bagatellmessig betydning, § 116b andre ledd. Reglene om ansvarshavende ble også endret. Det ble innført flere, oppdelte og mer funksjonsbaserte ansvarsområder. Dersom de godkjente ansvarlige foretak ikke gjennomfører sine oppgaver i tråd med gjeldende regelverk, kan godkjenningen som ansvarlig foretak trekkes tilbake.

Lovligheten av tiltaket må vurderes i forhold til rammetillatelsen/igangsettingstillatelsen og de forutsetninger som ligger til grunn for disse. Ulovligheter kan oppdages ved kommunalt tilsyn, ved at ansvarlig kontrollerende foretak melder fra, eller at andre, for eksempel naboer eller interesseorganisasjoner, kontakter kommunen.

8.4.2 Hvordan praktiseres regelverket?

De kommunale plan- og bygningsmyndighetene har i utgangspunktet plikt til å forfølge ulovlige forhold etter plan- og bygningslovgivningen, se plan- og bygningsloven § 10-1 første ledd. Dersom det oppdages ulovligheter, skal kommunen gripe inn og gi de pålegg som er nødvendige, jf. likevel § 116b andre ledd

Det generelle inntrykket er imidlertid at det å følge opp ulovligheter og aktører, er et område som nedprioriteres, og det er også mange innspill og erfaringer som tyder på at det nedprioriteres i en slik grad at det har konsekvenser for den generelle motivasjonen til å etterleve regelverket.

Bygningslovutvalgets faktaundersøkelse, se vedlegg 1, viser at:

- det rapporteres i gjennomsnitt 10 ulovlige tiltak pr. kommune pr. år. Dette tilsvarer 3,2% av alle byggesakene

- kommunens anslag over totalt antall ulovlige tiltak (i forbindelse med søknadspliktige byggesaker) er i gjennomsnitt 74 saker pr. kommune. Dette tilsvarer 23% av antall byggesaker.
- 76% av ulovlige tiltak som rapporteres, følges opp. Dersom pålegg ikke følges opp, er advarsel/tilbaketrekking av ansvarsrett det virkemiddel som benyttes av flest kommuner. Tvangsmulkt er langt mer vanlig blant de store enn blant de små kommunene
- 56% av kommunene opplever regelverket knyttet til ulovlige tiltak som forståelig og enkelt å praktisere. Blant kommuner med mer enn 50.000 innbyggere, svarer samtlige «ja» på dette spørsmålet
- det gjennomføres tilsyn i 3,3% av sakene ved prosjektering og 5,0% ved utførelse
- det oppdages store feil i 33% av tilsynene ved prosjektering og 38% av tilsynene ved utførelsen. 33% av tilsynene krever omfattende oppfølging etter tilsynene

Etter utvalgets oppfatning bekrefter dette et inntrykk mange har hatt om at reglene ikke etterleveres i tilstrekkelig grad. Man må anta at myndighetenes fortsatt manglende oppfølging kan lede til en ytterligere negativ utvikling.

8.4.3 Hvorfor følges så få saker opp med sanksjoner?

I Bygningslovutvalgets faktaundersøkelse har man undersøkt om dagens regelverk vurderes å være hensiktsmessig av kommunene.

De store kommunene mener at regelverket er forståelig og enkelt å praktisere. Dette kan indikere at kompetanse er en viktig faktor. Når man likevel velger å ikke følge opp, er det nærliggende å konkludere med at det er ressursituasjonen som er avgjørende. Dette er virksomhet som ikke genererer inntekter på lik linje med søknadsbehandling. I tillegg er det mer effektiv saksbehandling og kortere saksbehandlingstid som etterspørres. Innføringen av tidsfrister understreker og direkte påvirker denne prioriteringen.

Dersom man forutsetter at det å følge opp brudd på lovgivningen er nødvendig for å sikre gode resultater, er det også viktig at det lages regelverk og gis føringer fra sentrale myndigheter som sikrer en riktig prioritering.

En vesentlig faktor må uansett antas å være den utgift kommunen påføres ved denne type saksbehandling.

8.4.4 Muligheter for finansiering av ulovlighetsoppfølging innenfor dagens regelverk

Bøter

Straffansvar for overtredelse av plan- og bygningslovgivningen reguleres av plan- og bygningsloven §§ 110-112. Straffen for overtredelse av plan- og bygningsloven er bøter. Der det er aktuelt å følge opp ulovlighetssaker med straffansvar, må kommunen anmelde overtredelsen til politiet, som følger opp saken som ordinær straffesak. Dersom politiet finner grunnlag for å ilegge bot for overtredelsen av plan- og bygningsloven, vil boten tilfalle statskassen jf. straffeloven § 27. Det er således ikke mulig å finansiere kommunens arbeid med ulovlighetsoppfølging direkte gjennom ileggelse av bøter.

Tvangsmulkt

Plan- og bygningsloven § 116a gir hjemmel for å fastsette tvangsmulkt for å få gjennomført gitte pålegg ved overtredelse av plan- og bygningslovgivningen. Med tvangsmulkt i forbindelse med forvaltningsrettslig lovgivning (f.eks. plan- og bygningsloven) forstås en plikt til å betale et pengebeløp ved overtredelse av loven. Ileggelse av slik tvangsmulkt har ingen strafferettslige konsekvenser. Formålet med tvangsmulkten er å framtvinge overholdelse av bygningsmyndighetenes vedtak, og den ansvarlige kan unngå mulkten ved å rette opp overtredelsen. Tvangsmulkt ilegges altså av prevensjonshensyn og virker etter sin hensikt dersom den ansvarlige innretter seg slik at han ikke må betale. Man kan altså ikke finansiere nødvendig arbeid med ulovlighetsoppfølging gjennom ileggelse av tvangsmulkt.

Tvangsfullbyrding

Dersom et pålegg ikke etterkommes, kan bygningsmyndighetene la de nødvendige arbeider utføre for den ansvarliges regning, jf. plan- og bygningsloven § 115 første ledd. I disse tilfellene vil kommunen i alle fall ha muligheter for å få dekning for utgiftene til gjennomføringen av selve pålegget, for eksempel rivingen. Det vil imidlertid kunne knytte seg usikkerhet til om kravet faktisk blir betalt eller lar seg inndrive. I tillegg vil ikke kommunens utgifter til den omfattende forutgående saksbehandlingen kunne kreves dekket innenfor denne hjemmelen.

Gebyrer

Gebyrnivået etter plan- og bygningsloven uttrykker kommunens gjennomsnittlige kostnad ved behandling av saker etter loven. Det må antas at lovens § 109 gir hjemmel for å ilegge et behandlingsgebyr for merarbeidet som ulovlighetsoppfølgingen medfører, ved behandling av søknader som kommer inn for etterfølgende godkjenning. Merarbeidet må ligge innenfor det som er pålagt etter loven. Dette må det tas hensyn til ved beregning av gebyrenes størrelse. Gebyret skal være et vederlagskrav for arbeid som ville vært unngått dersom søknads- eller meldekrav hjemlet i plan- og bygningsloven hadde vært fulgt.

Ulovlighetsoppfølging er imidlertid en svært ressurskrevende prosess, og selve behandlingen av enkeltsaker er bare en del av det nødvendige arbeid i denne forbindelse. Ofte, og spesielt i forbindelse med større ulovlighetsoppfølgingsprosjekter, vil det være nødvendig med omfattende forarbeider i form av registrering og kartlegging før selve behandlingen av enkeltsaker kan iverksettes. Det vil dessuten ofte være nødvendig med en del etterarbeider, for eksempel befaring på den aktuelle eiendom. Ulovlighetsoppfølging genererer flere klager, og det er ikke uvanlig at man får flere klageomganger i en og samme sak. Forberedende klagebehandling kan ikke finansieres gjennom gebyrer. Det er derfor rimelig å anta at selv med de muligheter for økte gebyrer som er hjemlet i dagens lov, vil kommunen i svært mange tilfeller ende opp med at det å følge opp ulovligheter blir en netto utgift. Alternativ tidsbruk ville vært å bruke de samme ressursene på behandling av ordinære saker som i de fleste tilfeller gir kommunen en inndekning tilsvarende ressursbruken.

8.4.5 Kort om ulovlighetsoppfølging i andre land

Stort sett alle europeiske land har bestemmelser om sanksjoner ved byggevirksomhet som ikke er i overensstemmelse med gjeldende lover, forskrifter og beslutninger fra bygningsmyndighetene. Dette gjelder både straff og administrative sanksjoner.

En fellesnevner synes å være at de kompetente myndigheter har adgang til å gi pålegg om midlertidig stansing og retting, herunder riving og avsperring. I tillegg kan de ta rettslige skritt, som å gå til søksmål og gi rettslige påbud.

Felles synes også å være adgangen til å iverksette tvangstiltak ved å gjennomføre retting på

eierens bekostning, dersom eieren ikke selv fjerner eller retter det ulovlige byggearbeidet etter pålegg.

Tyske bygningsmyndigheter kan i visse tilfeller stanse byggearbeider dersom de finner at ansvarlig utførende ikke har nødvendig kompetanse. Stansingen av byggearbeidene kan opprettholdes inntil kvalifisert personell benyttes. Etter det utvalget kjenner til, bruker tyske bygningsmyndigheter denne muligheten aktivt. Utvalget antar at pålegg om stans i dag i hovedsak benyttes når det oppdages tilfeller der det bygges uten tillatelse eller i strid med tillatelse, eller ved større feil som vil være vanskelige å rette i ettertid, eller når fare er i ferd med å oppstå. I mindre grad benyttes stansing ved mangler knyttet til ansvarsretter eller utførelse av arbeider.

8.4.6 Oppsummering og veivalg

Det må etter utvalgets mening være et utgangspunkt at den som skaper ekstra kostnader, skal betale dem.

Bygningslovutvalget vil se nærmere på lovendringer som er nødvendige for å unngå den situasjonen man i dag har ved at det er de som innretter seg etter regelverket som finansierer kommunens oppfølging av de som velger å ikke forholde seg til søknadsplikt og vedtak. Utvalget mener det kan være riktig på dette området å motivere til, eventuelt framtvinge, riktig ressursbruk gjennom lovgivningen. Hva man skal endre må ses i sammenheng med tilsyn og godkjenning av ansvarlige, da det ofte i tillegg til oppfølging av ulovligheten som gjerne skjer overfor tiltakshaver, også kan være aktuelt å vurdere konsekvensene i forhold til ansvarsretten.

Det er mange årsaker til at feil oppstår, og det er ikke i alle tilfeller like klanderverdige forhold som ligger til grunn. Men det er uansett viktig å slå fast at dersom det er et pengemotiv som ligger bak, så bør dette møtes med økonomisk baserte virkemidler.

Bygningslovutvalgets faktaundersøkelse, og det utvalget ellers har fått av tilbakemeldinger, viser at det å følge opp ulovligheter krever en viss spesialkompetanse og rutine. Det bør ses på mulighetene for å etablere støttefunksjoner på dette området til de kommuner som ikke selv har riktig eller tilstrekkelig kompetanse i egen organisasjon. Et samarbeid innenfor regioner kan her være et alternativ. Man bør også kunne se på om det er mulig å innhente ressurser/kompetanse eller å overlate oppgaver til det private på dette

området. Dette må selvsagt avveies i forhold til de viktige rettssikkerhetsspørsmålene som gjør seg gjeldende ved denne formen for myndighetsutøvelse.

Man må uansett sette kommunene bedre i stand til å drive en aktiv ulovlighetsoppfølging. Dette må ses som et ledd i å oppnå en større effektivitet i systemet. Etter Bygningslovutvalgets syn bør det bl.a. vurderes å utvide muligheten for å stanse byggearbeider som ikke er lovmessige.

8.5 Finansiering av fellesinnretninger – kostnadsfordeling

8.5.1 Problemstilling og mandat

Ved finansiering av anlegg og andre fellesinnretninger som skal tjene ett eller annet felles bruksformål, er det en utfordring å finne fram til redskaper som sikrer at disse virkelig blir betalt av brukerne. Hvis ikke, vil resultatet kunne bli at man ikke får bygd nødvendige anlegg og bygninger, eller at noen brukere betaler mens andre får gratis tilgang til samme gode.

Bygningslovutvalget har i mandatet blitt bedt om å se på reglene om finansieringsansvar for vei, vann og avløp. Av mandatet fremgår følgende:

«Kostnadsfordeling. Plan- og bygningsloven har regler om refusjon for utgifter til veg, vann og avløp, dvs 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 administrativt regulativ for kostnadsfordeling.»

8.5.2 Gjeldende refusjonsordning

Gjeldende refusjonsordning skriver seg fra en lovendring i 1986, se lovens kap. IX samt Ot.prp. nr. 57 (1985-86) Om lov om endringer i plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77. Refusjonsreglene beskrives ikke nærmere her, men er utførlig behandlet i boken *Odd Jarl Pedersen m.fl., Plan- og bygningsrett*, Oslo, 2000, s. 575-603.

Bygningslovutvalget gjennomførte primo 2003 en spørreundersøkelse blant landets kommuner, der halvparten av kommunene innga svar. 18% av de kommunene som svarte hadde brukt refusjonsbestemmelsene i plan- og bygningsloven kap. IX i løpet av de siste tre årene. Blant kommuner med mer enn 50.000 innbyggere hadde 50% av

kommunene benyttet refusjonsbestemmelsene de siste tre årene.

8.5.3 Utredninger om emnet

Byggesaksutvalget foreslo i NOU 1984: 9 Forenklinger i bygningsloven m.v. II et forenklet refusjonssystem. I tillegg ble det foreslått et differensiert system for tilknytningsavgifter, som også skulle omfatte vei (etter samme opplegg som for vann- og avløpsledninger). Supplert med en adgang til å inngå avtaler mellom private utbyggere og kommunen, ble dette ansett tilstrekkelig. Kommunaldepartementet tok imidlertid allerede i høringsrundskrivet (H-6/85) avstand fra utvalgets forslag på dette punkt, og foreslo deretter lovendringer² som ble gjennomført ved lov av 20. juni 1986 nr. 37 (gjeldende refusjonsregler).

Holtutvalget gjennomgikk i NOU 1987: 33 Nytt hovedgrep på plan- og bygningslovgivningen erfaringene fra lovendringen, bl.a. basert på en spørreundersøkelse blant landets kommuner gjennomført våren 1987. Temaet var i hvilken grad kommunene faktisk brukte lovens bestemmelser om refusjon. Ca. 40% av de som svarte, brukte refusjonsbestemmelsene. Spørreundersøkelsen viste også at mange kommuner ikke fant noen logisk begrunnelse for at det ikke var mulighet for innkreving av tilknytningsavgift for vei.

Med sikte på en bedre samordnet lovgivning og forenklet håndtering av saksfeltet, la Holtutvalget fram en skisse til et fordelingssystem basert på en sammenkopling av dagens refusjonssystem, avtaleordninger og reglene om tilknytningsavgifter. For å markere endringene i forhold til refusjonssystemet, foreslo utvalget betegnelsen *kostnadsbidrag*. Kostnadsbidraget ble foreslått fastsatt ut fra en godkjent kostnadsramme for anlegget eller etter faste kommunale satser, se lovforslaget § 9-3 med kommentarer.³ Forslaget ble imidlertid ikke fulgt opp.

8.5.4 Mulige virkemidler for finansiering av fellesinnretninger

Som det framgår av de utredninger som tidligere er utført omkring dette emnet, finnes det flere typer instrumenter som kan benyttes til å sikre

investeringer i fellesinnretninger. Av disse samt andre, mer ukjente måter kan nevnes:

- en mer kompensatorisk og fleksibel måte å utforme reguleringsplaner på, som gir mulighet for å innarbeide vilkår for bygging av fellesinnretninger
- nyttebaserte investeringsbidrag
- ordninger basert på verdistigning
- avtaler (utbyggingsavtaler og offentlig privat samarbeid (OPS))

Utformingen av reguleringsplaner faller utenfor Bygningslovutvalgets mandat. Planlovutvalget har i NOU 2003: 14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II, foretatt en total gjennomgang av plansystemet.

Så vel Planlovutvalget som Bygningslovutvalget foreslår lovregler om utbyggingsavtaler, se kap. 9. Utbyggingsavtaler kan supplere for eksempel de nyttebaserte investeringsbidrag, men ikke erstatte dem. Dette fordi forholdet til tredjepart som måtte få fordeler av investeringen, ikke omfattes av utbyggingsavtalen. Videre kan offentlig privat samarbeid (OPS) også komme supplerende inn, for eksempel ved oppføring, vedlikehold og drift av de områdeuavhengige fellesinnretninger (utdannings-, helse- og sosialfunksjoner).

I det følgende presenteres og diskuteres nyttebaserte investeringsbidrag. Ordninger basert på verdistigning omtales også kort.

Nyttebaserte investeringsbidrag

Formålet med disse instrumentene er å framskaffe bidrag til investeringer i fellesinnretninger, typisk opparbeidelse av vei, vann og avløp. I motsetning til reguleringene styrer de ikke arealbruk og arealverdier, men utnyttelse av den kapasitet som ligger i de fellesinnretninger planleggingen skaper. Bidragene som innkreves for å dekke kostnadene til fellesinnretningene er – som navnet tilsier – basert på nytte. Bidragene er øremerket et investeringsformål, i motsetning til skatt. Det er imidlertid utfordringer forbundet med å håndtere tidsforskjellen mellom bygging og innkreving. De nyttebaserte investeringsbidrag kan inndeles i forhåndsinnkreving, etterbetaling og standardiserte avgifter.

Når det gjelder *forhåndsinnkreving*, er område- og formålsspesifikke bidrag de mest aktuelle. Man må i utgangspunktet kunne dokumentere en funksjonell sammenheng mellom utbyggingen og den veksten som vil skje lokalt på den ene side, og

² Ot.prp. nr. 57 (1985-86) Om lov om endringer i plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77

³ NOU 1987: 33 Nytt hovedgrep på plan- og bygningslovgivning s. 112 flg.

det tilleggsbehovet for innretninger som er nødvendig for å betjene veksten på den andre. Finansieringsordningen skal ta sikte på å avhjelpe de utbyggingsbehovene som f.eks. veksten i folke- mengde genererer. Løpende oppgraderings- eller vedlikeholdsbehov som måtte følge av at f.eks. kommunen tidligere har forsømt sine plikter, skal ikke kunne dekkes inn gjennom denne ordningen. Et annet prinsipp som ligger til grunn for metodebruken, er at man må kunne dokumentere sammenheng mellom anvendelsen av de investeringsbidragene som avkreves fra løpende utbygginger, og den nytte disse utbyggingene gir for gjennomføringen av aktuelle fellesinnretninger. Prinsippet er lett å forstå ut fra den betraktning at den som er med å betale, har krav på å få tilgang til det gode det er betalt for. Det fører i praksis til «øremerking» av bidragene. Investeringsbidrag brukes gjerne i forbindelse med investeringer i fellesinnretninger hvor kapasiteten bare kan utvides gjennom terskelvise investeringer. Nå en utvidelse er foretatt, vil det være ledig kapasitet en tid fremover. Det er verdt å merke seg at investeringsbidragene ikke trenger å være knyttet til en konkret utbygging.

Slike bidrag kan kombineres med offentlige midler i områdebaserte investeringsprogrammer.

Styrken ved forhåndsinnkreving av investeringsbidrag består i at de gir svar på mange av de utfordringer som man gjennom reguleringsplan ikke er i stand til å håndtere:

- de løser utfordringen med fysisk udelelighet, slik at det en enkelt utbygging belaster fellesinnretningene motsvares av utbyggingens bidrag til investeringene
- de løser forholdet til tredjepart, som verken reguleringer eller avtaler normalt gjør fullt ut
- siden oppgjørene foreligger i penger, kan de forvaltningsmessige transaksjonene av bidragene foretas mer eller mindre uavhengig av reguleringene
- dessuten innkreves bidragene direkte fra forslag til utbygginger som betingelse for å oppnå tillatelse til tiltak. Effektiviteten i innkrevingsordningen må derfor antas å bli bedre, sammenlignet med etterbetaling, hvor bidraget utlignes på eiendommer som får nytte av fellesinnretninger hvor utbyggingen alt er gjennomført.

Svakhetene er imidlertid flere, og til dels tungtveiende:

- siden forhåndsinnkreving må være basert på bindende kriterier gitt på forhånd, blir de ofte kompliserte å forvalte

- en ikke uvesentlig del av utfordringene knyttet til forvaltningen, skyldes også at det må opereres med øremerkede fonds. Det vil alltid være betydelig risiko for at framtidige investeringer i fellesinnretninger forskyves i tid, eller at vesentlige endringer i forutsetningene for gjennomføringen forandres underveis. Skal denne forvaltningen fungere, vil det derfor forutsette betydelig engasjement og omkostninger fra for eksempel kommunenes side
- investeringsbidrag av denne typen dekker neppe alene kapitalbehovet for framtidige fellesinnretninger. Normalt vil det bare kunne fungere som en av flere muligheter for å supplere skatte- og avgiftssystemet, bruk av avtaler, etc.
- en av de store utfordringene knyttet til bruk av denne typen investeringsbidrag må likevel være fordelingsvirkningene. Spesielt gjelder dette de mest ambisiøse ordningene, hvor det inngår fellesinnretninger som funksjonelt sett er uavhengig i forhold til planområdets avgrensning, slik som flere kommunale tjenestefunksjoner.

Bidrag basert på *etterbetaling* er en generell form for refusjon. Utgangspunktet er at det i forbindelse med en utbygging blir behov for en, eventuelt flere, fellesinnretninger som gjennomføres og finansieres som en del av utbyggingen. Utbygger (eventuelt andre) forskutterer investeringen og søker etterbetaling av tilgrensende tomteeiere som får nytte av denne. Utbyggingen bidrar til å øke kapasiteten for vedkommende fellesinnretninger. Kapasitetsøkningen gir eiendommer som ligger innenfor det området som betjenes av disse innretningene grunnlag for videre utbygging. Heri ligger forutsetningen om eiendommenes nytte av fellesinnretningen. Etterbetaling er først og fremst et redskap for å sikre en viss kostnadsdekning ved enkeltutbygginger, i motsetning til forhåndsinnkreving som blir et instrument for å skaffe kapital til bygging av fellesinnretninger. Dette redskapet har et «smalt» bruksområde. Til gjengjeld finnes det ingen andre lett anvendbare virkemidler som dekker akkurat denne byutviklingssituasjonen.

Av fordeler ved etterbetaling av nyttebaserte investeringsbidrag nevnes:

- den er basert på oppgjør i penger som også kan gjøres gjeldende overfor tredjepart
- den dekker spesialiserte utbyggingssituasjoner. Et tradisjonelt eksempel oppstår når utbygger som forutsetning for å kunne bygge,

må bekoste ny vei fram til byggeområdet og denne veien skaper fordeler for naboeiendommer

- sammenlignet med forhåndsinnkreving virker det dessuten fordelaktig ved at det ikke er nødvendig med forvaltning av løpende innkreving og fondsdisposisjoner for finansiering av en framtidig og usikker utbygging.

Det sistnevnte representerer også en vesentlig svakhet ved ordningen:

- den kan ikke brukes til å akkumulere kapital for å sikre tilstrekkelig midler slik at byggingen av fellesinnretningen kan gjennomføres. Den blir altså ikke som forhåndsinnkreving et instrument for å skaffe kapital til bygging av fellesinnretninger, men heller et redskap for å sikre en rettferdig fordeling av kostnadene
- effektiviteten i innkrevingen av bidragene kan heller ikke måle seg med forhåndsinnkreving hvor bidragene direkte knyttes til nye prosjektforslag. Ved etterbetaling rettes kravet om bidrag mot alle eiere innenfor et nærmere avgrenset «nytteområde», uten hensyn til eierens interesser eller planer for utbygging på sin eiendom. Erfaringsmessig bidrar dette til mer krevende forvaltningsoppgaver og høyere transaksjonskostnader
- dessuten øker det risikoen for at man ikke vil kunne fordele investeringen fullt ut på de som angivelig får nytte av den. Det betyr at man bare får dekket inn en del av investeringsbeløpet.

Standardiserte avgifter gir kommunene adgang til å innkreve avgifter for løpende utbygging øremerket en bestemt type fellesinnretninger, men ikke til områdeavgrensede prosjekter. Størrelsen på denne typen avgifter fastsettes sentralt gradert etter byggeformål, for eksempel basert på byggekostnadsindekser, og vedtas innført lokalt ut fra politiske vurderinger og behov. Avgiften avkreves automatisk i forbindelse med byggesaksbehandlingen, forutsatt at de er vedtatt innført innenfor vedkommende kommune.

Styrken ved et mer rendyrket avgiftssystem som dette, er enkelheten og derved muligheten for enklere administrasjon og mindre transaksjonskostnader.

Svakheten går på to forhold:

- generelle avgifter anvendt i planleggingen har tendens til å virke aktivitetsdempende, iallfall på kort sikt. Det vil si at kommuner som innfører denne typen avgifter, kan risikere generelt

tilbakeslag i sin byggevirksomhet i forhold til kommuner som ikke benytter seg av slike avgifter. Av denne grunn er det viktig at avgiftene holdes på et mest mulig moderat nivå

- dessuten vil selvsagt standardiserte avgifter være vanskelig å tilpasse lokale markeder og konkrete prosjekter. Det innebærer at de ikke vil være like egnet til å løse finansieringsproblemer i alle typer utbygginger. De kan fungere godt i en normalsituasjon under forholdsvis enkle og oversiktlige forhold. I større og kompliserte transformasjonsprosjekter må de suppleres med andre virkemidler, bl.a. bruk av avtaler, for å gi smidighet til gjennomføringen og skaffe tilstrekkelig kapital.

Ordninger basert på verdistigning

Dette instrumentet bygger på læren om at det er verdiskapingen i samfunnet som genererer verdiendringer i fast eiendom. Verdistingen burde derfor ikke komme den enkelte eier eksklusivt til gode, men føres tilbake til samfunnet, helt eller delvis. I byplanleggingen blir det følgelig viktig å anvende instrumenter som i det minste tilbakefører noe av verdistingen til samfunnets behov for fellesinnretninger eller allmenntilgode formål generelt.

Legger man denne typen betraktninger til grunn, vil man umiddelbart stå overfor den innvending at byplanlegging ikke utelukkende bidrar til verdisting i fast eiendom. Det er noen ganger nødvendig med inngrep som forårsaker redusert verdi, eller inngrep som stiller noen eiendommer i en svakere posisjon med hensyn til potensielt realiserbare verdier enn deres naboer. Dermed vil et system som forutsetter tilbakeføring av økt eiendomsverdi til samfunnet også måtte inkludere redskaper for det motsatte. Det vil si å kompensere eiere som får sine eiendommer forringet eller dårligere stilt i forhold til naboer.

De forvaltningsmessige og politiske implikasjonene for en byplanlegging basert på denne tankegangen er krevende. Forvaltningsmessig reiser både utformingen av virkemidlene og bruken av dem store utfordringer. Det gjelder spesielt nødvendigheten av å etablere et politisk akseptert, sosialt rettferdig og etterprøvbart system for verdsetting av eiendom. Politisk er det også slik at mange er interessert i å få kompensasjon som følge av offentlig regulering, mens få vil erklære seg enig i at verdøkningen på deres eiendom bør være gjenstand for refordeling.

8.5.5 Aktuelle løsningsalternativer

Redegjørelsen ovenfor i pkt. 8.5.4 er generell, og gjelder for finansiering av alle typer fellesinnretninger. Bygningslovutvalget ønsker å få høringsinstansenes syn særlig på to modeller for et enklere system for finansiering av vei, vann og avløp, som er særskilt nevnt i mandatet.

En sammenkopling av refusjonsreglene i en noe forenklet form, avtaleordninger og tilknytningsavgifter som også omfatter vei

Utbyggingsavtaler regulerer forholdet mellom utbygger og kommune, mens forholdet til tredjemenn ikke er omfattet. Refusjon er et virkemiddel som er aktuelt der en utbygger får pålegg om å opparbeide vei og/eller hovedledning for vann og avløpsvann som også tredjemenn får nytte av. Et alternativ til refusjonssystemet for å løse forholdet til tredjemenn, er at partene ordner dette på privatrettslig grunnlag. Man søker å forhandle seg fram til andre løsninger, men har refusjonsreglene å falle tilbake på dersom enighet ikke oppnås. Selve refusjonssystemets eksistens fungerer således som et ris bak speilet, og er en motivasjonsfaktor for å framtvinge private løsninger. Refusjonssystemet oppfattes som tungvint og vanskelig å administrere i sin nåværende form. Det er begrensede forenklingmuligheter i et fordelingsystem som samtidig skal være individuelt rettferdig. En viss grad av forenkling, særlig når det gjelder gjennomføringsreglene, synes likevel mulig å vurdere.

En tilknytningsavgift for vei, på linje med tilknytningsavgiften hjemlet i lov om kommunale vass- og kloakkavgifter 31. mai 1974 nr. 17, kan vurderes innført i tillegg til ovennevnte. Slik får man et fleksibelt regelsett som kan tilpasses den enkelte sak. Ordningen er som nevnt drøftet og foreslått tidligere av så vel Byggesaksutvalget som Holtutvalget.

Å sløyfe refusjonsreglene og i stedet basere seg på en ordning med tilknytningsavgifter (i tillegg til utbyggingsavtaler)

Adgangen til å kreve tilknytningsavgifter for vann og avløp vurderes utvidet til også å omfatte vei. Der veier og ledninger allerede bekostes av kommunen, vil en utvidelse av avgiftsordningen innebære at systemet som helhet forenkles. Dersom private opparbeider veier og ledninger, kan man tenke seg en ordning der kommunen innkrever

avgift fra grunneiere som får fordeler av anlegget og refunderer tiltakshaver et forholdsmessig beløp. Dette er et system som åpner for bygging selv om kommunen ikke har midler eller kapasitet. Den som ikke vil vente på kommunen, men selv opparbeider anlegget, får kompensasjon fra avgiftssystemet (og slipper selv avgift). Tilknytningsavgiftene må kunne differensieres uten at systemet gjøres for komplisert, avhengig av om eiendommen allerede er blitt belastet med opparbeidelsesomkostninger på annen måte. Et tilsvarende alternativ ble drøftet, men ikke foreslått av Byggesaksutvalget, jf. NOU 1984: 9 Forenklinger i bygningsloven m.v. II s. 12-13.

8.6 Lovens virkeområde

I forbindelse med lovens virkeområde, er Bygningslovutvalget i mandatet bedt om å vurdere behovet for egne bestemmelser i loven om anvendelsen på Svalbard. Vurderingen skal skje i samarbeid med andre myndigheter. Videre er utvalget bedt om å vurdere hvorvidt reglene for virkeområde i sjø er tilstrekkelige og hensiktsmessige. Det er særlig pekt på forholdet til undersjøiske tiltak eller tiltak som er festet til havbunnen, også av midlertidig karakter. Utvalget er også bedt om å vurdere hensiktsmessigheten av å innføre en saklig angivelse av hvilke områder loven skal gjelde for, sett i forhold til særlovgivning som også regulerer bygging og drift av ulike typer infrastruktur. Dette skal ses både i forhold til annet regelverk, og til lovens formål, som begge er egne punkt i mandatet.

Utvalget forstår mandatet slik at det særlig er det saklige virkeområdet som skal vurderes – både i sjøområder og generelt. Det må også vurderes hvordan loven mest hensiktsmessig kan angi hvilke tiltak som omfattes. Dette kommer ikke så tydelig fram i dagens lov.

Spørsmålene knyttet til geografisk virkeområde, hører imidlertid tematisk sett hjemme i lovens plandel, og Planlovutvalget har i sin siste utredning, NOU 2003: 14, foreslått nye regler om dette. Bygningslovutvalget er av den oppfatning at lovens geografiske virkeområde bør være det samme for byggesaksbestemmelsene som for planbestemmelsene.

8.6.1 Lovens virkeområde på Svalbard

Etter at mandatet ble utformet, er det utført et arbeid med å innføre deler av plan- og bygningslo-

ven innenfor Longyearbyen planområde som forskrift til Svalbardloven lov 17. juli 1925 nr. 11. Dette har vært et samarbeid mellom Justisdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Longyearbyen lokalstyre. Med få unntak ble plan- og bygningslovens regelverk innført i Longyearbyen planområde med virkning fra 1. april 2003. Unntakene gjelder bl.a. reglene om melding, samt refusjons- og ekspropriasjonsbestemmelsene som ikke passer pga. eierstrukturen innenfor området.

Utvalgets mandat er imidlertid ikke endret når det gjelder forholdet til Svalbard, og utvalget vil derfor vurdere om det skal inntas noe om Svalbard i plan- og bygningsloven. Bygningslovutvalget vil i siste delutredning, der hovedtyngden av lovendringer vil bli foreslått, vurdere anvendelsen av disse på Svalbard.

8.6.2 Planlovutvalgets forslag

Planlovutvalget har foreslått to bestemmelser om lovens virkeområde, en for det saklige og en for det geografiske virkeområdet, jf. §§ 1-2 og 1-3 i NOU 2003: 14. Utvalget har ingen omtale i særмотivene til § 1-2 av hvilke tiltak eller type tiltak som faller innenfor lovens saklige virkeområde, men viser til at det med uttrykket «*bygge- og anleggstilltak*» siktes til alle tiltak som omfattes av loven, enten det krever tillatelse etter reglene i lovens kapittel XV og XVI, eller reguleres direkte gjennom arealplanene uten tillatelse. Det presiseres at også endring av bruk av bygninger omfattes.

Planlovutvalgets forslag til bestemmelse om lovens geografiske virkeområde, tilsvarende med noen endringer dagens § 1. Mens dagens lov gjelder ut til grunnlinjen, har Planlovutvalget foreslått en utvidelse av virkeområdet med 1 nautisk mil. Som begrunnelse har utvalget bl.a. vist til EUs vannressursdirektiv, som har tilsvarende anvendelsesområde. Dette direktivet skal gjennomføres i Norge blant annet gjennom bruk av planleggingen etter plan- og bygningsloven. Etter Planlovutvalgets vurdering vil det kunne bli komplisert å ha forskjellig virkeområde for loven avhengig av om vedkommende spørsmål faller inn under virkeområdet for vannressursdirektivet eller ikke.

Planlovutvalget har foreslått å åpne for at Kongen kan utvide eller innskrenke virkeområdet i sjø. Forslaget er begrunnet i at det kan være behov for dette i tilfelle hvor det er en nær sammenheng mellom næringsmessige behov, og/eller vernebehov, for å se forskjellige oppgaver i

sammenheng over kommunegrensen samt at virkeområdet bør kunne utvides når det er nødvendig for å få til gode helhetsløsninger i kystsoneplanleggingen.

Dagens unntak for rørledninger i sjø er omtalt under bestemmelsen om det geografiske virkeområdet i § 1-3. Et flertall i Planlovutvalget går inn for å fjerne unntaket, mens et mindretall på tre går inn for å beholde unntaket slik det er i dag. Flertallet mener at det er vanskelig å se begrunnelsen for at rørledninger som føres inn til eller nær land, ikke skal omfattes av loven også for den del av ledningen som ligger i sjøen. Det mener at rørledninger kan ha stor betydning for bruken av både sjø- og landarealet i området, samtidig som annen arealbruk kan bli avgjørende for hvor rørledninger kan eller ikke kan ilandføres. Flertallets konklusjon er derfor at planlegging av rørledning i sjø bør inngå i den alminnelige arealplanlegging.

Bygningslovutvalgets vurdering av forslaget

Bygningslovutvalget slutter seg til Planlovutvalgets forslag om å dele bestemmelsene om lovens virkeområde i to paragrafer. Dette virker ryddigere enn dagens ene bestemmelse, og gir bedre oversikt.

Bygningslovutvalget anser spørsmålet om å utvide lovens geografiske virkeområde med 1 nautisk mil for å være av utpreget planfaglig art, og vil avvente høringen på Planlovutvalgets forslag. Bygningslovutvalget er av den oppfatning at loven fortsatt bør ha samme geografiske virkeområde for plan- og byggesaksdelen.

Når det gjelder forslaget om å åpne for at Kongen kan utvide eller innskrenke virkeområdet, antas det ikke å være det samme behovet for fleksibilitet i byggesaksbestemmelsene. Bygningslovutvalget har derfor ingen særskilte merknader til Planlovutvalgets forslag på dette punkt.

Planlovutvalgets forslag om å fjerne unntaket for rørledninger i sjø for transport av petroleum i dagens bestemmelse om virkeområde, tar Bygningslovutvalget ikke stilling til nå. I stedet avventes høringen av forslaget. Dersom planlegging av rørledning i sjø skal inngå i den alminnelige arealplanlegging, slik Planlovutvalgets flertall foreslår, må det likevel vurderes hvorvidt og eventuelt i hvilken grad slike tiltak også skal byggesaksbehandles. Bygningslovutvalget vil komme tilbake til dette i delutredning II.

8.6.3 Lovens saklige virkeområde

Historisk utvikling og gjeldende rett

Dagens lov har ingen bestemmelse hvor lovens saklige virkeområde er angitt eksplisitt og samlet. Man må gå til flere bestemmelser for å finne ut hvilke tiltak som skal behandles etter loven. Paragraf 1 gjelder det geografiske virkeområdet, men har et unntak fra det saklige virkeområdet i andre ledd. For en del tiltak gjelder hele loven, mens for andre gjelder loven så langt den passer. I den senere tid har det vært en utvikling mot at stadig flere tiltak skal behandles etter plan- og bygningsloven.

Opprinnelig var det kun tiltak i form av oppføring av bygninger som skulle undergis saksbehandling etter plan- og bygningslovgivningen. Etter hvert ble også bygningsmessige konstruksjoner og anlegg, som ikke kunne rubriseres som bygninger, likestilt.

Det var i utgangspunktet bare menneskelige fenomener som ble underlagt byggesaksbehandling, mens for eksempel forandringer av grunnen i form av graving og oppfylling falt utenfor. Det var også et vilkår for å komme inn under bygningslovens saksbehandling, at innretningen hadde en viss fast og varig tilknytning til grunnen.

Bygningsloven av 1965 anga en saklig begrensning som fremgikk av § 1 sammenholdt med §§ 81 og 82. Begrensningen gjaldt driftsbygninger for jordbruk og skogbruk, sportshytter, sommerhus og kolonihagehus, som bare gikk inn under loven i den utstrekning dette var direkte angitt (kommunale vedtekter).

Unntaket for hytter etc. i loven av 1965 ble opphevet i plan- og bygningsloven av 1985.

Avgrensningsspørsmål har særlig vært knyttet til såkalte § 84-tiltak. Paragraf 84 har vært en slags «sekkepost» for tiltak som ikke kan karakteriseres som bygning eller lignende, eller hvor bygning bare er en liten del av et større tiltak. Utviklingen har gått fra en kasuistisk oppregning til mer generelle formuleringer.

Således hadde § 84 i bygningsloven av 1965 følgende oppregning:

«...kaianlegg, moloer, dokker, bruer, transformatorer, tank- og beholderanlegg, underjordiske anlegg, haller og bedrifter i fjell, tribuner, idrettsanlegg.»

I plan- og bygningsloven av 1985 ble hovedkarakteristikken av arbeider som skulle omfattes av § 84 beholdt, men de nevnte eksemplene ble fjernet

fordi de ble ansett å være tilfeldige og at de bidro til tvil om hva som skulle gå inn under § 84. Det ble forutsatt at de arbeider som skulle omfattes av bestemmelsen skulle fastlegges gjennom praksis og veiledning, eventuelt forskrift fra sentrale myndigheter, jf Kommunaldepartementets rundskriv H-20/86. For å unngå tvil om hjemmelsgrunnlaget ble det likevel tatt inn en uttrykkelig bestemmelse om meldeplikt for masseuttak og masseoppfylling. Meldeplikt for masseuttak ble under Stortingsbehandlingen begrenset til å gjelde masseuttak ut over husbehov.

Ved lovrevisjonen vedtatt i 1995 ble § 84 endret på nytt. For det første ble tiltakene etter bestemmelsen gjort søknadspliktige. For det andre ble virkeområdet både presisert og utvidet. Det ble tatt inn i bestemmelsen at reglene gjaldt «vesentlig terrenginngrep» – et begrep som ble ansett som et samlebegrep som skulle erstatte det tidligere «masseuttak og -fylling». Videre ble begrepet ansett å omfatte en gråsoner der det tidligere hadde vært tvil. Det ble i tillegg innført en hjemmel for kommunen til å fastsette høyde og form på terreng.

Ved samme lovendring ble anlegg av vei og parkeringsplass gjort søknadspliktig etter plan- og bygningsloven gjennom en tilføyelse i § 84. Slike tiltak hadde også tidligere som hovedregel falt inn under loven, hvis de medførte masseuttak eller -fylling eller omfattet konstruksjoner av ulik art. Det hadde imidlertid vært uklart om veier uten slike konsekvenser var omfattet av loven.

For å tydeliggjøre virkeområdet for bestemmelsene i § 84, ble det presisert at reglene gjaldt tiltak på og i grunnen, i vassdrag og sjøområder. Det ble foreslått i høringen at tilsvarende presiseringer burde tas inn i lovens § 1. Dette ble likevel ikke gjort med den begrunnelse at «...den [§ 1] gir uttrykk for omtrent det samme som foreslått her. Disse tilføyelsene endrer ikke lovens virkeområde, jfr. § 1, men er en forklaring og påminnelse om virkeområdet, på samme måte som i § 93.», jf. Ot.prp. nr. 39 (1993-94) side 147.

Ved lovrevisjonen vedtatt i 1995 ble brønnloven, tidligere lov 31. mai 1957 nr 1, opphevet og de nødvendige regler for å videreføre brønnlovens krav ble innarbeidet i plan- og bygningsloven § 83. Bestemmelsen omfatter også gårdsdammer og andre dammer i nærheten av bebyggelsen, jf. Ot.prp. nr. 39 (1993-94) side 190.

Etter at § 84-tiltakene ble gjort søknadspliktige ved siste lovrevisjon, vil tiltakene som omfattes av dagens lov i hovedsak følge av ordlyden i plan- og bygningsloven § 93 første ledd bokstav a til j, som

angir søknadspliktige tiltak. Noen av de tiltakene som i utgangspunktet faller inn under ordlyden i § 93, er likevel unntatt fra hele eller deler av lovens bestemmelser.

For tiltak etter §§ 81, 84 og 85 gjelder lovens bestemmelser «så langt de passer». I § 82 om fritidsbebyggelse, er det spesifikt angitt hvilke bestemmelser i loven som ikke gjelder.

Det er unntak fra søknads- og meldeplikt for hemmelige militære anlegg, men vedkommende militære myndighet har ansvaret for at bestemmelsene i plan- og bygningsloven eller i medhold av loven blir overholdt. Kommunaldepartementet kan gjøre unntak fra søknadsplikt og kontroll mv. for tiltak innenfor en enkelt bedrifts område, jf. § 86b.

Det er unntak fra reglene om saksbehandling, ansvar og kontroll for visse tiltak som behandles etter annet lovverk, jf. saksbehandlingsforskriften § 7 og også unntak fra andre byggesaksregler for noen av disse tiltakene. Mindre tiltak er unntatt fra saksbehandling, ansvar og kontroll, men øvrige regler i loven gjelder, jf. saksbehandlingsforskriften § 5.

I bestemmelsen om lovens virkeområde er det gjort ett unntak i det saklige virkeområdet for rørledninger i sjø for transport av petroleum, jf. § 1 første ledd fjerde punktum. Begrunnelsen for unntaket var at det knytter seg sterke nasjonale interesser til slike rørledninger, og at dette medfører et særlig behov for klare saksbehandlingsregler og raske avklaringer. En avveining mellom kommunens ønsker og behov for slik planlegging og petroleumsmyndighetenes interesser, førte til unntaket. (Ot.prp. nr. 51 (1987-88)).

8.6.4 Utvalgets vurderinger

Utvalget har gjennom sin faktaundersøkelse, se vedlegg 1, samt kontakt med fylkesmennene i kystfylkene, kartlagt omfanget av tiltak i sjø som behandles etter plan- og bygningslovens regler om søknads- eller meldeplikt. Undersøkelsen viser at de tiltak som er hyppigst forekommende i sjøområder er moloer, mudring, vann- og kloakk-anlegg og kaier.

I kommunenes svar til faktaundersøkelsen framkommer det også en del forslag om tilføyer av mindre tiltak som bør unntas fra byggesaksbehandling etter saksbehandlingsforskriften § 5, og andre tiltak som ikke bør være unntatt.

Utvalget ønsker på en bedre og mer fleksibel måte enn i dagens lov å tydeliggjøre hvilke tiltak som faller inn under loven, og hvilke som kan unntas fordi de er av bagatellmessig betydning. Tiltak som har marginal samfunnsmessig betydning bør ut fra et effektiviserings- og forenklingshensyn ikke behandles etter plan- og bygningsloven. Utvalget vil gjennomgå det innsamlede materialet, samt det som eventuelt innkommer fra høringsinstansene, og vurdere de ulike tiltak i sammenheng med bestemmelsene om søknads- og meldeplikt.

Utvalget foreslår ingen prinsipielle endringer av lovens saklige virkeområde. Gode grunner kan likevel etter Bygningslovutvalgets syn tale for å la flere av lovens bestemmelser også gjelde for driftsbygninger i landbruket. Utvalget har dessuten funnet det hensiktsmessig å se på en del fenomener som kan tenkes å falle inn under plan- og bygningslovens virkeområde og som eventuelt også utløser søknadsplikt, men hvor dette kan være uklart etter dagens regler. Dette gjelder tiltak i luften/over grunnen, under grunnen, samt i ikke klart definerte grensesoner mellom disse.

Det kan være at noen av disse tiltakene faller direkte inn under loven, uten at de i praksis byggesaksbehandles, enten fordi tiltakshaver er ukjent med dette kravet og kun forholder seg til særlovsmyndighet, eller fordi den enkelte kommune selv ikke vurderer tiltaket slik at det faller inn under plan- og bygningsloven. Noen av de nevnte tiltak behandles antagelig allerede i dag etter plan- og bygningsloven i en del kommuner.

Ved vurderingen av hvilke tiltak som skal behandles etter plan- og bygningsloven, bør det også vurderes om det er andre aspekter enn det fysiske tiltaket som skal være avgjørende for om det kreves søknadsplikt. Det bør for eksempel vurderes om virkninger av et tiltak, så som støy, vibrasjoner, støv, stråling, varme, kulde, magnetisme, vannlekkasjer, opptørking og annen klimændring skal føre til at et tiltak som i utgangspunktet ikke er søknadspliktig etter plan- og bygningsloven, likevel skal være det pga. virkningene.

Utvalget har utarbeidet en oversikt over ulike fenomener som eventuelt vil bli vurdert videre i fase 2 av utvalgets arbeid. Denne vurderingen vil også omfatte hvilke av fenomenene som er regulert etter annet lovverk, og om det vil være hensiktsmessig med en eventuell dobbeltbehandling eller ikke videre framover.

Noen fenomener over og under bakken som kan tenkes å falle inn under plan- og bygningslovens virkeområde og eventuelt krav om søknadsplikt:

Luft

- Antennemaster (tele, radio)
- Taubaner
- Skiheiser
- Kraftlinjestrekk (lange strekk over fjordarmer, dalbunner o.l.)
- Kraner og kranutliggere
- Store broer (over områder)
- «Svevebaner» (tog, trikk, bane på egne traseer over terreng)
- Anlegg knyttet til korridorer for lufttransport (for eksempel ambulanshelikopter til sykehus)
- Midlertidige anlegg (bygging av offshoreanlegg)
- Elektrifisering av jernbane
- Flagg (master, vimpler)
- Vegetasjon
- Belysning (lyskastere, belyste fenomener, laserbilder)

Under grunn

- Tunneler for vei, jernbane, vann, avløp og båter
- Traseer for kraftkabler i grunnen
- Traseer for olje/gassledninger i grunnen
- Traseer for VA-ledninger i grunnen
- Underjordiske anlegg/fjellanlegg
 - Radar, telekommunikasjon
 - Forsvaret, militære og sivile anlegg
 - Kraftverk
 - Forskjellig type underjordiske lager
 - VA anlegg, renseanlegg o.l.
 - Olje/gassproduksjon og transport
- Injeksjon av fjell og/eller løsmasser
- Peler, pilarer, spunt, «jetpeler» m.m.
- Brønner
- Frysing av jord
- Vegetasjon (røtter)

Under (eller i) sjø

- Undersjøiske anlegg i.f.m. olje/gassproduksjon
- Undersjøiske anlegg i.f.m. transport/samferdselsanlegg
 - Rørbruer inkl. ventilasjon
 - Undersjøiske tunneler inkl. ventilasjon
 - Flytebruer
 - Festeanordninger til andre typer bruer
- Undersjøiske anlegg i.f.m. kabler og ledninger

- Undersjøiske kabler (el/tele)
- Vannledninger
- Undersjøiske anlegg i.f.m. annen energiproduksjon
 - Bølgekraftverk
 - Tidevannskraftverk
- Undersjøiske anlegg i.f.m. oppdrettanlegg for
 - fisk
 - skjell og andre sjødyr
- Undersjøiske anlegg i.f.m. annen marin matproduksjon
 - tang/tareanlegg
- Undersjøiske moloer (jetéer) eller andre anlegg for beskyttelse mot skade fra f.eks. skip
- Skip eller oljeplattformer i opplag (midlertidig)
- Skipsvrak
- Husbåter
- Mudring
- Peler, pilarer, spunt etc.
- Fyrlykter, stolper, bøyer
- Terrengmessige inngrep i strandsonen (for eksempel «kunstig» sandstrand)

Utvalget vil gjerne ha tilbakemeldinger fra høringsinstansene på hvordan disse tiltakene behandles i dag, og om det er behov for endringer i bygningslovgivningen, eventuelt i særlovgivningen, i forhold til saksbehandlingen av slike tiltak.

8.7 Forholdet til annet regelverk

Forholdet mellom plan- og bygningsloven og særlovgivningen reiser problemstillinger av ulik art. Hvor i lovverket ulike regler som har betydning for et tiltak er plassert, har bl.a. betydning for tilgjengeligheten. Utstrakt bruk av særlovgivning i tillegg til de regler som framgår av plan- og bygningsloven, kan gjøre det vanskelig for tiltakshavere og andre å finne fram til bestemmelser av betydning for byggesaken.

Den behandling som skjer etter annet lovverk enn plan- og bygningsloven, har bl.a. betydning for effektiviteten. Utforming av reglene, og sammenhengen mellom disse, er viktig for den avklaring som er påkrevd for å ivareta krav til helse, miljø, sikkerhet mv. Ulike prosesser for behandlingen av et tiltak (dobbelbehandlingen) kan ha betydning for tidsbruken, og manglende samordning kan føre til at realisering av tiltaket tar lenger tid enn ønskelig.

Tillatelse fører ikke – uten særlig hjemmel – til at arbeid kan utføres uten samtykke fra andre offentlige myndigheter der dette måtte være

påkrevd etter lovgivningen. Spørsmålet er om slike forhold i større grad bør få sin avklaring gjennom byggesaksbehandlingen.

Et særskilt spørsmål er om bygningsmyndighetene skal ha ansvar for å avklare privatrettslige forhold av betydning for byggesaken. Mange byggesaker reiser spørsmål av privatrettslig art, og særlig de forhold som reguleres av grannelova (lov av 16. juni 1961 nr. 15) vil ofte være sentrale for aktørene i en byggesak. Her er det tale om hensyn som i dag i noen grad ikke avklares gjennom den offentlig plan- eller byggesaksbehandlingen, men som den enkelte tiltakshaver må forholde seg til.

8.7.1 Nærmere om samordnings- og koordineringsspørsmål

Utforming av regelverket

En av problemstillingene mandatet tar opp knytter seg til forenkling av regelverket, herunder en vurdering av om det er hensiktsmessig at de hensyn som skal/bør ivaretas gjennom byggeprosessen er spredt i flere lover. Problemstillingen er relevant både i forhold til den generelle bakgrunnsretten så som forvaltningsloven og kommuneloven – og i forhold til sektorlover som f. eks. forurensningsloven, friluftsløven, konsepsjonsloven, jordlova, kulturminneloven mv. Der som man kan unngå dobbeltbehandling, vil dette innebære forenkling av den prosessen som fører til realisering av tiltaket. En mulighet for å unngå dobbeltbehandling vil være at man i mindre grad benytter sektorlovgivning, slik at flest mulig forhold reguleres gjennom de generelle bestemmelsene i plan- og bygningsloven. En annen mulighet er å unnta tiltak som får en betryggende behandling gjennom sektorlovgivningen fra byggesaksbehandling etter plan- og bygningsloven. Saksbehandlingsforskriften § 7 unntar allerede i dag en rekke tiltak fra saksbehandlingsreglene. En tredje mulighet for å unngå dobbeltbehandling vil være å legge kompetansen etter særlovgivningen til de samme organer som har kompetanse etter plan- og bygningsloven. Man vil da opprettholde de materielle reglene i særlovgivningen, og eventuelt også særlige saksbehandlingsregler, men systemet vil bli enklere og mer oversiktlig fordi man unngår problemet med samordning og avklaring mellom ulike organer og/eller nivåer. En slik løsning krever imidlertid tilstrekkelig kompetanse og ressurser hos bygningsmyndighetene.

Om det er mulig å unngå – eller redusere ulempene ved – dobbeltbehandling beror på en

konkret vurdering av hvert enkelt saksområde. Kommunens reelle muligheter til å påta seg eventuelle nye oppgaver, og hvordan kompetanseproblemene skal løses, vil stå sentralt ved vurderingen. Et særskilt problem vil knytte seg til ulikheter i oppbyggingen av sektorlover og plan- og bygningsloven. Sektorlovgivningen er ofte svært detaljert med hensyn til hvilke vilkår som må være oppfylt for at en tillatelse skal gis, mens vurderingen etter plan- og bygningsloven ofte beror på mer generelle, skjønnsmessige vurderinger.

Tilgjengeligheten til reglene kan forbedres f. eks. gjennom henvisninger fra plan- og bygningsloven til særlovgivningen, og omvendt. Dette er primært et spørsmål om tekniske løsninger for henvisninger.

8.7.2 Saksbehandlingen etter gjeldende plan- og bygningslov

Bygningsmyndighetenes samordnings- og koordineringsplikt etter dagens plan- og bygningslov

Plan- og bygningsloven § 10-1 andre ledd regulerer bygningsmyndighetenes samarbeidsplikt. Her framgår det at plan- og bygningsmyndighetene skal søke samarbeid med andre offentlige myndigheter som har interesse i saker etter plan- og bygningsloven, og innhente uttalelse i spørsmål som hører under vedkommende myndighets saksområde. Den samordningen det her er tale om er noe annet enn den koordineringen som skal skje etter § 95, se nedenfor. Unnlatt innhenting av relevant informasjon fra andre myndigheter kan være brudd på utredningsplikten etter forvaltningsloven § 17.

Plan- og bygningsloven § 94 nr. 2 inneholder bestemmelser om byggesøknaden. Når arbeidet etter bestemmelser i lovgivningen er betinget av tillatelse eller samtykke også fra annen myndighet enn kommunen, eller når planer for arbeidet skal legges fram for slik myndighet, skal det opplyses i søknaden om saken har vært lagt fram for slik myndighet. Foreligger avgjørelse eller uttalelse fra vedkommende instans, skal denne vedlegges søknaden. Tiltakshaver har ikke noen plikt til å forelegge eller avklare saken med sektormyndighet før han søker om tillatelse til tiltak. Bygningsmyndighetene har en selvstendig plikt til å klarlegge hvilke sektormyndigheter som skal involveres, og besørge saken forelagt for disse.

Plan- og bygningsloven § 95 inneholder bestemmelser om behandlingen av søknaden i kommunen: Når søknaden er fullstendig, skal den

snarest mulig behandles og avgjøres av kommunen. Når tiltaket er betinget av tillatelse eller samtykke fra annen myndighet, eller når planer for tiltaket skal legges fram for slik myndighet, kan kommunen likevel vente med å avgjøre saken inntil det foreligger avgjørelse eller uttalelse fra vedkommende myndighet. 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. Bestemmelsen gjelder søknadspliktige tiltak.

Bygningsmyndighetene har et koordineringsansvar når andre myndigheters interesser blir berørt av tiltaket. De myndigheter bygningsmyndighetene har koordineringsansvar overfor er listet opp i § 95 nr. 3: Når tiltaket krever tillatelse eller samtykke fra helsemyndighet, brannvernmyndighet, arbeidstilsynet, vegmyndighet, havnemyndighet, forurensningsmyndighet, Sivildforsvaret, jordlovmyndighet, friluftsmyndighet og fredningsmyndighet, eller planer for tiltaket skal legges fram for myndighet som nevnt, skal kommunen forelegge saken for vedkommende myndighet, hvis avgjørelse eller uttalelse ikke er innhentet på forhånd. Ved forskrift kan bestemmelsen utvides til også å gjelde overfor andre myndigheter. Avgjørelse eller uttalelse fra sektormyndighetene skal foreligge innen 4 uker.

Når det gjelder kommunens plikt til å forelegge saker for andre myndigheter, vises det f. eks. til plan- og bygningsloven § 7 tredje ledd siste setning der det fremgår at dispensasjonssøknader skal legges frem for fylkeskommunen og statlige myndigheter hvis saksområde blir direkte berørt.

Det er bare når tiltaket krever tillatelse, eller når det følger av loven at uttalelse skal innhentes, at bygningsmyndighetene har plikt til å forelegge saken for nevnte myndigheter (hvis ikke annet følger av forskrift). I mange tilfeller inneholder ikke lovgivningen noe slikt krav. For eksempel skal vannet etter plan- og bygningsloven § 65 være «hygienisk betryggende». Det er imidlertid ikke noe krav i plan- og bygningsloven eller helselovgivningen om at vannkvaliteten skal være godkjent av helsemyndighetene eller at saken skal forelegges helsemyndighetene før godkjennelse. Hvis helsemyndighetene i ettetid mener at tiltaket likevel er i strid med helselovgivningen, kan helsemyndighetene gripe inn til tross for tillatelsen. Dersom regelverket i stor grad bygger på skjønnsmessige formuleringer som «betryggende» og lignende, vil man samtidig åpne for at

ulike myndigheter utøver forskjellig skjønn med hensyn til hva som er godt nok. En fordel med spesifikke krav, eller med et system der uttalelse innhentes på forhånd, vil være at man unngår etterfølgende reaksjon fra sektormyndighet. Dette er gjennomført i særreglene om behandling av enkle tiltak.

Om bygningsmyndighetenes virkemidler

Det framgår av § 93a at forhåndskonferanser kan involvere bl.a. «andre berørte organer». Dette omfatter også sektormyndigheter med interesser i byggesaken. I praksis vil sektormyndighetene i varierende grad delta i slike konferanser. Manglende ressurser både i kommunen og hos sektormyndighetene kan føre til at slike møter ikke prioriteres.

Det fremgår av § 95 nr. 1 andre ledd at kommunen kan vente med avgjørelsen inntil det foreligger avgjørelse eller uttalelse fra sektormyndighet. Kommunen kan imidlertid også velge å gi rammetillatelse innefor sitt myndighetsområde, med forbehold om at igangsettingstillatelse ikke vil bli gitt før forholdet til andre myndigheter er brakt i orden. Det må legges til grunn at kommunen også kan godkjenne tiltaket fullt ut, men ta forbehold om at arbeidene ikke må påbegynnes før nærmere spesifiserte tillatelser fra sektormyndighetene foreligger. Kommunen kan derimot ikke avslå søknaden med den begrunnelse at nødvendig tillatelse fra sektormyndighet ikke foreligger.

Sektormyndighetenes plikt til å underrette bygningsmyndighetene

Enkelte tiltak er unntatt saksbehandling etter plan- og bygningsloven fordi tiltakene blir godkjent av vedkommende sektormyndighet etter annen lovgivning. Hvilke dette er fremgår av saksbehandlingsforskriften § 7. Sektororganet skal underrette bygningsmyndighetene.

8.7.3 Samordning gjennom planprosessen

Planlovutvalget har fremmet forslag som tar sikte på en bedre samordning mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivningen. Planlovutvalget foreslår løsninger som i størst mulig utstrekning tar sikte på at plan etter plan- og bygningsloven skal kunne erstatte flest mulig vedtak etter særlov. Der dette ikke er mulig, tas det sikte på å samkjøre saksbehandlingen etter de forskjellige lovene, slik at saksbehandlingen etter plan- og

bygningsloven dekker saksbehandlingskravene etter de fleste sektorlover som stiller krav om tillatelse for et tiltak eller en virksomhet. (En prosess vil med andre ord kunne munne ut i flere vedtak).

Innenfor sektorer der Planlovutvalgets forslag blir gjennomført, vil trolig problemer knyttet til dobbeltbehandling ved byggesaksbehandlingen også kunne løses ved at de kommunale arealplaner vil gi den nødvendige avklaring forut for behandlingen av byggesaken i kommunen. Reell samordning gjennom planprosessen vil kunne få stor betydning for hvilke samordningsproblemer som gjenstår ved byggesaksbehandlingen. Jo mer som forutsettes avklart gjennom planer etter plan- og bygningsloven, og desto større betydning disse planene får for byggesaksbehandlingen, jo færre problemer vil bygningsmyndighetene stå ovenfor – i alle fall når det gjelder den delen av lovverket som tar sikte på arealavklaringer.

8.7.4 Privatrettslige forhold

Et særskilt spørsmål er om bygningsmyndighetene skal ha et ansvar for å avklare privatrettslige forhold av betydning for byggesaken. Mange byggesaker reiser spørsmål av privatrettslig art, og særlig de forhold som reguleres av grannelova vil ofte være sentrale for aktørene i en byggesak.

Privatrettslige regler og avtaler kan på forskjellige måter ha betydning for retten til å bygge. En betingelse for å bygge er bl.a. at man eier grunnen eller har sikret seg annen rett til å bygge der. Rett til vei kan også bero på privatrettslige forhold. Og det kan foreligge servitutter som setter grenser for hvor og hvordan man har rett til å bygge. Dessuten medfører grannelova rådighetsbegrensninger. Utgangspunktet er at privatrettslige forhold og konflikter faller utenfor det plan- og bygningsmyndighetene skal ta stilling til. Reglene i plan- og bygningsloven regulerer i utgangspunktet bare den rettslige situasjonen mellom myndighetene og den tiltakshaver som ønsker å få gjennomført tiltak av betydning for arealbruken i det aktuelle området. Det følger av plan- og bygningsloven § 95 nr. 2 at plan- og bygningsmyndighetene skal påse, ut fra de opplysninger som er gitt i søknaden, at «tiltaket ikke vil stride mot bestemmelser som er gitt i eller i medhold av denne loven». I Bygningslovkomiteens innstilling (1960) side 177 het det at komiteen ikke hadde «funnet å pålegge bygningsrådet som en alminnelig plikt å påse at også bestemmelser i andre lover blir fulgt». At byggetillatelse ble gitt, innebar «at det ikke fra bygningslovgivningens

side er noe til hinder for at arbeidet utføres i samsvar med søknaden og tillatelsen». Bygningslovkomiteen presiserte videre at bygningsmyndighetene ikke skulle ta «standpunkt til om private byggservitutter eller andre private rettsforhold kan være til hinder for at arbeidet utføres».

Plan- og bygningsmyndighetenes vurdering av privatrettslige forhold ved byggesaksbehandlingen er imidlertid en problemstilling som ofte kommer opp i praksis. Hvor langt plan- og bygningsmyndighetenes undersøkelsesplikt etter forvaltningsloven § 17 går når det gjelder å avklare privatrettslige forhold som hjemmelsspørsmål, nabogrenser etc. har bl.a. vært et tema i flere saker ombudsmannen har behandlet. Ombudsmannens årsmelding for 2002 side 35, med videre henvisninger, inneholder en grundig drøftelse av denne problemstillingen.

Plan- og bygningslovens bestemmelser om privatrettslige forhold

Privatrettslige forhold kan ha betydning både for bygningsmyndighetenes saksbehandling og avgjørelse. 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 § 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 fradelingstillatelse eller tillatelse til tiltak kan gis. Tilsvarende vil det også kunne bero på eksistensen og omfanget av privatrettslige rettigheter om kravet i § 65 om tilfredsstillende adgang til drikkevann for å få tillatelse, er oppfylt. Også i forhold til plan- og bygningsloven § 70 nr. 2 om avstand fra nabogrense kan privatrettslige forhold være avgjørende for om det kan gis tillatelse. Dersom eiendomsgrensene er uklare, slik at det er usikkert om avstandskravet på minimum fire meter mellom omsøkte bygning og naboeiendommen er overholdt, kan søknaden avslås inntil forholdet er avklart, jf. *Odd Jarl Pedersen m.fl.*, Plan- og bygningsrett, Oslo, 2000, side 207. Tiltakshaver må da først sørge for å få avklart hvor eiendomsgrensen går før det gis tillatelse. Dette er et relevant rettslig forhold som har direkte betydning for vurderingen av om avstandskravet i § 70 nr. 2 er oppfylt.

For det annet kan privatrettslige forhold også komme inn som relevante skjønnsmoment ved tolkningen og anvendelsen av plan- og bygningslovgivningen. Hvilken relevans og vekt det skal legges på private interesser, typisk nabohensyn, vil bero på en tolkning av den enkelte bestemmelse. Ett eksempel på en bestemmelse hvor myndighetene også plikter å trekke inn nabohensyn er § 70 nr. 1, hvor tap av utsikt og lysforhold etc. vil være et sentralt vurderingstema i forbindelse med godkjenning av bygningens plassering og byggehøyde. Et annet eksempel er § 78 hvor ulempe og sjenanse for beboerne i strøket vil være et sentralt vurderingstema ved plassering av bedrifter og anlegg mv. Også i dispensasjonssaker vil nabohensyn være et sentralt moment som kan tilsi at dispensasjon nektes eller at det stilles vilkår. Som eksempler kan nevnes dispensasjon fra regler i lov eller plan om avstand til naboeiendom, bygningens høyde, utnyttelsesgrad etc. Det kan også nevnes at reglene om nabovarsel i plan- og bygningsloven § 94 nr. 3 er en klar indikasjon på at plan- og bygningsmyndighetene skal ta nabomessige hensyn.

Omfanget av plan- og bygningsmyndighetenes undersøkelsesplikt i forhold til privatrettslige forhold, har som nevnt vært vurdert i flere ombudsmannssaker. I tillegg til uttalelsen fra 2002 vises det f.eks. til ombudsmannens årsmeldinger for 1979 side 65, 1988 side 159 og 1995 side 227. Siden plan- og bygningsmyndighetenes oppgave ved avgjørelsen av et søknadspliktige tiltak er å påse at tiltaket ikke strider mot bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven, jf. § 95 nr. 2 første ledd, kan plan- og bygningsmyndighetene ikke ha noen generell plikt til å undersøke underliggende privatrettslige forhold før tillatelse gis. I en sak referert i ombudsmannens årsmelding for 1988 side 159 ble det på den bakgrunn lagt til grunn at det ikke etter forvaltningsloven § 17 kunne utledes noen generell plikt for bygningsmyndighetene til å varsle eieren/bortfesteren av en eiendom når det kom inn en søknad om byggetillatelse fra den som festet eiendommen. Det kan uansett bare bli tale om en begrenset undersøkelsesplikt i forhold til privatrettslige forhold, jf. forvaltningsloven § 17. Noe annet ville være en ugjørlig oppgave for plan- og bygningsmyndighetene. Det må imidlertid antas at plan- og bygningsmyndighetene i en viss, begrenset utstrekning må undersøke om det planlagte tiltaket kommer i strid med private rettsforhold. Plan- og bygningsmyndighetene kan ikke helt uten videre avvise å vurdere tiltakshavers rett i forhold til andre retting-

hetshavere, for eksempel en grunneier som protesterer, under henvisning til at dette er et privatrettslig forhold. Ved å gi tillatelse til byggetiltaket, legger plan- og bygningsmyndighetene til rette for en faktisk utnyttelse av eiendommen som kan komme klart i strid med andre private parters rettsstilling. Det synes da ikke urimelig at plan- og bygningsmyndighetene pålegges en viss undersøkelsesplikt, men det er etter gjeldende rett vanskelig å angi noe generelt om hvor langt undersøkelsesplikten går.

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 fremgå av tillatelsen at den bare gjelder i forhold til plan- og bygningslovgivningen og ikke innebærer noen avgjørelse av den privatrettslige tvisten mellom partene.

8.7.5 Utvalgets foreløpige vurderinger

Utvalget vil i delutredning II gå nærmere inn på bygningsmyndighetens rolle og virkemidler i forhold til sektormyndighetenes behandling av tiltak som krever tillatelse etter plan- og bygningsloven, herunder se nærmere på problemene knyttet til dobbeltbehandling.

Tiltakshaver har ansvaret for å innhente de

nødvendige tillatelser for det tiltaket som ønskes igangsatt, men tiltakshaver har i dag ikke plikt til på forhånd å klarere tiltaket. Det kan imidlertid være aktuelt å innta bestemmelser om at tiltakshaver må sørge for å innhente tillatelse fra andre myndigheter før søknad om tillatelse behandles av bygningsmyndighetene. Kommunen må likevel ha adgang til å påbegynne byggesaksbehandlingen der dette er hensiktsmessig. Hensynet til samlet medgått tid kan tilsi at parallell behandling er ønskelig.

Når det gjelder privatrettslige forhold, bør utgangspunktet fortsatt være at disse i hovedsak faller utenfor det bygningsmyndighetene har plikt til å ta stilling til. Det er behov for å klargjøre og presisere hvilke spørsmål som likevel skal behandles av bygningsmyndighetene. Utvalget tar i hovedsak sikte på å kodifisere og klargjøre det som i dag anses å være gjeldende rett. Etter Bygningslovutvalgets oppfatning er det neppe grunnlag for å foreta vesentlige endringer i dagens rettsstilstand. Verken effektivitetshensyn eller forenklingshensyn tilsier endringer av gjeldende rett utover en klargjøring av grensene etter de linjer som er trukket opp i praksis.

8.8 Forholdet mellom byggesaksregler og kostnader

8.8.1 Innledning

I mandatet heter det om 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.»

Et argument i kritikken av byggesaksreformen som ble vedtatt i 1995 og satt i kraft i 1997, har vært at den virker fordyrende på et boligmarked som allerede er anstrengt. Det hevdes også at det er andre kilder til omfattende kostnadsøkninger i den offentlige byggesaksbehandlingen. I forbindelse med Planlovutvalgets arbeid, utarbeidet KanEnergi AS en artikkel⁴ der det bl.a. uttales at det foreligger et besparingspotensial på 3–3,5 milliarder kroner på boligsektoren, knyttet til regel-

forenklinger som kan gi inntil ett års redusert gjennomføringstid på boligprosjektene.

Bygningslovutvalget har innhentet data gjennom to utredninger. «Boligprisutviklingen i Norge», utferdiget av Raadhuus AS den 25. februar 2003, tar for seg sammenhengen mellom boligkostnadsutviklingen, konsumprisutviklingen og reallønnsveksten. Den andre utredningen «Prosentvis andel av projektkostnader for plan- og byggesaksbehandling», er utarbeidet av Reed Business Information Norway AS (Byggfakta) 23. april 2003. Byggfakta har gjennomført en undersøkelse der formålet var å få frem en %-vis fordeling av typiske kostnadsfaktorer i et byggeprosjekt. I tillegg har Bygningslovutvalget hatt tilgang på «Økt kostnadsfokus?», Husbankens utredning for Kommunal- og regionaldepartementet, og «Initiativ for lavere kostnader i boligbygging», ECON-rapport 23/03, Holte-Prosjekt/ECON.

8.8.2 Kostnadsnivået

Da lovreformen vedtatt i 1995 ble innført, var en hovedbegrunnelse for denne at det var for dårlig kvalitet og for mange feil og skader på det som ble bygget. Reformen ble basert på en kvalitetsstyringstenkning som skulle tydeliggjøre plassering av ansvar for forskriftsmessig utførelse, og derigjennom medvirke til en kvalitetsheving. Det nye systemet ble fra enkelte hold hevdet å være sterkt fordyrende, og behovet for enklere regler står fortsatt sterkt. Det er viktig å forhindre unødige kostnader. Bygningslovutvalget er imidlertid også 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. Sammenhengene mellom regelverk og kostnader er kompliserte, og direkte årsaksforhold er ikke lett å påvise. Utvalget har sett nærmere på to hovedspørsmål:

- Har de nye reglene om byggesaksbehandling etter ikrafttreden i 1997 medvirket til prisstigningen?
- Har boligprisene faktisk steget så mye som påstått?

Avveining av de forskjellige hensyn som skal ivaretas ved offentlige byggesaksregler tilsier at det er nødvendig å skaffe seg oversikt over det samlede kostnadsbildet. Man må imidlertid også se på de enkelte kostnadskomponentene i et prosjekt.

⁴ Behandlingen av Plan- og byggesaker, Rapport for PBL 2000, KanEnergi AS, 30.10.01

Hvordan er sammenhengen mellom byggesaksbehandlingen og prissutviklingen?

Har byggesaksreformen, som trådte i kraft i 1997, medvirket til økte boligkostnader? I det etterfølgende avsnitt redegjøres det for to undersøkelser om prisutviklingen. Man må her være oppmerksom på at de undersøkelser det er vist til gjelder for landet som helhet. På landsbasis er det statistisk sett ikke så lett å se at byggereglene, eller byggesaksreformen i seg selv, har resultert i høyere boligkostnader. Når det likevel hevdes at offentlig byggesaksbehandling lokalt har resultert i til dels betydelige fordyrelser på enkeltprosjekter, kan forklaringen like gjerne skyldes ulikheter i kommunal plan- og byggesaksbehandling. Forklaringen er ofte at saksbehandlingen tar veldig lang tid. Innføring av tidsfrister for kommunal saksbehandling er en følge av dette. Mye tyder på at kommunene allerede er i ferd med å innrette seg etter de nye fristene, slik at omfanget av saksbehandlingstiden blir vesentlig redusert. De mange mulighetene til å påklage enkeltvedtak har også vist at det er nødvendig å se nærmere på klageadgangen.

Har boligprisene steget?

Ser man på prisutviklingen i avisenes boligannonser kan det synes som om at det har vært en ganske formidabel prisøkning på boligmarkedet. I Raadhus AS sin vurdering av boligprisutviklingen⁵ har man valgt å se prisutviklingen over et perspektiv på ca. 20 år. Det er for å redusere virkningen av de svingninger som alltid vil være tilstede, og for å unngå at en bare ser på utviklingen etter det desiderte lavnivå man hadde omkring 1992.

Den nominelle prisutviklingen i Norge har steget markant siden 1980. Over en 20-årsperiode, med en indeks satt til 100 i 1980, viser nivået i 2002 en indeks på 381. Det gir nesten en firedobling av prisnivået. Justeres denne prisutviklingen med konsumprisindeksen (KPI) får man et bilde av hvordan den såkalte realprisutviklingen har vært i den samme perioden. Uttrykt på denne måten viser prisnivået i 2002 at prisene ligger ca. 40% høyere enn i 1980, og ca. 23% høyere enn i 1987 under den såkalte «jappetiden». Det er likevel atskillig lavere enn den nominelle økningen. Det er imidlertid først når prisutviklingen ses i

forhold til lønnsutviklingen i den samme perioden at man får et mer dekkende bilde av hva det reelt koster å bo. Ved å se prisutviklingen i forhold til lønnsutviklingen i den samme perioden (1980-2002), får man et godt uttrykk for faktisk kjøpekraft i boligmarkedet. I samme undersøkelse er utgangspunktet fortsatt 1980, med en indeks lik 100 som for konsumprisindeksen. Deretter falt denne indeksen noe, men begynner å stige igjen i 1985. Men selv i 1988, da boligmarkedet i ettertid har blitt karakterisert som «brennhett», kom ikke indeksen høyere enn 110. Så ble den nær halvert på fem år, ned mot 60. Fra 1993 ser man en vekst igjen, men veksten må kunne karakteriseres som svært moderat, og passerer 100 først i 2000. På tross av sterk fokus på høye boligpriser de siste årene, gjorde boligprisene i 2002 ikke større innhugg i gjennomsnittslønnen enn i 1980. 2002-nivået er 103,6, hvilket betyr at forholdet mellom boligpriser og lønninger har steget med ca. 4 prosent over en periode på mer enn 20 år. Denne utviklingen finner man også belyst i rapporten fra HolteProsjekt/ECON. Om man ser på hvordan den totale forbruksutviklingen har vært, viser det seg at den andelen av husholdningens inntekter som går med til bolig, lys og brensel, minker i forhold til samlet forbruk.

Utvalget finner at årsaksforholdene, når det gjelder prisutvikling på boliger, må analyseres nærmere. Det må undersøkes hvorledes regelverket må være for å redusere unødige kostnader, samtidig som kvalitative mål opprettholdes.

8.8.3 Kostnader forbundet med endring av regelverket

Grovt sett kan kostnadene deles i tre hovedområder:

- opplæring av bransje og offentlig ansatte
- ressursbruk ved saksbehandlingen for private og offentlige aktører
- finanskostnad i saksbehandlingstiden

Kostnader som følge av endringer i de tekniske krav er ikke drøftet i denne sammenheng.

Opplæring

Nye regler må læres og innarbeides. Det medgår betydelige ressurser til opplæring. Saksbehandlingen går midlertidig nødvendigvis noe tregere mens læringen pågår. Selv om de nye reglene innebærer en forenkling, vil det likevel oppstå en viss forsinkelse i startfasen. Med den omfattende

⁵ «Boligprisutviklingen i Norge», Raadhus AS, 25. februar 2003.

opplæring og kursing av byggenæringen som har funnet sted, er det grunn til å tro at kunnskap om byggesaksbehandling er høyere i dag enn før reformen, og at dette ikke lenger har noen vesentlig kostnadsdrivende effekt.

Ressursbruk ved saksbehandling

Saksbehandlingsforskriftens krav til søknadsdokumentasjon er noe mer omfattende enn før reformen. Formalitetene rundt godkjenning og søknad om ansvarsrett er også med på å øke tidsforbruket. Erfaringen er at tidsbruken går ned etter hvert som dette læres.

Byggesaksreformen medførte etablering av Godkjenningsordningen med en del nye krav til foretakene. I den grad nye krav innebærer noe mer enn det som allerede var påkrevd fra andre hold i byggenæringen, kan dette også ses som en viss merkostnad.

Byggfaktas undersøkelse viser en prosentvis andel for plan- og byggesaksarbeider som i snitt er på 1,16% av huskostnad. I følge Holte/ECON-rapporten⁶ utgjør offentlige krav i gjennomsnitt 7,3% av kostnadsøkningen. Her ligger det flere kostnadselementer enn i Byggfaktaundersøkelsen. Høyere krav i teknisk forskrift, økte miljøkrav (rent bygg), økte satser for merverdiavgift, merverdiavgift på tjenester mv., kan også ha hatt betydning. Forklaringen på avviket mellom Byggfakta og Holte/ECON kan f.eks. være at førstnevnte har definert «andel for plan- og byggesaksarbeider» til kun å gjelde kostnader i tilknytning til selve søknadsbehandlingen.

Finanskostnad i saksbehandlingstiden

KanEnergi AS anfører som nevnt i sin rapport at det foreligger et besparingspotensial på 3–3,5 mrd. på boligsektoren ved mer effektiv saksbehandling. Dette er imidlertid kun et anslag, som ikke synes å være tilstrekkelig dokumentert. I følge Statistisk sentralbyrå, er samlet omsetning i bygge- og anleggsvirksomheten i 2002 på ca. 148 mrd. Av dette kan byggevirksomheten antas å være ca. 2/3, og boligbygging ca. 1/2 av det igjen. Det tilsvarer en samlet huskostnad på ca. 50 mrd. for boliger i år 2002. I følge rapporten fra Byggfakta utgjør påslaget som relaterer seg til honorar, administrasjon/byggeledelse, plan- og byggesaksarbeid, finanskostnad, tomtkostnad, andre kost-

nader og offentlige avgifter, til sammen 55,2% av huskostnaden. Det bringer totalkostnaden for boligbygg til 77,4 mrd. i 2002. Hvis hele denne samlede investering blir forlenget i ett år pga. utsatt salgstid, vil rentekostnaden totalt sett kunne utgjøre de 3–3,5 mrd. som anslås som besparingspotensial.

I følge Byggfakta utgjør finanskostnadene 7,04% av huskostnadene. Med en samlet huskostnad for 2002 på 50 mrd. vil finanskostnaden for dette totalt sett være ca. 3,5 mrd. pr. år. Uansett hvor effektive byggesaksreglene er, kan denne kostnaden neppe forenkles bort i sin helhet.

8.8.4 Andre kostnadsfaktorer

Utviklingen i byggenæringen

Byggenæringens egne organisasjoner, representert ved Byggenæringens Landsforening BNL, har påpekt at det faktisk har vært en nedgang i bransjens produktivitet de siste årene på omlag 10%. Da er produktivitet å forstå som produsert antall gulvkvadratmeter pr. årsverkinnsats. Det betyr at der andre deler av næringslivet har sett en produktivitetsøkning, bl.a. på grunn av teknologiutviklingen, har byggenæringen gått motsatt vei. Årsakene kan være flere, men det er grunn til å peke på at en del av forklaringen kan ligge i at byggevirksomhet er svært arbeidskraftintensiv.

Utvalget er ikke kjent med at det har vært gjort noen sammenstilling og analyse av produktivitetutviklingen i byggenæringen sett i forhold til samtidige forandringer av andre parametere som også må antas å kunne ha betydning. Byggesaksreformen er kun ett av flere forhold som kan ha spilt en rolle i årsaksbildet, sammen med f.eks. forhold som betydningen av konkurranse om all offentlig anskaffelse, markedssituasjonen/økonomien/konjunktorene, og omstrukturering i byggenæringen.

Bygningslovutvalget vil søke å få disse forholdene nærmere analysert, herunder se på hvordan de samvarierer i tid, og hvordan påvirkningsforholdet er mellom dem.

Bygningslovutvalget vil i forbindelse med delutredning II innhente ytterligere analyser for å kartlegge sammenhengen mellom byggesaksregler og kostnader, og påregner i den forbindelse bl.a. å kunne nyttiggjøre seg resultatet av det arbeid som Kommunal- og regionaldepartementet har iverksatt gjennom opprettelsen av en arbeidsgruppe, som etter det opplyste skal legge fram sitt arbeid medio 2004.

⁶ Fig. 3.11, ECON-rapport 23/03.

Husbankens betydning

Utredningen «Økt kostnadsfokus»⁷ viser tydelig de lokale variasjonene en kan oppleve på enkelte kostnadsparametere, i dette tilfelle tomtekostnadene. Mens tomtekostnader pr. m² bruksareal viser en ganske jevn stigning for landet som helhet, viser kostnadsutviklingen for Oslo et kraftig fall fra 1999 til 2000, for så å stige i 2001 og 2002.

Husbanken har, med sine normer for lån og tilskudd, vært en av de viktigste pådrivere for å sikre en god boligstandard i etterkrigstidens Norge. Men Husbankens rolle er under diskusjon, noe som ovennevnte rapport er et eksempel på. I forhold til kostnadsutviklingen er det ett aspekt det særlig er relevant å peke på. Rapporten er antakelig inne på et vesentlig forhold når den peker på den asymmetriske kunnskap om sammenheng mellom kostnader og kvalitet, som finnes mellom kjøper og selger i boligmarkedet. Tidligere var Husbankens rolle å sikre boligens funksjonalitet med krav til rom og arealer ute og inne. I dag er dette i stor grad ivarettatt på andre måter. Tidligere var det også slik at folk i langt større grad bygde hus til seg selv, og til sitt eget behov. Den som bygger selv har de beste forutsetningene for å vite hva pengene går til. Fortsatt eksisterer denne muligheten, men den er forbeholdt de få som kan skaffe seg egen tomt. Det store flertall på boligmarkedet kjøper hus som er reist av andre, enten det er en ny bolig eller en brukt bolig. Da er det ikke byggekostnadene alene som bestemmer prisen. Av betydning er i denne sammenheng bl.a. også hva den enkelte boligkjøper er villig til å betale, og hva kjøperen tror han får for pengene. Den faktiske kunnskapen om kvalitet på materialer og utførelse er ikke alltid til stede hos en gjennomsnittskjøper. Kjøper er derfor i stor grad prisgitt den informasjon selger er villig til å gi om alt ved bygget som ikke er iakttagbart. Manglende kunnskaper hos kjøper kan svekke konkurransen og bevisstheten om kvalitet og standard. Disse forholdene kan være med på å drive kostnadene oppover.

Feil og byggskader

Det er alminnelig enighet om at feil og byggskader er en betydelig kostnadsdrivende faktor. Da kan det være grunn til å se nærmere på om det

finnes noen sammenhenger mellom utviklingen av feilforekomster, og andre utviklingstrekk i næringen. Norges byggforskningsinstitutt har utarbeidet en rapport på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet som redegjør for omfanget av kostnader pga. feil, mangler og skader. Et sammendrag av rapporten er publisert i kompendiet «De nye byggereglene»⁸ som kom i forbindelse med byggesaksreformen. Feil og skadeutviklingen i næringen er dessverre ikke kontinuerlig overvåket, og pålitelig statistikk er det lite av. Man har derfor vært henvist til denne ene kilden.

Av ovennevnte rapport fremgår feilfordelingen som angitt nedenfor:

- byggherrens overordnede rammebetingelser 20%
- feil i prosjekteringen 20%
- prosjekteringsunnlattelse/forenklet prosjektering 20%
- feil på materialer og produkter som leveres byggeplassen 10%
- feil under bygging 30%.

Enkelte av de større aktørene i byggenæringen, som representerer utførelsesleddet, har pekt på at 60% av feilkostnadene, de tre første faktorene, ligger i prosjekteringsfasen. Hovedansvaret for prosjektet i denne fasen ligger hos tiltakshaver.

Sett i sammenheng med byggesaksreformen kan det kanskje antas at 70% av feilkostnadene, henholdsvis

- feil i prosjekteringen (20%)
- prosjekteringsunnlattelse/forenklet prosjektering (20%)
- feil under bygging (30%)

skyldes forhold som ligger under de ansvarlige (SØK, PRO og UTF). På dette stadiet har tiltakshaver ikke lenger det samme ansvar i forhold til oppfyllelse av offentlig regelverk.

Intet system kan erstatte kvalifikasjonene til den som skal utføre en oppgave i første hånd. I større grad å sikre at de som skal ivareta de forskjellige ansvarsfunksjonene innehar tilstrekkelig og relevant kompetanse, innebærer et klart potensial for kostnadsreduksjon og kvalitetssikring.

⁷ Utredning for KRD.

⁸ De nye byggereglene, Norges byggforskningsinstitutt, 1996.

Del IV
Utbyggingsavtaler – utvalgets lovforslag

Kapittel 9

Utbyggingsavtaler

9.1 Innledning

Arealplanleggingen i Norge har utviklet seg i retning av en praksis der de private utbyggere i stadig større grad står for detaljplanlegging og tilrettelegging av boligprosjekter og næringsområder. Mange reguleringsplaner blir derfor fremmet som private reguleringsforslag. Utbyggingsavtalene har utviklet seg i lys av dette – et begrep som dekker et vidt spekter av avtale typer som inngås mellom kommuner og utbyggere eller grunneiere, og som regulerer mange forskjellige forhold. Det er for eksempel ikke uvanlig at slike avtaler brukes i stedet for å anvende kravene i plan- og bygningsloven om opparbeiding av vei, vann og avløp samt fellesarealer innenfor byggeområdet ved større byggeprosjekter, og det forekommer også at avtalene et stykke på vei erstatter lovens regler om refusjon for utførelse av tekniske anlegg. Videre har kommunene brukt utbyggingsavtaler for å styre utformingen av boligfelt når det gjelder boligsammensetning, grøntstruktur o.a. I forhold til grunneier eller utbygger har disse tradisjonelle utbyggingsavtaler vært lite omtvistede, selv om de kan gå lenger med hensyn til å pålegge den private part forpliktelser enn det som følger av lovgivningen. Forholdet til tredjemenns og allmenhetens interesser har vært mindre omdiskutert, men kan reise særskilte spørsmål som utvalget kommer tilbake til, jf. pkt. 9.2 nedenfor.

Utbyggingsavtaler kan også være et alternativ til ekspropriasjon. Avtalen kan for eksempel inneholde bestemmelser om avståelse av grunn til offentlig formål som for eksempel friområder eller grunn til offentlig bebyggelse. Ekspropriasjon er et virkemiddel som kommunene i mange tilfeller er tilbakeholdne med å benytte seg av, og for mange kommuner framstår da avtaler i kombinasjon med en mer aktiv markedsorientert oppreden som et godt alternativ. Muligheten for

ekspropriasjon har likevel sin funksjon i denne sammenheng for at kommunen i det hele kan forvente å komme frem til en utbyggingsavtale med den private part.

I den senere tid har bruken av utbyggingsavtaler tatt en ny retning, ved at de også pålegger utbygger å betale for bygninger og anlegg som skal inngå i det offentlige tjenestetilbudet, og som tradisjonelt har blitt betalt av det offentlige. Eksempler på slike avtalevilkår knyttet til såkalt «sosial infrastruktur» er oppføring eller bidrag til skoler og barnehager, krav om bygging av boliger som skal inngå i kommunens tilbud til boligtrengende, samt etablering av infrastrukturtiltak som ikke bare skal dekke utbyggingsområdet behov. For disse typer avtaler har man ikke noen alternative regler for kostnadsfordeling slik man har for vei, vann og kloakk. Slike avtalevilkår er kontroversielle, og har ført til debatt – ofte fordi utbyggingsavtalene brukt på denne måten særlig klart framstår som et alternativ eller supplement til beskatning som virkemiddel det offentlige har for å realisere sine mål.

Utbyggingsavtaler er et blant flere finansielle instrumenter kommunen har til rådighet for å sikre investeringer i fellesinnretninger. Andre aktuelle virkemidler er refusjon etter plan- og bygningsloven kap. IX, vann- og avløpsavgifter etter lov av 31. mai 1974 nr. 17 og forskjellige former for OPS-avtaler (offentlig privat samarbeid). Behovet for eventuelt å opprettholde, innskrenke eller utvide dagens praksis med utbyggingsavtaler, må derfor ses i lys av disse øvrige virkemidlene kommunene har til å finansiere fellesinnretninger.

Det foreligger ingen klar definisjon av hva utbyggingsavtaler er, og det finnes ingen regler eller omtale av slike avtaler i lovverket generelt eller i plan- og bygningsloven spesielt. Alminnelige forvaltningsrettslige regler og prinsipper trekker imidlertid grenser for forvaltningsavtaler generelt og for utbyggingsavtaler spesielt.

9.2 Generelle perspektiver og problemstillinger

9.2.1 Generelt

Utbyggingsavtaler reiser en rekke kompliserte rettsspørsmål i grenselandet mellom offentlig rett (forvaltningsrett) og privatrett (kontraktsrett) der flere forskjellige interesstyper og perspektiver gjør seg gjeldende:

(1) Et rettsproblem handler om tredjemannsinteresser, for eksempel allmennhetens interesse i å bevare et område som det er, typisk som LNF-område, istedenfor å bygge det ut med boliger, skole, kirke, veier mv. Slike interesser forfektes som regel av naboer, grendelag, velforeninger, idrettsforeninger, organisasjoner for friluftsliv, natur- og jordbruksinteresser, osv. Disse interessene må veies mot utbyggingsinteressene etter plan- og bygningsloven. Tredjemannsinteressene knytter seg særlig til den delen av utvekslingsforholdet i avtalen som gjelder kommunens ytelse, ikke vederlaget som kontraktsparten må yte.

Rettsspørsmålene har både en materiell side og en saksbehandlingsmessig side. Materielt er spørsmålet hvilke skranker som – av hensyn til disse interessene – eksisterer for adgangen kommunen har til gjennom avtale med en utbygger eller grunneier å treffe avgjørelser om hvordan et område skal utnyttes. Saksbehandlingsspørsmålene har å gjøre med hvordan kommunens ytelse eventuelt kan bestemmes: Prosessen som leder frem til en utbyggingsavtale må i nødvendig utstrekning sikre at allmennheten/tredjemenn har hatt muligheter til å gjøre sine interesser gjeldende.

(2) Et annet (hoved-)rettsproblem, som har blitt ofret mye oppmerksomhet, knytter seg til grunneierens eller utbyggers behov for vern mot å måtte ta på seg omfattende offentlige finansieringsbyrder for å komme i betraktning ved de nødvendige planvedtak, reguleringsvedtak, vedtak om tillatelse til tiltak eller dispensasjon. Grunneier og utbygger er interessert i utbygging, de har ofte selv tatt initiativ til å få saken i gang. For dem er ikke poenget først og fremst kommunens ytelse, derimot hvilke vederlag grunneieren eller utbyggers selv må yte for å komme i betraktning ved den offentlige myndighetsutøvelsen.

Også disse rettsspørsmålene har en materiell komponent og en saksbehandlingskomponent.

Det materielle hovedspørsmålet er om, og i tilfelle i hvilken grad, kommunen kan sikre seg

andre vederlag gjennom avtalen enn den kunne ha stilt ensidig krav om, og hvor langt ut over vilkårskompetansen denne «avtalekompetansen» i tilfelle går. Saksbehandlingsspørsmålet har først og fremst å gjøre med i hvilken utstrekning avtaleparten har klagerett, og rett til å motsette seg omgjøring av tillatelsen som myndighetene gir som følge av avtalen. De øvrige saksbehandlingsreglene i plan- og bygningsloven og i forvaltningsloven – om forhåndsvarsel, dokumentinnsyn, begrunnelse osv. – har mindre betydning for grunneier eller utbygger ettersom disse er part under avtaleforhandlingene.

(3) Et tredje rettsproblem handler om vernet for konkurrenter til foretaket som inngår utbyggingsavtalen. I hvilken utstrekning trekker konkurranserettslige og EØS-rettslige regler grenser for kommunens adgang til å favorisere én bestemt utbygger gjennom å avtale opplegg og fremdrift med ham? Strider det mot likebehandlingsprinsippet, mot reglene om offentlige anbud og mot saksbehandlingsreglene når myndighetene skal gi utbyggingsoppdrag? Hvor går grensen for hvor mye kommunen kan forplikte seg til uten å komme i strid med konkurranserettslige regler og EØS-prinsipper?

Det kan være hensiktsmessig innledningsvis å framheve sammenhengen mellom problemstilling nr. 1 og 2 ovenfor: Det er nettopp når kommunen oppnår et særlig fordelaktig vederlag, for eksempel ved at utbyggersen påtar seg å finansiere en skole eller barnehage, at risikoen for å ofre tredjemannsinteressene gjennom avtalen kan bli spesielt stor. I den grad slike interesser skulle tale mot utbygging av området, kan de komme til å bli ignorert dersom oppmerksomheten blir ledet vekk fra motforestillingene og over på vederlaget som kommunen har oppnådd gjennom avtalen.

9.2.2 Den videre fremstilling

Et av de fundamentale spørsmål i gjeldende rett, er derfor om det går an – av hensyn både til allmennhetens og tredjemanns interesser samt den private part – å erstatte vedtak og forvaltningsprosess etter plan- og bygningsloven og forvaltningsrettslige regler og prinsipper, med en kontrakt. For Bygningslovutvalget – som har mandat til eventuelt å foreslå en lovfesting av kompetanse til å inngå slike avtaler – blir det imidlertid først og fremst spørsmål om hva kommunene eventuelt bør tillates å tilby og kreve av vederlag, dvs. hvor langt kommunene eventuelt skal tillates å gå. Som det framgår ovenfor, må også dette vurderes i lys

av både allmennhetens/tredjemanns interesser og den direkte involverte private parts interesser. Hensynet til allmennheten/tredjemann må for øvrig også ivaretas særskilt ved utformingen av regler om saksbehandlingen – offentlighet, medvirkning og klagerett mv.

Utvalget kommer i pkt. 9.4 nedenfor tilbake til enkelte av de ovenfor skisserte spørsmål knyttet til gjeldende rett. Først, under pkt. 9.3, foretas imidlertid en deskriptiv gjennomgang av dagens praksis. I pkt. 9.5, 9.6 og 9.7 redegjøres for utenlandsk rett, utvalgets syn på behovet for lovregulering og det foreliggende lovreguleringsforslag fra Planlovutvalget. Bygningslovutvalgets eget lovforslag presenteres i pkt. 9.8 og 9.9. Økonomiske og administrative konsekvenser omtales i pkt. 9.10.

9.3 Nærmere om dagens praksis

9.3.1 Hvor ofte og i hvilke sammenhenger inngås utbyggingsavtaler?

Av Bygningslovutvalgets faktaundersøkelse, jf. vedlegg 1, framgår at 41% av kommunene har inngått utbyggingsavtaler i løpet av de siste 3 år, og at slike avtaler er langt vanligere blant de store og mellomstore kommunene enn blant de små. Således hadde hele 78% av kommunene med mer enn 50.000 innbyggere, 83% av kommunene med 20.000–49.999 innbyggere og 72% av kommunene med 10.000–19.999 innbyggere inngått slike avtaler. For kommunene med 5.000–9.999 innbyggere og kommuner med under 5.000 innbyggere var de tilsvarende tall henholdsvis 36% og 21%. For de kommunene som har inngått utbyggingsavtaler i de siste 3 år, er det for øvrig opplyst at utbyggingsavtaler gjennomsnittlig forekommer i 8,6% av byggesakene.

Ubyggingsavtaler inngås i tilknytning til kommunens detaljplan- og/eller byggesaksbehandling: Utbygger henvender seg normalt til kommunen som plan- og bygningsmyndighet med ønske om utbygging, og han har et behov for et positivt reguleringsvedtak eller en tillatelse til tiltak. Det er i denne situasjonen kommunen gjerne kommer opp med krav eller forslag om utbyggingsavtale, og bytemidlet kommunen har til rådighet i den forbindelse er uforpliktende utsagn til den private part om fordelaktig framtidig bruk av offentlig kompetanse.

Først og fremst knytter dette seg til den kompetansen kommunen er gitt ved behandling av private reguleringsforslag, jf. plan- og bygningsloven § 30. Selv om kommunen ikke ensidig kan kreve at det inngås en utbyggingsavtale, overlater disse

bestemmelsene til kommunens skjønn om et privat reguleringsforslag skal vedtas eller ikke. Overfor en utbygger som ønsker en spesiell regulering og/eller utbygging, setter dette kommunen i en sterk posisjon i forhold til å få inngått avtaler der den private utbygger påtar seg for eksempel å betale for opparbeidingen av offentlig tilbud.

Videre gir plan- og bygningsloven § 20-4 andre ledd bokstav b og § 26 første ledd kommunen hjemmel for å gi såkalte rekkefølgebestemmelser til kommuneplan eller reguleringsplan: Både ved behandlingen av private reguleringsforslag og kommunens egne forslag, kan kommunen gi bestemmelser om tidsrekkefølge for utbygging av ulike byggeområder, herunder også om samtidig ferdigstillelse av boliger og anlegg og fellestiltak som skoler, barnehager, lekearealer, gang- og sykkelveier og lignende. For at utbygger skal ha forhåpninger om å få politisk gjennomslag for sin utbyggingsplan, kan det derfor bli nødvendig for ham å påta seg å utføre og bekoste slike fellestiltak. Hvis ikke utbygger dekker kostnadene med slike tiltak, vil utbygger måtte vente på at tiltakene blir bygget ut i offentlig regi. Her kan prioriteringene lett bli annerledes enn det utbygger er tjent med. I en slik situasjon kan en utbygger være villig til å forskuttere eller dekke utgiftene knyttet til gjennomføring av slike tiltak.

Det kan også være aktuelt å inngå utbyggingsavtaler utelukkende i forbindelse med byggesaksbehandling. Dette forutsetter en mer aktiv bruk av kommunens kompetanse. Den som søker om en tillatelse til tiltak har nemlig rettskrav på å få det med mindre kommunen har rettslig grunnlag for å nekte, og avgjørelsen er i utgangspunktet ikke skjønnsmessig, men lovbundet. Kommunen kan derfor som utgangspunkt ikke kreve en utbyggingsavtale som betingelse for en tillatelse, eller nekte tillatelse fordi det ville være uheldig å bygge ut området. Ønsker kommunen å avslå søknaden, kan kommunen nedlegge midlertidig dele- og byggeforbud med sikte på regulering eller omregulering etter plan- og bygningsloven § 33, eller stille krav om reguleringsplan etter plan- og bygningsloven § 23. Og gjøres det, vil kommunen i stor grad komme i samme forhandlingsposisjon som tidligere nevnt. Videre vil eksisterende rekkefølgebestemmelser kunne gi grunnlag for avslag på byggesøknad hvis ikke utbygger gjennom avtale eller på annen måte sikrer at kravene som framgår av disse blir oppfylt. I saker der det er nødvendig med dispensasjon, gis det også anvisning på en skjønnsmessig vurdering og avgjørelse fra kommunens side, og dermed åpnes

det samtidig for bruk av vilkår for eksempel i form av en utbyggingsavtale.

I noen tilfeller er kommunen tomteeier, og inngår avtale i forbindelse med salg eller utbygging av tomten. I disse tilfellene opptrer kommunen rent privatrettslig, og avtalen står i all hovedsak i samme rettsstilling som andre avtaler om salg og utbygging. Selv om kommunen opptrer som tomteselger kan avtalen også bære preg av offentlig myndighetsutøvelse, og da står likevel ikke kommunene helt fritt. Avtalen kan for eksempel inneholde bestemmelser om en bestemt reguleringsutvikling, og dermed forskuttere en etterfølgende reguleringsmessig behandling.

9.3.2 Nærmere om innholdet av utbyggingsavtaler

Ofte innledes utbyggingsavtaler med en beskrivelse av gjeldende plangrunnlag for det aktuelle området. Er ikke området nærmere regulert, avtaler gjerne partene hvem som skal være ansvarlig for å utarbeide forslag til reguleringsplan. I praksis vil dette være den private utbygger. Kommunen på sin side gir da gjerne uforpliktende «løfter» knyttet til behandlingen av disse forslagene. Det forekommer også at det i avtalen forutsettes at kommunen skal søke utarbeidet en regulering i samsvar med intensjonene i avtalen for øvrig, og da legges også gjerne inn i avtalen bestemmelser om virkningen av at slike forutsetninger eventuelt ikke slår til.

Avtalene går ellers ofte ut på at kommunene kjøper eiendom framfor å ekspropriere, men da gjennomgående med ekspropriasjonstrusselen som klar foranledning. Prisen på areal som skal erverves til offentlige formål, vil ofte være fastsatt i avtalen med mindre avtalen har bestemmelser om at vederlaget fastsettes ved skjønn. Fra tid til annen tas det videre opp bestemmelser i utbyggingsavtalene om kommunens adgang til å ekspropriere (ytterligere) arealer i framtiden.

Avtaler som binder kommunen til en bestemt reguleringsutvikling eller avtaler som ellers binder kommunen til å bruke, eller ikke bruke, sin kompetanse til offentlig myndighetsutøvelse i framtiden, reiser en rekke spørsmål av rettslig karakter. Det er ikke uten videre gitt at kommunene lovlig kan binde opp sin forvaltningsmyndighet gjennom slike avtaler. Når lovgiver har lagt myndighet til kommunene, har det rimeligvis ikke vært forutsetningen at kommunene i ettertid skulle innskrenke sin myndighet gjennom avtaler. Spørsmålet om hvor langt kommunen kan gå i å

binde opp sin forvaltningsmyndighet kommer utvalget tilbake til under pkt. 9.4.2 nedenfor.

Utbyggingstakten er et annet forhold som det er vanlig å si noe om i en utbyggingsavtale. Dette kan for eksempel være i form av en fremdriftsplan for oppføring av eller innflytting i boenheter i området, eller – særlig ved større byggeprosjekter – avtale om ferdigstillelse av teknisk infrastruktur i takt med utbygging av delfelter. Det er også vanlig å avtale en mulighet for utbygger til å bygge ut raskere enn det fremdriftsplanen tilsier, og det korresponderer da ofte med at utbygger samtidig blir pålagt å utføre nødvendige tiltak for å ivareta den sosiale infrastrukturen. Eksempel på det siste kan være krav om betaling av beregnede bidrag til kommunen til dekning av skoleutbygging.

Fordeling av økonomiske kostnader utgjør for øvrig en vesentlig del av innholdet i de utbyggingsavtaler som inngås i dag. For så vidt gjelder teknisk infrastruktur, er dette i tråd med bestemmelsene i plan- og bygningsloven §§ 66 og 67 sammenholdt med reglene om refusjon. Når det gjelder kostnadene ved sosiale infrastrukturtiltak, kan krav om bidrag til dette uttrykkes direkte som nevnt knyttet til forsering av arbeidene i forhold til fremdriftsplanen eller på annen måte i utbyggingsavtalen. Slike bidragskrav kan imidlertid også følge forutsetningsvis gjennom rekkefølgebestemmelser i kommune- eller reguleringsplan.

Bestemmelser om husbankfinansiering av deler av boligene som bygges, om begrenset framtidig omsettelighet og et visst antall boliger tilpasset særskilt trengende grupper (sosial boligprofil), forekommer også i utbyggingsavtaler i dag. Noen kommuner betinger seg tildelingsrett for en viss mengde av de oppførte bygninger. Som ledd i større utbyggingsprosjekter kan partene dessuten avtale erverv av tomter for å gjøre ekspropriasjon overflødig. Utbyggingsavtalen inneholder da ofte detaljerte bestemmelser om pris eller beregningen av pris.

En utbyggingsavtale inneholder også fra tid til annen ordinære bestemmelser om oppsigelsesadgang, misligholdsbeføyelser, tvisteløsning og verneting.

9.3.3 Fremgangsmåten for å oppnå utbyggingsavtaler i dag

Avtaler som inngås i tilknytning til planbehandling

Forhandlingene om utbyggingsavtaler er i mange tilfeller knyttet nær opp mot saksbehandlingsreglene for behandling av reguleringsplan fastsatt i plan- og bygningsloven §§ 27-1 flg. Fremgangsmå-

ten er da i hovedtrekk slik: Kommunen varsler grunneier og/eller utbygger om at utbyggingsavtale ønskes inngått – gjerne når kommunens planavdeling kontaktes vedrørende utforming av privat planforslag. Selve avtaleforhandlingene skjer deretter i regi av rådmannen/administrasjonssjefen (i kommuner som ikke har parlamentarisk styresett), og dette blir dermed håndtert administrativt atskilt fra den tradisjonelle planbehandlingen som foregår parallelt.

Kommunene stiller gjerne med minst to personer til forhandlingene. Tanken bak dette er å unngå tvil om hva som er sagt i møtene, og å forebygge eventuelle mistanker om korrupsjon eller lignende. Forhandlingene kan foregå trinnvis, fra innledende informasjonsmøte til mer inngående drøftelser rundt avtaleinnhold og avtaleformuleringer.

Generelle kommunaløkonomiske og boligpolitiske forhold er gjerne sentrale vurderingstemaer i planprosessen, og disse legges også til grunn ved – og søkes sikret gjennom – avtaleforhandlingene. Behov for ny teknisk og sosial infrastruktur ivaretas derimot i en del kommuner gjennom vilkårs- eller rekkefølgebestemmelser i arealplan. Dersom det er nødvendig med politiske avklaringer underveis i forhandlingene blir for øvrig gjerne formannskapet kopledd inn. Det politiske mandat som rådmannen arbeider etter ved avtaleforhandlingene, er imidlertid gjennomgående relativt klart, så behovet for ytterligere avklaringer underveis vil normalt være begrenset.

Selv om avtalene fremforhandles av administrasjonen, må avtalen inngås av kommunestyret (eller formannskapet når avtalekompetansen er delegert). Forslag til avtale fremmes vanligvis før eller samtidig med at reguleringsplanforslaget legges fram for formannskapet/kommunestyret. Kommunen vil normalt ikke forplikte seg rettslig ved å skrive under før tilhørende reguleringsplan eventuelt er endelig vedtatt. Det har sammenheng med at avtalen normalt er basert på forutsetningene om en bestemt reguleringsutvikling.

Forhandlingsprosessene er i praksis lukkede (unntatt offentlighet), men de endelige avtaleutkast vil være offentlig tilgjengelige som saksfremlegg for politiske organer.

Avtaler som inngås i tilknytning til byggesaksbehandling

Eksisterende rekkefølgebestemmelser kan som nevnt gi grunnlag for avslag på byggesøknad hvis ikke utbygger gjennom avtale eller på annen måte

sikrer at kravene som framgår av rekkefølgebestemmelsene blir oppfylt. I saker der det er nødvendig med dispensasjon, gis det for øvrig også anvisning på en skjønsmessig vurdering og avgjørelse fra kommunens side, og dermed åpnes det også i disse tilfellene for forhandlinger om utbyggingsavtaler uavhengig av om det samtidig behandles forslag om ny eller revidert arealplanlegging i det aktuelle området.

Også i slike tilfeller er inntrykket at kommunene legger vekt på å holde plan- og bygningsmyndigheten atskilt fra avtaleforhandlingene, for eksempel slik at det er kommunens eiendoms-/utbyggingskontor som representerer kommunene. Ikke bare avtaleinngåelsen, men også selve avtaleprosessen kan komme etter at planvedtak er truffet, for eksempel i tilfeller der det er eksisterende rekkefølgebestemmelser som foranlediger avtalen. Men det er likevel plan- og bygningsmyndigheten som tar stilling til i hvilken grad for eksempel rekkefølgebestemmelsene skal følges opp.

9.4 Gjeldende rett – uavklarte spørsmål

9.4.1 Innledning. Offentlig eller privatrett?

I forhold til utbyggeren tar noen som utgangspunkt at utbyggingsavtaler bare kan regulere slike rettigheter og plikter som kommunen kan treffe vedtak om som planmyndighet og byggesaksmyndighet med hjemmel i plan- og bygningsloven og den alminnelige, ulovfestede vilkårsloven.¹ Juridisk sett blir det da i realiteten liten forskjell mellom et reguleringsplanvedtak og en utbyggingsavtale. Forskjellen består først og fremst i at utbyggeren for å bli bundet av de nærmere vilkår i en reguleringsplan må avgi en aksept ved konkludent atferd, mens han i en utbyggingsavtale avgir en skriftlig aksept. Med en slik innfallsvinkel er det gjennomgående lite tvilsomt at vi også ved inngåelse av utbyggingsavta-

¹ Vilkårsloven går i korthet ut på at forvaltningen, uten spesiell lovhjemmel, kan knytte tyngende vilkår til begunstigende vedtak som treffes innenfor områder hvor lovgiver har gitt anvisning på fritt skjønn. Det er likevel klart at også adgangen til å stille vilkår vil være begrenset av kravet om at skjønsmessig forvaltningsmyndighet må utøves på en saklig og forsvarlig måte, og ikke bygge på utenforliggende hensyn. *Frihagen*, Forvaltningsrett I, s. 316, fremholder videre at «det nok også [må] stilles krav om at (...) vilkåret mer direkte er i samsvar med lovens formål og at det ikke fremtrer som uforholdsmessig tyngende sett i lys av de mål en vil oppnå, og hvilke alternativer som foreligger. Vilkåret må heller ikke fremtre som et urimelig inngrep i vedkommendes personlige integritet eller frihet.»

ler har å gjøre med utøvelse av offentlig myndighet, og at kommunens materielle kompetanse og saksbehandling reguleres fullt ut av offentlighetsloven, kommuneloven, plan- og bygningsloven og forvaltningsloven samt den ulovfestede forvaltningsrett.

Andre har konkludert med at man her har å gjøre med en blanding av offentlig myndighetsutøvelse og privatrettslige prinsipper, men begrunnet dette noe forskjellig: Noen har hevdet at kommunens kompetanse til å stille vilkår med hjemmel i plan- og bygningsloven må anses utvidet ved utbyggingsavtaler under henvisning til den private autonomi, dvs. den kompetansen rettssubjekter i alminnelighet har til å disponere over sine eiendeler og til å inngå avtaler. Avtalekompetansen begrenses så av de alminnelige regler om myndighetsmisbruk² eventuelt kombinert med prinsippene i avtaleloven § 36.³ Andre tar utgangspunkt i den rent faktiske situasjon; at kommunene i lang tid har inngått avtaler der kommunens bruk av offentlig kompetanse har vært byttemidlet, og at slike avtaler ikke er underkjent av domstolene – selv om Høyesterett i forhold til tredjemannsinteressene tradisjonelt har trukket snevre grenser for adgangen til å erstatte offentlig myndighetsutøvelse med disposisjoner i kontraktsform. Slike «kombinasjonsavtaler» hevdes derfor ikke i seg selv å være en rettslig umulighet, og man kan si at kommunenes kompetanse til i forhold til utbyggeren å avtale noe mer enn det som er hjemlet i plan- og bygningsloven, er basert på sedvane og den private parts samtykke. Også med et slikt utgangspunkt vil imidlertid læren om myndighetsmisbruk innebære en avgrensning i forhold til hvilke vilkår som kan stilles. I tillegg kommer de øvrige generelle skrankene som alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper trekker opp for å kunne inngå avtaler om bruk eller ikke-bruk av

offentlig myndighet, likeledes forvaltningsrettslige regler for hvordan saksgangen må være.

Det er etter utvalgets syn vanskelig å stille opp noen helt dekkende tese om hvorvidt utbyggingsavtaler reguleres av offentligrettslige regler eller privatrettslige prinsipper. Det synes å være et faktum at utbyggingsavtaler i dag inneholder elementer fra begge rettsområder, og dette kan derfor i utgangspunktet gi grunnlag for å hevde at det er en kombinasjon av offentligrettslige og privatrettslige prinsipper som også må komme til anvendelse.

Utvalget finner det ikke nødvendig å gå nærmere inn på den overordnede problemstillingen knyttet til arten av kommunenes materielle kompetansegrunnlag i gjeldende rett. I pkt. 9.4.2 tas likevel opp et beslektet spørsmål; forholdet til forvaltningslovens definisjoner av «vedtak» og «enkeltvedtak». Formålet er imidlertid da først og fremst å synliggjøre hvilke krav som – i lys av de forskjellige hensyn og interesser som gjør seg gjeldende – bør stilles til saksbehandlingen både de lege lata og de lege ferenda. Forholdet mellom kommunens kompetanse og hensynet til tredjemenns og allmennhetens interesser, kommer som nevnt utvalget også tilbake til innledningsvis i pkt. 9.4.2 nedenfor.

At det offentlige i det hele tatt bruker sin reguleringsmyndighet og ekspropriasjonsmyndighet som virkemiddel til å komme i posisjon til å forhandle om en avtale, synes for øvrig å være akseptert både i teori og praksis. I *Eckhoff og Smith*, *Forvaltningsrett* 7. utg. s. 394 heter det således:

«Praktisk viktig er utbyggingsavtaler mellom kommuner, grunneiere og entreprenører. Hensikten er å skaffe kommunen tilstrekkelig kontroll over utbygging av boliger og næringsarealer uten å pådra seg utgifter til tomtekjøp og byggevirksomhet. Kommunene har som utgangspunkt en sterk forhandlingsposisjon. Dels har de trusselen om ekspropriasjon i bakånd, dels kan de lokke med at spørsmål om reguleringsplan og byggetillatelse m.v. vil bli løst hvis deres ønsker blir etterkommet. Men i hovedtrekk må avtalen være egnet til å ivareta også utbyggerens interesser. De plikter som de påtar seg, kan for eksempel gjelde boligernes størrelse og pris (for eksempel at de skal husbankfinansieres), disponering av friarealer eller kommunal kontroll med fordeling av boligene.»

I pkt. 9.4.2 nedenfor kommer utvalget tilbake til denne problemstillingen ved å se nærmere på hvilke rettslige rammer som i dag gjelder for

² Læren om myndighetsmisbruk har utviklet seg gjennom rettspraksis: Det anses som misbruk av skjønnsmyndighet dersom forvaltningen tar utenforliggende eller usaklige hensyn, dersom avgjørelsen er vilkårlig eller sterkt urimelig, eller dersom det har funnet sted usaklig forskjellsbehandling. Grensen mot utenforliggende hensyn innebærer blant annet et krav om saklig sammenheng mellom lovens formål og det som søkes oppnådd ved å gjøre bruk av den på en bestemt måte. Kravet om å unngå vilkårlighet knytter seg til både saksbehandlingen/avgjørelsesprosessen og skranken mot utenforliggende og usaklige hensyn. Rimelighetskriteriet innebærer bl.a. et krav om forholdsmessighet mellom det en vil oppnå og de midler som brukes.

³ Avtaleloven (lov 31. mai 1918 nr. 4) § 36 er en generell hjemmel for domstolene til å gripe inn i avtaler overalt hvor de finner at det vil «virke urimelig eller være i strid med god forretningskikk» å gjøre avtalen gjeldende som den er.

kommunens anvendelse av sin reguleringsplanmyndighet overfor utbygger til å fremforhandle en utbyggingsavtale.

Avslutningsvis i ovennevnte sitat gir Eckhoff/Smith også uttrykk for noen innholdsmessige skranker som gjelder for utbyggingsavtaler i forhold til utbyggeren. Dette spørsmålet – hvor langt kommunen eventuelt kan gå i å «pålegge» den private part avtaleforpliktelser i utbyggingsavtaler – er ennå ikke endelig avklart ved domstolene. Problemstillingen er likevel berørt i noen sammenhenger, for eksempel i Sivilombudsmannens årsmelding for 1989 s. 105. Saken gjaldt spørsmål om gyldigheten av en utbyggingsavtale hvor den private part hadde forpliktet seg til å yte bidrag ved etableringen av hovedanlegg og overdragelse av arealer vederlagsfritt til kommunen. Avtalen ble inngått under trussel om ekspropriasjon, noe som ble godtatt av ombudsmannen så lenge ekspropriasjon var en alternativ og reell strategi for kommunen. Vilkårene kommunen stilte om økonomisk bidrag, lå imidlertid også utenfor rammen av de plikter en grunneier kan pålegges med hjemmel i plan- og bygningsloven. Heller ikke dette anså ombudsmannen som en rettslig umulighet; under en viss tvil fant ombudsmannen at det ikke var noe til hinder for at den private part frivillig kunne påta seg slike forpliktelser. For øvrig antydde han at en vurdering av vilkårenes holdbarhet måtte foretas i lys av prinsipper som i alminnelighet gjelder for revisjon av privatrettslige avtaler: Forbudet mot urimelig tyngende vilkår, jf. for eksempel prisloven § 18 (nå opphevet) og avtaleloven § 36. En slik vurdering i den konkrete saken, mente ombudsmannen

«nødvendigvis [måtte] bli å vurdere av domstolene i forbindelse med den mer utførlige og umiddelbare saksbehandling man oppnår i rettergang».

Også Frihagen har gitt klart uttrykk for at kommunens kompetanse til å stille krav overfor utbyggeren gjennom en utbyggingsavtale, vil kunne gå lenger enn kompetansen til å stille vilkår i forbindelse med reguleringsbehandling eller byggesaksbehandling, jf. kommentarutgaven til plan- og bygningsloven, bind III s. 100-101:

«Kommunen vil som ledd i en nærmere avtale om utbygging, i noen grad kunne stille krav om ytelse fra utbyggeren som den ikke ville kunne kreve som vilkår for regulering eller byggetillatelse. Utbyggeren må således kunne påta seg visse særlige forpliktelser som ledd i en slik bredere samarbeidsordning.»

Utvalget går nærmere inn på hvilke innholdsmessige skranker som gjelder for dagens utbyggingsavtaler i et eget avsnitt under pkt. 9.4.2 nedenfor. Skrankene vurderes i lys av de forskjellige kompetansegrunnlag som hevdes å være aktuelle. Det tredje (hoved-)rettsproblemet som er skissert i pkt. 9.2 ovenfor – forholdet til vernet for konkurrenter til utbyggeren eller grunneieren som inngår utbyggingsavtalen – omtales særskilt avslutningsvis i pkt. 9.4.2.

Hovedsiktemålet med omtalen i pkt. 9.4.2 er å synliggjøre – et stykke på vei – hvilke rettslige rammer og prinsipper som dagens praksis på området må forholde seg til, samt å gi en pekepinn på ulikheter mellom dagens rettstilstand og situasjonen dersom utvalgets forslag blir gjeldende rett. Utvalget anser det ikke nødvendig eller hensiktsmessig å ta uttrykkelig stilling til holdbarheten av de forskjellige teorier som omtales. Det er prinsippene og begrunnelsen for dem som er det vesentlige i denne sammenheng.

9.4.2 Nærmere om noen hovedproblemstillinger i gjeldende rett

Hvor langt kan kommunen gå i å forhåndsbinde sin forvaltningsmyndighet?

En hovedproblemstilling knyttet til praksisen med utbyggingsavtaler har vært (og er) om kommunen har adgang til å binde opp sin forvaltningsmyndighet: Avtalebegrepet gir i utgangspunktet antydninger om at begge parter er ment å skulle forplikte seg, og siden kommunens «forhandlingsmiddel» i denne sammenheng er utøvelse av offentlig myndighet, er det stilt spørsmål om og eventuelt hvor langt kommunen kan gå i å avgi forhåndstilsagn om hvordan denne myndigheten vil komme til å bli benyttet i fremtiden.

Problemstillingen knytter seg særlig til hvilket vern tredjemann/allmennheten har mot at utbygging skal bestemmes gjennom en avtale som tredjemann i mindre grad har mulighet til å påvirke: Avtalene trer i stedet for den plan-, regulerings- og byggetillatelsesprosess som er lovfestet i plan- og bygningsloven – en prosess som nettopp skal sikre at kommunen foretar en fri, åpen og bred avveining av så vel hensynene for utbygging som mothensynene.

Bindingen kan knytte seg til framtidig rettsanvendelse, skjønnsutøvelse og saksbehandling, og den kan være både positiv og negativ: Med positiv binding av myndighet menes for eksempel at kommunen i avtalen gir løfte om å treffe et bestemt vedtak. Negativ binding vil innebære et

løfte om ikke-bruk av myndighet, for eksempel løfter om at ekspropriasjon ikke skal foretas. Det sentrale element er imidlertid at det foreligger en form for binding av framtidig myndighetsutøvelse i motsetning til alminnelige forhåndsuttalelser. Forhåndsuttalelser inngår som ledd i den alminnelige veiledningen fra det offentlige, og siden de ikke er ment å skulle fastlegge rettsforhold, er det ikke nødvendig å lete etter et formelt kompetansegrunnlag. Mellom bindende forhåndstilsagn og rene forhåndsuttalelser kan det for øvrig være tale om flere grader av binding. Det vises i den forbindelse til artikkelen «Fusadommen i forvaltningsrettslig og rettsteoretisk perspektiv» av *Erik Boe*, inntatt i *Lov og Rett* 1991 s. 323-346 på s. 339-346.

Problemstillingen knyttet til binding av forvaltningsmyndighet er generell, og har kommet opp i forskjellige sammenhenger i rettspraksis. I en dom inntatt i *Rt.* 1992 s. 1235 flg. (Fiskekvote) kom Høyesterett således inn på forholdet mellom et gitt forhåndstilsagn om fiskekvoter fra fiskerimyndighetene og adgangen til framtidig regulering av tilgangen til fisket gjennom forskrifter. Staten anførte at selv om det var gitt et bindende tilsagn (tilbudsbrev om å beholde rederikvoter ved gjennomføring av kapasitetsreduksjon i fiskeflåten) så mistet rederiene sin rett etter dette da det kom forskrifter om kvotefordelingen som fravek fra disse. Denne anførselen fikk staten ikke medhold i. Høyesterett drøftet imidlertid også det generelle spørsmålet om fiskerimyndighetene (Fiskeridepartementet) i det hele tatt har rettslig adgang til å gi tilsagn som binder framtidig utøvelse av forvaltningsmyndigheten på fiskeriforvaltningens område. Førstvoterende, med tilslutning fra de øvrige dommerne, uttalte på generelt grunnlag (s. 1240):

«Spørsmålet om i hvilken utstrekning staten kan gi tilsagn som binder framtidig utøvelse av forvaltningsmyndighet, er vanskelig. Jeg begrenser meg til å si at dette trolig kan stille seg noe forskjellig på de ulike forvaltningsområder. Dersom det anses nødvendig eller ønskelig for å fremme vedkommende hjemmelslovs formål, har jeg vanskelig for å se avgjørende hensyn mot at det bør være adgang til, i atskillig utstrekning, å binde utøvelsen av forvaltningsmyndighet gjennom avtaler eller tilsagn på spesielle områder. Dette er ikke ukjent i forvaltningspraksis. Jeg ser således ikke bort fra at Fiskeridepartementet, innen de rammer som var trukket opp i lov av 16. juni 1972 nr. 57 om regulering av fisket, rettslig kunne forplikte seg til å tildele fiskekvoter etter bestemte regler for en viss periode.»

Det er noe delte meninger om denne dommens prejudikatsverdi, men det må i alle fall kunne legges til grunn som et utgangspunkt at det i noen utstrekning vil kunne være adgang for myndighetene til å gi bindende forhåndstilsagn om utøvelsen av sin forvaltningsmyndighet. Gyldigheten av en slik forhåndsbinding vil imidlertid måtte bero på en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle, og ved denne vurderingen må det bl.a. legges vekt på hjemmelslovens formål, hvor vidtgående og langvarige bindinger det er tale om, og om forholdet må anses ekstraordinært. Forhåndsbinding vil således kunne være spesielt betenkelig når det ikke er samme samfunnsinteresser som «ofres» gjennom en utbyggingsavtale som de som tilgodeses gjennom avtalen, for eksempel når hensynet til å oppnå bedre skoler eller barnehager går på bekostning av friluftssinteresser. I tillegg må det under avtaleforhandlingene legges til offentlighet og medvirkning i nødvendig utstrekning.

Også i teorien synes det å være enighet om at det må være adgang til en viss forhåndsbinding, men det synes å være noe uenighet om hvor langt denne adgangen går. *Frihagen*, *Forvaltningsrett I* s. 304-305 antar at praksis og reelle hensyn tilsier at det er en «viss adgang» til å gi forhåndstilsagn om hvordan skjønnsmyndighet vil bli brukt og om hvordan loven vil bli tolket, forutsatt at det er i samsvar med den aktuelle lovens formål og at saken er forsvarlig utredet. *Eckhoff/Smith*, *Forvaltningsrett 7.* utg. s. 384-385, synes å mene at det ikke er adgang til å forhåndsbinde lovtolkningen. Derimot mener også de at det er en viss adgang til forhåndsbinding av skjønnnet, men at adgangen er begrenset i forhold til hvor vidtgående bindingen er, bl.a. hvor lang tid den gjelder for og om den går ut på at myndigheten positivt skal brukes på en bestemt måte, eller generelt på at forvaltningen ikke skal bruke sin myndighet. *Bernt*, *Avtaler med stat og kommune*, 1981, legger vekt på virkningene av bindingen for den senere kompetanseutøvelse og spør om adgangen til å fravike forventninger som er skapt hos den private part. Hans fremstilling viser imidlertid også at det skal mye til før myndighetene kan inngå avtaler som setter til side plikten til å foreta en fri, åpen og bred totalvurdering av for eksempel plan- og reguleringsforslag, og at en ikke kan komme utenom saksbehandlingsreglene bare ved å følge disse etter at alt er bestemt i en avtale. *Frihagen* har for øvrig tatt til orde for at dersom det er tale om en gjensidig bebyrdende avtale, så har forvaltningen større kompetanse enn ellers til å gi bindende tilsagn om hvorledes de skal utøve forvalt-

ningsmyndigheten på området (samtidig som de private parter får en noe større adgang til å gi rettslig bindende samtykke). Dette er det imidlertid delte meninger om som generell retningslinje.

Selv om man på et generelt forvaltningsrettslig grunnlag vil kunne anerkjenne adgangen til forhåndsbinding av forvaltningsmyndighet, vil vurderingene av hvor langt man kan gå slå forskjellig ut på forskjellige forvaltningsområder.

Plan- og bygningsloven legger opp til offentlighet, informasjon og medvirkning på alle nivåer i planleggingen. Siktemålet er både å fremme engasjement og allmenn deltagelse, og å sikre innflytelse og mulighet for påvirkning fra de som blir berørt av reguleringen. Dersom kommunen inngår en utbyggingsavtale i forkant av en reguleringsplanprosess, er det en fare for at offentlighetens muligheter til å påvirke resultatet ikke blir reell. Kommunen må dessuten ikke bli bundet til noen bestemt løsning uten at den har foretatt en slik helhetsvurdering som reglene om vedtagelse av reguleringsplan forutsetter. I Kommunal- og regionaldepartementets rundskriv H-5/02 er det derfor lagt til grunn at kommunene ikke har anledning til å binde kommunestyrets endelige vedtakskompetanse ved å inngå forpliktende forhåndsavtaler med en utbygger. Kommunestyret skal, etter fullført behandlingsprosess, på fritt grunnlag kunne ta standpunkt til om planen skal vedtas eller forkastes. I rundskrivet er det videre framholdt at heller ikke kommunestyrets kompetanse til å omregulere eller å unnlate å regulere kan bindes opp, men at kommunene likevel – under gitte omstendigheter – kan ha pådratt seg forpliktelser det medfører erstatningsansvar ikke å etterleve. Det sentrale poeng for departementet synes å være at kommunen ved inngåelse av utbyggingsavtale i forkant av reguleringsplanprosessen må sikre at alle berørte interesser kommer til på en forsvarlig måte: Det er viktig med offentlighet, medvirkning og informasjon tidlig i prosessen. I rundskrivet foreslås at dette for eksempel kan skje ved å kunngjøre oppstart av forhandlinger om utbyggingsavtaler og eventuelt sende forslag til avtale eller hovedprinsipene for avtalen ut på høring.

Ved vurderingen av adgangen til forhåndsbinding av forvaltningsmyndighet etter plan- og bygningsloven, må det også tas hensyn til at forvaltningsmyndigheten etter loven ikke bare ligger hos kommunen, men at også staten spiller en viktig rolle. Staten kan for eksempel gjennom innsigelser eller klager til reguleringsplan sette til side kommunens reguleringsvedtak. Staten kan også fremme egne reguleringsplaner. Og staten har også en helt

selvstendig adgang til å fatte vedtak om ekspropriasjon for gjennomføring av plan. Staten er ut fra et avtalerettslig perspektiv ikke bundet av kommunens avtaler. Og siden det er staten som etter loven er innehaver av den overordnede reguleringskompetansen, er dette ytterligere et moment som taler for å begrense kommunens adgang til å binde opp myndighetsutøvelse gjennom avtale.

I *Odd Jarl Pedersen* m.fl., Plan- og bygningsrett, Oslo, 2000, s. 609-610, gjennomgås relevant rettspraksis før spørsmålet om forhåndsbinding av reguleringsmyndighet omtales slik:

«Ut fra dette kan det ikke gis et prinsipielt svar på om forvaltningsmyndighet kan bindes, men at konkrete forhold vil være avgjørende. Utgangspunktet vil være at forvaltningsmyndigheten ikke kan bindes. Det som taler mot at forvaltningen skal kunne binde sin kompetanse, er behovet for å kunne stå fritt til i fremtiden å treffe de vedtak som da fremstår som ønskelig. Dette fører til at det er mindre betenkelig å binde kompetansen til å treffe et bestemt vedtak, enn å binde kompetansen til ikke [å] treffe vedtak. Dette gjelder særlig hvis vedtaket er uten tidsbegrensning eller gjelder for en lang tid. En avtale der kommunen binder seg til å regulere et område til næringsformål, vil i forhold til binding av kommunens fremtidige reguleringskompetanse, være uproblematisk, men en slik avtale vil være problematisk hvis den setter planprosessen ut av spill slik [at] kommunestyret har bundet seg til å regulere et område til næringsformål, før friluftsinteressene har hatt anledning til å komme til orde. Det er hvis kommunen binder seg til i fremtiden ikke å kunne omregulere, at betenkelighetene oppstår».

Høyesterettspraksis viser at det uansett skal svært mye til før man kan konstatere at kommunen faktisk har bundet sin reguleringsmyndighet – uavhengig av spørsmålet om den kan det. Det vises i denne forbindelse til Rt. 1975 s. 620 (Eskemyr) og Rt. 1973 s. 107 (Mardøla). Ut fra det vi vet om praksis i dag, synes kommunene også å legge til grunn som den klare hovedregel at det ikke er adgang til å forhåndsbinde reguleringsmyndigheten. De fleste avtaler inngås – i alle fall formelt – etter at reguleringsplanvedtak er truffet, og det vil da normalt heller ikke bli tatt inn bestemmelser som sikrer utbygger mot at kommunen ombestemmer seg og endrer den vedtatte reguleringsplan senere. Dersom avtalene likevel inngås før reguleringsplan er vedtatt, vil den nok antakelig også uttrykkelig fastslå kommunens frihet på dette punkt. Avhengig av hvor stor grad av reell frihet som kommunen

står tilbake med, er det imidlertid antakelig mindre betenkelig at partene i dag inngår en avtale som forutsetter at kommunen skal søke utarbeidet en regulering i samsvar med intensjonen i avtalen eller lignende. Det må i slike tilfeller også antas å være kurant at man legger inn i avtalen virkningene av at slike forutsetninger ikke slår til.

Binding av ekspropriasjonsmyndighet, jf. plan- og bygningsloven § 35, er ansett å være mer akseptabelt enn binding av reguleringsmyndighet. Isolert sett er en slik avtale mindre drastisk enn der hvor kommunen gir avkall på eller binder opp sin reguleringsmyndighet. Ut fra sammenhengen mellom reguleringen og ekspropriasjon, vil imidlertid heller ikke ekspropriasjonskompetansen kunne bindes opp for noe lengre tidsrom.

Selv om kommunen ikke er bundet av avtalevilkår som pålegger kommunen å bruke eller ikke bruke sin myndighetsutøvelse på en bestemt måte, kan det godt tenkes at avtaler av denne karakter likevel er bindende i den forstand at unnlatelse av å oppfylle dem utløser erstatningsansvar for kommunen etter avtalerettslige prinsipper om ugyldighet og mislighold. Av den grunn vil avtaler av denne karakter likevel oppleves som bindende for kommunen, og dermed være problematiske for de kommuner som ellers hadde ønsket å benytte sin kompetanse i strid med avtalen.

Når det gjelder avtaler som binder opp saksbehandlingen, er det større rom for kommunene. Det er for eksempel uproblematisk at kommunen inngår en avtale med en privat part om at en eiendom skal reguleres, og at den private parten skal utarbeide forslaget til reguleringsplan. Kommunen kan også gi løfter om saksbehandlingstiden. En viktig skranke utgjør imidlertid det ulovfestede, forvaltningsrettslige likhetsprinsippet om at det ikke skal gjøres forskjell uten saklig grunn. Kommunene er dessuten bundet av saksbehandlingsreglene i plan- og bygningsloven kapittel VII, og kan ikke vedta en ny reguleringsplan eller en vesentlig endring av denne gjennom inngåelse av en utbyggingsavtale. Den er også bundet av reglene i forvaltningsloven og av kravet til forsvarlig saksbehandling som følger av ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper. Disse regler og prinsipper må derfor komme til anvendelse før en avtale blir inngått.

Hvilke rettslige rammer gjelder for kommunens anvendelse av sin reguleringsplanmyndighet til å fremforhandle en utbyggingsavtale i forhold til grunneier og utbygger?

Ut over spørsmålet om kommunens adgang til å

forhåndsbinde sin myndighet, er det grunnleggende, materielle spørsmålet for både kommuner og utbyggere hvilke krav kommunene lovlig kan stille til den private part ved inngåelse av utbyggingsavtaler. Som nevnt innledningsvis skjer en stadig større del av prosjektplanlegging og –gjennomføring i privat regi, og utbyggingsavtalene inngås derfor oftest i forbindelse med kommunens behandling av private reguleringsplanforslag. Vurderingen av spørsmålet om hvor langt kommunene kan gå i å stille vilkår bør da foretas etter at det er vurdert nærmere hvilke rettslige rammer kommunen skal opptre innenfor ved behandlingen av private reguleringsplanforslag. Dersom kommunens behandling av slike forslag er undergitt få rettslige skranker, vil kommunen rettslig sett kunne komme i en sterk forhandlingsposisjon. Dersom kommunens kompetanse er mer avgrenset, for eksempel slik at et privat forslag bare kan nektes fremmet under henvisning til nærmere bestemte hensyn av reguleringsmessig art, vil forslagsstilleren ikke ha samme behov for å tekkes kommunen ved å påta seg ansvar for skolebygg, barnehager etc.

Reglene om kommunens behandling av private reguleringsforslag fremgår i dag av plan- og bygningsloven § 30 andre ledd: Det faste utvalg for plansaker (planutvalget) skal «snarest mulig» behandle forslaget, og dersom planutvalget selv ikke finner grunn til å fremme reguleringsforslag for området, skal forslagsstilleren underrettes om denne beslutning ved brev. Etter bestemmelsen kan forslagsstilleren kreve at en slik negativ beslutning forelegges for kommunestyret dersom forslaget omfatter «uregulert område» eller innebærer «en vesentlig endring av gjeldende reguleringsplan».

En rekke vesentlige spørsmål i vår sammenheng besvares ikke av lovteksten, for eksempel om avgjørelsen etter § 30 andre ledd er å anse som enkeltvedtak med de konsekvenser det har for bl.a. begrunnelse og klagerett. I forarbeidene er det imidlertid forutsatt at forslagsstilleren kan påklage avgjørelsen til fylkesmannen dersom planutvalget beslutter at planforslaget ikke skal fremmes og saken ikke kan bringes inn for kommunestyret. Det vises til plan- og bygningsloven § 15 fjerde ledd og Ot.prp. nr. 56 (1984-85) s. 68. Kommunestyrets beslutning om ikke å fremme reguleringsforslaget, kan ikke påklages. Man kan for øvrig heller ikke lese ut av plan- og bygningsloven § 30 andre ledd om det foreligger særlige materielle krav knyttet til kommunestyrets og planutvalgets behandling av private reguleringsforslag.

Justisdepartementets lovavdeling har i brev til Kommunal- og regionaldepartementet 23. mai 2002 vurdert spørsmålet om enkeltvedtak slik:

«Etter Lovavdelingens vurdering kan ikke planutvalgets negative avgjørelser vedrørende private reguleringsforslag anses som enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Dette skyldes at avgjørelsen ikke er «bestemmende for rettigheter og plikter», jf. forvaltningsloven § 2 første ledd. Et eventuelt ja til et privat forslag på dette stadium innebærer ikke at forslagsstilleren får fastslått eller endret sin rettsstilling. Aksepten av forslaget innebærer bare at kommunen gjør forslaget til sitt og starter en planleggingsprosess etter pbl. §§ 27-1 og 27-2, basert på det private utkastet. Et ja innebærer at et tilstrekkelig flertall i planutvalget (eller kommunestyret) mener at det aktuelle området kan være modent for utbygging – primært i tråd med innholdet i det private forslaget. Den nærmere planleggingsprosess vil avklare om dette er riktig. Tilsvarende innebærer et nei at et flertall ikke ser forslaget som interessant, ikke engang så interessant at en planprosess bør påbegynnes.

Konklusjonen så langt synes å bli at avgjørelsen – enten den er positiv eller negativ for forslagsstiller – ikke er et enkeltvedtak, men at det ved avslag likevel foreligger en overprøvingsadgang, til henholdsvis kommunestyret og fylkesmann, avhengig av forslagets innhold.»

Kommunens avgjørelser etter § 30 andre ledd vil etter Lovavdelingens syn altså ikke være bestemmende for rettigheter og plikter til privatpersoner. I stedet blir avgjørelsen å anse som

«et uttrykk for om kommunen finner et utbyggingsforslag så interessant at prosessen fram mot et reguleringsvedtak i samsvar med forslaget bør iverksettes eller ikke».

Planlovutvalget har i NOU 2001: 7 fremholdt at denne avgjørelsen vil bero på «rent politisk skjønn», og Lovavdelingen har i sin videre gjennomgang funnet at det er få skranker som foreligger med hensyn til hva kommunen kan legge vekt på ved en slik vurdering. Unntak gjøres hovedsakelig kun for forhold som forbyes vektlagt i Grunnloven eller i lovgivningen for øvrig (for eksempel forslagsstillerens kjønn og rase, jf. Grunnloven § 110c og likestillingsloven), og grensene som følger av myndighetsmisbrukslæren. Det avgjørende blir hva som i hvert enkelt tilfelle kan anses som «saklige hensyn».

Lovavdelingen har for øvrig også lagt til grunn at heller ikke noen av de øvrige avgjørelser som skal treffes fram til tidspunktet da en ferdig plan eventuelt skal vedtas av kommunestyret (jf. § 27-1 nr. 2 første punktum om hvorvidt planforslaget skal legges ut til offentlig ettersyn og § 27-1 nr. 2 i.f. om hvorvidt et planforslag etter at fristen for merknader er utløpt skal legges fram for kommunestyret) er enkeltvedtak. Den politiske frihet kommunen har til å legge vekt på forskjellige forhold ved disse avgjørelsene stiller seg heller ikke vesentlig annerledes enn ved avgjørelser etter § 30 andre ledd. Med mindre det ville være i strid med direktiv fra kommunestyret, kan således planutvalget også når som helst stanse hele prosessen og bestemme at området ikke skal reguleres.

Det er lagt til grunn i forvaltningspraksis og deler av juridisk teori at kommunestyrets endelige avgjørelse av regulerings-saken vil være et enkeltvedtak dersom planen vedtas, og de som har rettslig klageinteresse kan påklage vedtaket, jf. plan- og bygningsloven §§ 27-3 og 15 sml. forvaltningsloven § 28. Kommunestyrets vedtak om ikke å fremme eller vedta et planforslag er derimot ikke et enkeltvedtak, og kan heller ikke påklages.

Lovavdelingens konklusjon på gjennomgangen er i korte trekk at dagens bestemmelser om vedtakelse av reguleringsplaner kombinert med de forutsetninger om reguleringsplan som betingelse for utbygging som følger direkte av eller med hjemmel i plan- og bygningsloven § 23 nr. 1, setter kommunen i en sterk faktisk stilling overfor utbyggerne. Selv om kommunene ikke rettslig sett kan kreve utbyggingsavtale med et nærmere innhold (eller forhandlinger om slik avtale), tyder mye på at kommunene har frihet til å opptre slik at private utbyggere ser innfrielse av kommunale forventninger – eventuelt gjennom en utbyggingsavtale – som eneste mulighet for å oppnå det nødvendige politiske samtykket de er avhengige av for å få realisert sine utbyggingsplaner.

Kommunen kan også sette krav om rekkefølgebestemmelser i tilknytning til behandlingen og vedtakelsen av et privat forslag til reguleringsplan (eller bebyggelsesplan). Det må imidlertid være en forutsetning at de forhold som begrunner utsettelsen av planens gjennomføring faktisk og rettslig kan og vil bli gjennomført innen rimelig tid, jf. 10-årsfristen for ekspropriasjon etter reguleringsplan eller bebyggelsesplan i plan- og bygningsloven § 31.

Er utbyggingsavtaler vedtak, eventuelt enkeltvedtak?

Det synes ikke tvilsomt at kommunens benyttelse av den kompetansen den er tillagt til å treffe avgjørelser etter plan- og bygningsloven, for eksempel reguleringsplanvedtak eller gi tillatelse til tiltak, og benyttelse av den kompetansen kommunen har til å stille vilkår i kraft av den ulovfestede vilkårlæren, vil innebære utøvelse av offentlig myndighet i form av «vedtak», jf. forvaltningsloven § 2 a). En forutsetning for en reell drøftelse av spørsmålet om utbyggingsavtaler er vedtak eller enkeltvedtak, vil derfor måtte være en erkjennelse av at den private part i utbyggingsavtalen påtar seg plikter som kommunen ikke ensidig kan pålegge ham med hjemmel i dette kompetansegrunnlaget, jf. ovenfor under pkt. 9.4.1. Slike drøftelser innebærer også i utgangspunktet en aksept av at kommunen ved bruk av sin offentlige kompetanse ikke nødvendigvis er bundet til å treffe avgjørelser kun i form av vedtak (enkeltvedtak eller forskrifter).

Spørsmålet om utbyggingsavtalenes rettslige status får blant annet betydning for hvorvidt og eventuelt i hvilken utstrekning det er offentligrettslige eller privatrettslige regler, eventuelt en kombinasjon, som kommer til anvendelse ved vurderingen av avtalenes tilblivelse, innhold og konsekvenser. Så langt det er tale om «virksomhet som drives av forvaltningsorganer» i forvaltningslovens § 1 og offentlighetslovens § 1 forstand, vil de alminnelige regler om forsvarlig saksbehandling, habilitet, myndighetsmisbruk og dokumentinnsyn i utgangspunktet bli aktualisert ved forhandlingene og ved inngåelsen av avtalene. Kravet til forholdsmessighet og saklig begrunnelse i forhold til de (brede) hensyn plan- og bygningsloven skal ivareta blir da vesentlige aspekter. Er det også tale om «enkeltvedtak», skjerpes imidlertid kravene til saksbehandlingen ytterligere, jf. forvaltningsloven § 3 første ledd og kap. IV til VI. «Part», jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav e, har for eksempel særskilt krav på forhåndsvarsel og rett til dokumentinnsyn. Parter og andre med rettslig klageinteresse får dessuten rett til å påklage vedtaket etter den alminnelige klagebestemmelsen i forvaltningsloven § 28 første ledd.

Problemstillingen her kan m.a.o. få betydning ikke bare for den direkte involverte private parts rettigheter, men i særlig grad også for interessene til berørte tredjemenn og allmennheten for øvrig. Krav til for eksempel habilitet og skranker mot myndighetsmisbruk i form av krav til forholds-

messighet og saklighet, følger uansett ikke bare av om det er tale om forvaltningsvirksomhet. Tilsvarende krav kan et stykke på vei også utledes av privatrettslige (avtalerettslige) prinsipper (for det tilfellet at utbyggingsavtalene kan inngås med privat autonomi som kompetansegrunnlag). Ved slike avtaler utfordres imidlertid vernet for tredjemenn og allmennheten særskilt, slik at viktigheten av prinsipper om ikke bare offentlighet og innsyn, men også for eksempel medvirkning og klagerett, blir ytterligere forsterket. Hensynet til den private part, som i alle fall i prinsippet inngår slike avtaler på grunnlag av sitt frivillige samtykke, står også i et spesielt lys, bl.a. i forhold til spørsmålet om klagerett og kommunens omgjøringsadgang.

Som nevnt ovenfor i pkt. 9.4.1 kan det være grunnlag for å hevde som et utgangspunkt at det her er tale om en kombinasjon av offentlig rett og privatrett: Kommunen inngår utbyggingsavtaler med grunnlag i sin offentlige kompetanse; byttedirekteret for å få den private til å binde seg er forespeilinger om fordelaktig framtidig bruk av offentlig kompetanse. Den private part på sin side inngår derimot avtalen i kraft av sin privatrettslige autonomi til å avgi rettsstiftende utsagn med følger for egen rettsstilling. Rettssystematisk vil da en utbyggingsavtale kunne ses på som en avtale der den ene parten i alle fall delvis har forpliktet seg privatrettslig mens den andre har forpliktet seg offentligrettslig.

I den utstrekning utbyggingsavtalen inneholder elementer som bygger på kommunens kompetanse til å treffe planvedtak, vedtak om tillatelse til tiltak og dispensasjon (herunder bruk av kompetansen kommunen har etter vilkårlæren), reguleres dette av de alminnelige materielle og prosessuelle regler i plan- og bygningsloven, forvaltningsloven, offentlighetsloven, kommuneloven og ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper. Normalt vil det da være tale om både vedtak og enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand med den betydning dette har for spørsmålet om hvilke saksbehandlingsregler som skal følges og for parter og andre med rettslig klageinteresse sin klageadgang. Spørsmålet om den resterende delen av avtalen som bygger på den private parts samtykke (av enkelte kalt avtalenes «merverdi») også er vedtak eller enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand, er imidlertid langt mer komplisert. I rundskriv H-5/02 (s. 24) er dette vurdert som et spørsmål om man aksepterer samtykke som kompetansegrunnlag eller ikke. Med dette som utgangspunkt konkluderes det med at det ikke er tale om vedtak etter forvaltningsloven.

En annen, og kanskje mer praktisk/løsningsorientert enn teoretisk måte å se dette på, er å legge til grunn at også avtalenes «merverdi/merinnhold» i utgangspunktet er å anse som vedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a og eventuelt også enkeltvedtak etter § 2 første ledd a) og b). Synsmåten er da at selv om kommunen ikke ensidig kunne pålagt utbygger disse pliktene, så anses kommunens offentligrettslige kompetanse mht. dette utvidet ved den private samtykke. Avtalen vil da i utgangspunktet være en «avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet», og som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer, jf. definisjonen av «vedtak» i forvaltningsloven § 2 første ledd a). Siden rettighetene og pliktene til avtalens (i snever forstand) private part likevel bare vil kunne utledes av dennes privatrettslige viljeserklæringer, synes det likevel ikke naturlig å anse denne delen av avtalen som et forvaltningsvedtak i forhold til ham eller henne. Situasjonen blir derfor at utbyggingsavtalen (i snever forstand) på en og samme tid, men overfor ulike rettssubjekt, må behandles både som en privatrettslig avtale og som et vedtak: Utbyggeren (avtaleparten) må forholde seg til avtalen som privatrettslig, mens kommunen, eventuelle rettssubjekter med partsstatus etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav e og tredjepersoner kan forholde seg til avtalen som et vedtak. Dette innebærer at avtaleparten ikke har adgang til å påklage de delene av utbyggingsavtalen som bygger på det privatrettslige samtykket. Ønsker den private/utbyggeren å angripe disse delene av avtalen, må dette skje gjennom rettsapparatet eller på den måten som avtalen måtte legge opp til (avtalepunkter om tvisteløsning eller lignende). Andre parter enn avtaleparten og andre med rettslig klageinteresse, må imidlertid kunne påklage utbyggingsavtalens bestemmelser i den grad disse vil være enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 28. En klassifisering av utbyggingsavtalen (i snever forstand) som enkeltvedtak innebærer dessuten at kommunen og eventuelt andre deler av forvaltningen, kan omgjøre etter bestemmelsene i forvaltningsloven § 35 – dog med den begrensning at de ikke ensidig kan øke eller skjerpe utbyggers plikter (som fra før hviler på dennes samtykke).

Det er særlig pekt på tre forutsetninger som må være til stede for at det ikke kan sies å være urimelig overfor utbygger (avtaleparten) at vedkommende slik som nevnt må forholde seg til utbyggingsavtalen som en privatrettslig avtale,

mens andre kan forholde seg til avtalen som et vedtak. Disse er at utbygger på avtaletidspunktet vet

1. at hans samtykke gjør det mulig for kommunen å pålegge utbygger plikter utover det som følger av loven,
2. at utbygger har en reell mulighet til ikke å inngå avtalen (ingen tvangssituasjon), og
3. at vilkårene – selv om de går lenger enn loven åpner for – framstår som saklige og rimelige hensett til formål og omfang.

Disse kravene til samtykkesituasjonen og vilkårenes innhold skal sikre kontrollen med at kommunen ikke overskrider sin kompetanse, samtidig som man unngår den (uheldige) løsning at utbygger først inngår en avtale for så senere å forsøke å komme unna enkelte byrdefulle vilkår ved forvaltningsklage.

At vi ved utbyggingsavtaler har å gjøre med rettslige realiteter hvis tilblivelse, innhold og konsekvens må vurderes både i lys av offentligrettslige og privatrettslige regler og prinsipper, synes som nevnt å være lagt til grunn både av Eckhoff (Forvaltningsrett 7. utg. s. 394) og i ombudsmannens årsmelding 1989 s. 105, jf. ovenfor under pkt. 4.1. *Boe* gir også uttrykk for samme synsmåte i sin artikkel «Forholdet mellom privatrett og offentlig rett – nye tendenser», i *Rettsteori og rettsliv*, Festskrift til Carsten Smith, s. 113-137. For den delen av avtalen som kun bygger på kompetansen i plan- og bygningsloven samt vilkårs læren, vil det i liten grad være tale om noe privatrettslig element. Men dette gjelder åpenbart ikke for den delen av utbyggingsavtalene som i dag er tuftet på den private viljeserklæring som gyldighetsgrunnlag. Også en rekke andre avtaleklausuler som går igjen i utbyggingsavtalene, som for eksempel klausuler om tvisteløsning, verneting og misligholdsregulering, er i utgangspunktet av privatrettslig art.

Begrepene «vedtak» og «enkeltvedtak» er definert i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a og b. Et vedtak er «en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet» og som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter til private rettssubjekter. For at vedtaket også skal være et enkeltvedtak følger det at det må være bestemmende for rettigheter eller plikter til «en eller flere bestemte personer». Ved vurderingen av om utbyggingsavtalenes «merverdi» faller inn under disse definisjonene er det særlig betingelsen om at avgjørelsen må være truffet «under utøving av offentlig myndighet» som kan skape tvil. Avtalevilkår interessen da

særlig vil være knyttet til, er for eksempel forpliktelser fra den private part til å bidra med penger til eller opparbeiding av sosial infrastruktureltiltak som skoler eller klausuler som skal ivareta kommunale målsettinger om en sosial boligprofil (for eksempel vilkår om overføring av en andel rimelige boliger til kommunen).

Det er som nevnt ikke Bygningslovutvalgets oppgave å ta uttrykkelig og endelig stilling til de juridisk-teoretiske spørsmål som reiser seg på dette punkt. Det må imidlertid kunne hevdes at en slik «rettskonstruktiv» tilnæringsmåte som problemstillingen tar utgangspunkt i, ikke nødvendigvis fører fram til riktige eller hensiktsmessige løsninger de lege ferenda i lys av den praksis som har utviklet seg. Denne måten å løse problemene på synes også å være delvis forlatt i nyere juridisk teori. Boe uttaler således i ovennevnte artikkel i Festskrift til Carsten Smith på s. 122:

«Blindsporet er å løse rekkevidde- og innholdsproblemene utelukkende ut fra en eller annen rettslig plassering. Fremfor å la en rettsystematisk inndeling stå i veien for rettslige løsninger som realiteten tilsier, må vi trenge bak eller under karakteristikkene og se på behovene for å løse spørsmålene gjennom privatrettslige markedsmekanismer eller gjennom rettsikkerhetsgarantier hentet fra offentlig rett. Derfor må vi se på virksomhetsformen som transaksjonen gjelder, på formålet med virksomheten og disposisjonen, på hvordan virksomheten er organisert, på om ytelser eller tjenester tilbys i et marked eller drives gjennom monopolstilling eller markedsdominans, osv (Boe, Festskrift til Eckhoff). Noe eksakt svar på hvor grensen går eller hvordan grensen skal trekkes, finnes ikke, like lite som det finnes én, og bare én, løsning som lar seg anvende overalt i grenselandet.»

For utvalget blir det ikke nødvendig å ta stilling til hvilken tilnæringsmåte som er den riktige. Ved ny lovregulering er det uansett i utgangspunktet kun Grunnloven og andre regler med grunnlovsrang, samt folkerettslige skranker som setter grenser for hva som kan lovreguleres og hvordan dette eventuelt skal gjøres. Ny lovregulering bør etter utvalgets mening også ta sikte på å fange opp det innhold partene rent faktisk gir de rettslige dokumenter som de selv benevner utbyggingsavtaler.

Nærmere om vilkår kommunen lovlig kan innta i en utbyggingsavtale

I hovedsak er det altså hevdet å være tre kompe-

tansegrunnlag som i praksis kan være aktuelle når kommunen ønsker å fastsette vilkår i en utbyggingsavtale: Plan- og bygningslovens bestemmelser som eksplisitt gir adgang til å stille vilkår, den ulovfestede vilkårs læren og avtalefriheten/samtykke fra den private part. I prinsippet begrenses alle disse kompetansegrunnlagene av den generelle myndighetsmisbrukslæren som i hovedsak gir anvisning på en skjønsmessig vurdering av avtalevilkårenes holdbarhet – dog knyttet til særskilte vurderingstemaer. Vi skal i det følgende se litt nærmere på innholdet og rekkevidden av både myndighetsmisbrukslæren og de forskjellige kompetansegrunnlag.

(1) Vilkårskompetansen i plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven § 26 lyder slik:

«Ved reguleringsplan kan det i nødvendig utstrekning gis bestemmelser om utforming og bruk av arealer og bygninger i reguleringsområdet. Bestemmelsene kan sette vilkår for bruken eller forby former for bruk for å fremme eller sikre formålet med reguleringen. Det kan også påbys særskilt rekkefølge for gjennomføring av tiltak etter planen. Det kan ikke fastsettes bestemmelser om vannføring eller vannstand.

Bestemmelser etter første ledd bør angi minste lekeareal pr. boenhet og nærmere regler for innhold og utforming av slike arealer.»

Reguleringsformålene eller arealbrukskategoriene fastsettes med hjemmel i plan- og bygningsloven § 25, for eksempel byggeområder, landbruksområder osv. Bestemmelsen i plan- og bygningsloven § 26 gir hjemmel for å fastsette utfyllende reguleringsbestemmelser som griper inn i eierrådigheten ved at det nærmere bestemmes eller settes vilkår for den bruk som reguleringsformålet åpner for. Bestemmelsen er en parallell til plan- og bygningsloven § 20-4 andre ledd som gir hjemmel for å gi utfyllende bestemmelser til arealdelen av kommuneplan.

I følge plan- og bygningsloven § 26 første ledd kan det gis bestemmelser «om utforming og bruk av arealer og bygninger i reguleringsområdet». Med bruk av areal menes først og fremst tiltak og arbeider som nevnt i plan- og bygningsloven § 31 nr. 1, for eksempel oppføring av bygninger, bygging av vei og andre tiltak som krever tillatelse etter plan- og bygningsloven § 93. Av andre eksempler kan nevnes:

- bestemmelser om den nærmere utforming av en vei og avkjørselsforhold

- bestemmelser om uteareal, herunder lekeplaser
- bestemmelser om hvor det kan bygges (herunder nærmere plassering av bygninger), i hvilket omfang og om bebyggelsens utforming, karakter og utseende
- bestemmelser om tomteinnndelingen
- nærmere bestemmelser om bruken av bygninger

Etter plan- og bygningsloven § 26 første ledd andre setning kan det også gis bestemmelser som setter «vilkår for bruken». Inn under dette går bestemmelser om tiltak som skal avbøte fare eller miljøulemper av hensyn til bygninger, anlegg og uteareal, for eksempel støyskjermings- eller andre forurensningshemmende tiltak. Det kan videre bestemmes at former for virksomhet som ellers ville ha vært tillatt etter arealbrukskategorien, skal være forbudt i området, for eksempel bestemte former for næringsdrift i et industriområde som grenser til et boligområde.

Den siste hovedkategori som det kan gis bestemmelser om er i følge plan- og bygningsloven § 26 første ledd tredje punktum rekkefølge for gjennomføring av tiltak etter planen (rekkefølgebestemmelser). Med hjemmel i dette kan det altså for eksempel bestemmes at fellestiltak som skoler, barnehage, sykkel- og gangveier blir ferdigstilt senest samtidig med boligene og en rekkefølge for utbygging av forskjellige byggeområder innenfor planområdet. (Adgangen til å gi rekkefølgebestemmelser dekkes for øvrig langt på vei også av § 26 første ledd andre punktum.)

I *Odd Jarl Pedersen* m.fl., Plan- og bygningsrett, Oslo, 2000, s. 406 flg. angis følgende generelle begrensninger for ovennevnte adgang til å gi bestemmelser etter § 26:

- Bestemmelsene må forfølge reguleringsmessige forhold, dvs. både innenfor rammene i plan- og bygningsloven §§ 22 og 25 samt lovens formålsparagraf. Dette avgrenser bl.a. mot boligpolitiske formål som forbud mot rivning for å sikre rimelige boliger, bestemmelser om leilighetsstørrelser, og sikring av boliger til bestemte grupper. Tilsvarende vil bestemmelser om lav standard for å gjøre boligene billige eller krav om at de skal husbankfinansieres for å bli tilgjengelige for bestemte persongrupper, være ulovlige. Bestemmelser om livsløpsstandard og lignende antas imidlertid generelt å gjelde «utforming av bygninger», og er således tillatt.
- Bestemmelsene kan ikke regulere privatretts-

lige forhold, for eksempel bestemmelser om at bare lokale entreprenører skal stå for utbyggingen, at bare innenbygdsboende skal tildeles tomter eller at kommunen eller andre skal ha forkjøpsrett til boliger i området.

- Bestemmelser som regulerer selve virksomheten eller aktiviteten på et bestemt område. Eks. konkurranse- og bransjeregulering er klart uhjemlet, for eksempel bestemmelser om at bare en bestemt kjede skal kunne etablere seg. Dog må det kunne settes vilkår om at det ikke skal etableres større kjøpesentre eller at virksomheten skal begrenses til bestemte tider av hensyn til miljøet.
- Det kan ikke gis bestemmelser om byggesaksbehandlingen: Plan- og bygningsloven § 26 tar sikte på materielle bestemmelser. Å gi bestemmelser om saksbehandlingen faller således utenfor.

Som nevnt, kan spørsmålet om utbyggingsavtale også oppstå i forbindelse med kommunens behandling av søknad om tillatelse til tiltak. Er det særskilte hjemler i plan- og bygningsloven for å stille vilkår overfor utbygger i den forbindelse?

Når bygningsmyndighetene gir tillatelse til tiltak, er det tale om lovbundne vedtak hvor søknaden bare kan avslås dersom det er rettslig grunnlag for det i plan- og bygningsloven. Den generelle, ulovfestede adgangen som forvaltningen har til å stille tyngende tilleggsvilkår til ellers begunstigende vedtak, gjelder bare når forvaltningsorganet utøver kompetanse etter fritt skjønn. Denne adgangen gjelder derfor i utgangspunktet ikke ved vedtak om tillatelse til tiltak, men bygningsmyndighetene vil likevel ha anledning til å stille vilkår i form av konkretisering eller gjengivelse av de krav som følger av regelverket (noen ganger benevnt «uegentlige vilkår») – det vil si gjengi deler av innholdet i loven, vedtekter, reguleringsbestemmelser og byggeforskrifter. Bygningsmyndighetene kan selvsagt også stille vilkår når dette er uttrykkelig sagt i en lovbestemmelse. Eksempler på dette har vi i plan- og bygningsloven § 39 nr. 2 (tillatelse på vilkår om at tiltakshaveren erverver mindre areal for at tomta skal få en mer hensiktsmessig grense eller form), § 68 andre ledd (særlige krav til byggegrunn, bebyggelse og uteareal) og § 80 (særskilte krav til bygning/virksomhet som medfører fare eller særlig ulempe).

I saker der det gis dispensasjon, er det imidlertid større plass for å stille vilkår: Det følger eksplisitt av dispensasjonsbestemmelsen i plan- og byg-

ningsloven § 7 at det er adgang til å stille vilkår når bygningsmyndighetene gir dispensasjon. Denne bestemmelsen er imidlertid så generelt formulert at grensene for vilkårskompetansen likevel må finnes ut fra alminnelige forvaltningsrettslige synsmåter, jf. nedenfor.

Plan- og bygningsloven §§ 65-69 stiller for øvrig generelle krav til byggetomta, herunder om opparbeiding av vei, vann, avløp, fellesarealer mv. (såkalt teknisk infrastruktur). Fordelingen av den økonomiske belastningen slike opparbeidingstiltak medfører, er regulert i lovens kapittel IX om refusjon. Det er ikke uvanlig at kommunen og utbygger inngår en avtale istedet for å bruke disse bestemmelsene direkte, og en slik avtale kan ofte også gå noe lenger enn det kommunen ville kunne pålagt utbyggeren med hjemmel i lov. I den grad slike «vilkår» kun er å anse som praktiske substitutt for de løsninger loven gir anvisning på, er de uproblematiske i gjeldende rett. Det er også forutsatt i lovens forarbeider (Ot.prp. nr. 1 (1964-65) s. 110) at det på dette området ikke er noe i veien for at en tiltakshaver gjennom en utbyggingsavtale påtar seg forpliktelser som i en viss utstrekning går ut over de kommunen ville ha hatt hjemmel for å pålegge ham ensidig i lys av nevnte bestemmelser. Den ulovfestede vilkårs læren, jf. nedenfor, vil dessuten gjennomgående gi hjemmel for slike vilkår.

Selv om kommunen ikke kan knytte vilkår til en bestemt utbygging fordi tiltaket ikke krever dispensasjon, vil kommunen kunne nedlegge bygge- og deleforbud etter plan- og bygningsloven § 33 med sikte på regulering. Da vil det i så fall være mulig å stille vilkår i henhold til plan- og bygningsloven § 26 under reguleringsbehandlingen. Når reguleringsplanen er ferdig behandlet, vil den tidligere innsendte søknaden måtte vurderes i forhold til de krav planen setter.

(2) *Vilkårs læren og myndighetsmisbruks læren*

Selv om loven inneholder enkelte hjemler for å stille vilkår, er det neppe grunnlag for å tolke dette antitetisk slik at det er utelukket å sette vilkår ut fra annet kompetansegrunnlag. En slik fortolkning måtte i tilfelle ha klar støtte i lovens ordlyd eller i forarbeidene. Normalt vil i alle fall slik lovregulering ikke gjøre innskrenkninger i den ellers sedvanebaserte adgangen forvaltningen har til å sette vilkår.

Vilkårs læren har grodd frem av rettspraksis og juridisk teori. I korthet går den ut på at forvaltningen uten særskilt lovhjemmel har atskillig fri-

het til å stille vilkår for begunstigende vedtak som treffes med utgangspunkt i kompetanse etter fritt skjønn dersom vilkåret er i samsvar med formålet til vedkommende lov og ikke bygger på hensyn som anses utenforliggende (krav om saklighet). Vil kåret må heller ikke fremtre som uforholdsmessig tyngende sett i lys av de mål man vil oppnå, og hvilke alternativer som foreligger. Av nyere rettspraksis som omhandler vilkårs læren, kan nevnes Høyesteretts dom av 19. juni 2003 (HR-2002-01238).

Kravet om saklighet knytter seg til at det rent objektivt sett må være en saklig sammenheng mellom «ytelse» og «motytelse». Saklig sammenheng vil det være hvis pliktene bidrar til å fremme formålet med vedkommende tiltak, til å avverge skadevirkninger som en gitt tillatelse kan få, eller lette kontrollen med ordningen.

Kravet om forholdsmessighet innebærer at forvaltningen ikke bruker sin skjønnsmessige myndighet til å gripe inn i den enkeltes rettigheter og interesser i større utstrekning enn nødvendig. Fordelene ved å foreta inngrepet må overstige ulempene.

I tillegg til de begrensninger i adgangen til å sette vilkår som her er nevnt, kommer de begrensninger som følger av de alminnelige prinsipper om myndighetsmisbruk: Utenforliggende hensyn, vilkårlighet, urimelighet og forskjellsbehandling. Kravet til saklig sammenheng mellom begunstigelsen og vilkåret som settes, er – som nevnt – krav som uansett stilles til vilkårets innhold. Misbruks lærens saklighetskrav ligger imidlertid i en litt annen gate: Her stilles krav om saklig motivering. Selv om det ikke er noe å innvende mot vilkårets innhold, kan det tenkes at beslutningen om å sette det var usaklig motivert, for eksempel usaklige ønsker om økonomisk vinning. *Graver*, Alminnelig forvaltningsrett, 2. utg. s. 280 nevner imidlertid hensynet til kommunens økonomi som et saklig hensyn kommunen kan legge vekt på ved en beslutning om å utsette reguleringen av et område til utbygging fordi kommunen ikke har råd til å bygge ut den nødvendige infrastruktur. Videre fremholder han samme sted at det også kan settes vilkår ut fra økonomiske hensyn og for eksempel inngås avtale med en utbygger om at denne påtar seg å yte tilskudd til bygging av et forsvarlig avkjørselssystem fra hovedveien. Men hvis det er snakk om utbygging av et boligfelt, vil det etter Gravers oppfatning ikke være adgang til å kreve at utbyggeren yter tilskudd til oppussing av rådhuset eller til bygging av et aldershjem i en annen del av kommunen.

Misbrukslærens krav om at avgjørelser ikke må være grovt urimelige, og at det ikke må gjøres usaklige eller urimelige forskjeller, setter også skranker for hvilke vilkår som kan settes under utøvelse av det frie forvaltningskjønnet.

(3) Andre kompetansegrunnlag

Avtaleloven gjelder direkte bare på formuerettens område, jf. avtaleloven § 41. Det er imidlertid delte meninger i teorien om de prinsipper som avtaleloven gir uttrykk for likevel kan gjelde analogisk som et særskilt kompetansegrunnlag for forvaltningen. *Frihagen*, Forvaltningsrett I, s. 133 flg., *Eckhoff og Smith*, Forvaltningsrett 7. utg., s. 282 og s. 383 og *Boe*, Innføring i juss bind 2 s. 651 er i utgangspunktet åpne for dette. (Motsatt: *Graver*, Alminnelig forvaltningsrett, s. 213.) Til en viss grad kan det hevdes at dette for utbyggingsavtalenes vedkommende uansett har vokst frem gjennom praksis i de siste 20-30 år. Det er et faktum at det i praksis har forekommet at utbyggere skriftlig (gjennom avtaleformen) har samtykket i at de påtar seg visse plikter som de antakelig ikke kunne ha blitt pålagt ensidig av kommunen.

Med et slikt utgangspunkt blir spørsmålet først og fremst hvor langt slike samtykkeerklæringer får virkning – ikke om de i det hele tatt kan få det. Dette vil i så fall måtte vurderes i lys av nevnte myndighetsmisbrukslære og eventuelt prinsippene i avtaleloven § 36 (siden man ser det slik at det for den private part delvis er tale om en privatrettslig avtale). Vurderingstemaet etter begge regelsett vil imidlertid i hovedsak være om avtalen må anses som kvalifisert urimelig. I tillegg må det stilles krav om at den private part var klar over at han påtok seg en plikt som kommunen ikke hadde adgang til å pålegge ham, og at han ikke var i en tvangssituasjon. Forholdet til tredjemenn og allmennhetens interesser må dessuten være ivaretatt gjennom anvendelse av grunnleggende forvaltningsrettslige prinsipper om offentlighet og medvirkning under avtaleprosessen.

Forholdet til regelverket om offentlige anskaffelser og EØS

(1) Problemstillingen

Det foreligger i dag et omfattende regelverk som i detalj styrer det offentliges anskaffelser, jf. lov om offentlige anskaffelser 16. juli 1999 nr. 69 samt forskriftene 2001-06-15-616 (klassisk sektor) og 1994-12-16-1110 (forsyningssektoren). Etablerin-

gen av dette regelverket har sin bakgrunn i Norges tilslutning til EØS-avtalen og WTO-avtalen om offentlige innkjøp.

Grunnpilaren i dette regelverket er plikten til å forhåndskunngjøre anskaffelsene slik at det åpnes for en fri konkurranse om kontrakttildelingene. Anskaffelser over de såkalte terskelverdiene skal kunngjøres innenfor hele EØS-området (TED-databasen), mens det for anskaffelser under disse verdiene er tilstrekkelig å foreta en nasjonal kunngjøring (DOFFIN-databasen). Et annet sentralt trekk ved regelverket er at leverandørene skal få tilstrekkelig tid til å forberede sine forespørsler eller tilbud. For anskaffelser over terskelverdiene er dette sikret gjennom bestemmelser om minimumsfrister. Et tredje trekk er kravet om gjennomsiktighet. Leverandørene skal på forhånd kjenne til hvilke kriterier de vil bli vurdert etter, og oppdragsgiver skal på alle stadier i prosessen gi begrunnelser for sine sentrale beslutninger. For øvrig er hele anskaffelsesprosessen styrt av mer alminnelige prinsipper, så som prinsippet om likebehandling og forsvarlig saksbehandling.

Pålegger utbyggingsavtalen den private part å skaffe slike ytelser til kommunen som er beskrevet i regelverket for offentlige anskaffelser, oppstår spørsmålet om bestemmelsene i dette regelverket kommer til anvendelse. Dersom utbyggingsavtalen bare forplikter den private part til å betale for anskaffelsene, eller en del av disse, vil regelverket komme til anvendelse når kommunen gjennomfører anskaffelsen.

(2) Når utbyggingsavtaler er å betrakte som offentlige anskaffelser – anskaffelser over terskelverdiene

Det grunnleggende dilemmaet ved utbyggingsavtalene er om disse skal betraktes som avtaler om fast eiendom som helt faller utenfor regelverket om offentlige anskaffelser, eller om de bare skal betraktes som en særlig måte det offentlige foretar anskaffelser på slik at dette regelverket fullt ut kommer til anvendelse.

For utbyggingsavtaler som gjelder infrastrukturarbeider med anslåtte verdier over terskelverdiene, står sak C-399/98 *Scala*, avsagt av EF-domstolen 12. juni 2001, helt sentralt. Saken gjaldt et privat prosjekt for utvikling av et tidligere industriområde i Milano, Italia. En betingelse etter italiensk rett for å få innvilget byggetillatelse er at tiltakshaver betaler en andel av utviklingen av infra- og servicestrukturen i området. I stedet for å

betale et slikt bidrag kan utbyggeren påta seg å utføre arbeidene, eller en del av disse, direkte for kommunen mot at det foretas et tilsvarende fradrag i det beløpet som skal betales. Denne ordningen ble benyttet i den aktuelle saken. EF-domstolen slår imidlertid fast at denne framgangsmåten falt inn under anvendelsesområdet for bygge- og anleggsdirektivet. Det var med andre ord ikke tillatt å inngå avtale direkte med tomteeierne om at disse skulle utføre infra- og servicestrukturarbeidene.

Deler av domspremissene følger temmelig juridisk-tekniske linjer som ikke helt ut passer på retts situasjonen i Norge. En særlig klar forskjell er at de italienske myndighetene kan pålegge utbygger å bidra med et bestemt beløp til byggingen av nødvendig infrastruktur, mens i Norge er ordningen med utbyggingsavtaler basert på rettslig frivillighet. Særlig den drøftelsen som EF-retten foretar av gjensidighetsvilkåret i regelverket for offentlige anskaffelser, gjør overføringsverdien av dommen noe usikker. De generelle betraktningene i dommen synes likevel å ha et temmelig klart budskap: Ut fra effektivitetshensynet er det viktig å bringe denne type avtaler inn under virkeområdet til direktivene. Det presiseres videre at direktivenes effektive virkning ikke må tilsettes som følge av særegne nasjonale ordninger, jf. avsnitt 55.

På denne bakgrunnen er det grunn til å anta at også de norske ordningene med utbyggingsavtaler vil rammes av reglene for offentlige anskaffelser.

Hva innebærer det så at avtalen om infrastrukturarbeidene anses som en offentlig anskaffelse? Dette forklares i dommens avsnitt 99 og 100. Utbygger skal i forhold til regelverket for offentlige anskaffelser anses å opptre på vegne av kommunen. Det er i forholdet mellom utbyggeren og dennes leverandører at regelverket for offentlige anskaffelser kommer til anvendelse. Utbyggeren skal forpliktes til å benytte de offentlige anskaffelsesreglene når han engasjerer entreprenører til å utføre byggearbeidene. Dette innebærer at reglene om offentlige anskaffelser ikke får anvendelse på inngåelse av selve utbyggingsavtalen, bare på hvorledes utbygger skal gå fram når han oppfyller sine forpliktelser etter avtalen.

(3) Anvendelse av regelverket for anskaffelser under terskelverdiene

EF-domstolens avgjørelse i sak C-399/98 Scala fastlegger Norges folkerettslige forpliktelser i forhold til EØS-avtalen. Under terskelverdiene må

imidlertid virkeområdet for anskaffelsesreglene i første rekke avgjøres på grunnlag av nasjonale rettskilder.

Sterke grunner taler likevel for å innta samme standpunkt som i Scala-dommen, når det gjelder de nasjonale anskaffelsene.

For det første vil effektivitetssynspunktet også være framtreddende for anskaffelser under terskelverdiene. Holdes utbyggingsavtalene utenfor anskaffelsesregelverkets virkeområde, vil et ikke ubetydelig segment av infrastrukturarbeidene unndras åpen konkurranse. For det andre taler harmoniseringshensynet for å velge den samme løsningen under som over terskelverdiene. Hertil kan tilføyes at det i anskaffelsesforskriften § 1-4 foretas en felles definisjon av kontraktbegrepet for alle anskaffelser, både over og under terskelverdiene. Det er intet som her antyder et differensiert meningsinnhold avhengig av størrelsen på anskaffelsen.

Forskjellen i rettskildebildet over og under terskelverdiene gir seg imidlertid til kjenne dersom lovgiver ønsker å gripe aktivt inn og nærmere regulere hvorledes utbyggers anskaffelse av infrastrukturarbeidene skal gjennomføres. Over terskelverdiene er det langt mindre rom for slik særregulering enn under disse verdiene som følge av Norges folkerettslige forpliktelser.

Hvor langt lovgiver kan gå i å lage særregler for anskaffelser knyttet til utbyggingsavtaler under terskelverdiene, er for øvrig noe uklart. En slik regulering må uansett holde seg innenfor de rammer som ikke-diskrimineringsprinsippet i EØS-avtalen setter.

(4) Bruk av utbyggerens egne ressurser – «egenregi»

Et praktisk viktig spørsmål knyttet til utbyggingsavtalene er om utbygger kan velge å utføre infrastrukturarbeidene med egne ressurser i stedet for å arrangere en ekstern konkurranse.

I en normal anskaffessituasjon står den offentlige oppdragsgiver fritt til å gjennomføre anskaffelser ved bruk av egne krefter, såkalt egenregi. Reglene for offentlige anskaffelser kommer først til anvendelse når det inngås en gjensidig bebyrdende avtale mellom en offentlig oppdragsgiver og en (ekstern) leverandør, jf. definisjonen i anskaffelsesforskriften § 1-4 a.

Spørsmålet er om et tilsvarende synspunkt kan gjøres gjeldende for utbygger.

I premissene til Scala-dommen, sak C-399/98, antydes det ikke noe om et slikt viktig unntak. Fullmaktskonstruksjonen som er benyttet i Scala-

dommen, harmonerer dessuten dårlig med et egenregisynspunkt. I følge domspremissene i Scala-dommen, se avsnitt 100, handler utbygger på vegne av det offentlige. Det er følgelig kommunen, og ikke utbyggeren, som er den reelle oppdragsgiver. Dermed er det nærliggende å hevde at det er kommunens egne ressurser som måtte benyttes, for å betrakte anskaffelsen som egenregi. Effektivitetssynspunktet taler nok også imot å benytte egenregi-konstruksjonen.

Legges det til grunn at utbygger ikke kan velge å utføre arbeidene selv, er neste spørsmål om han også er utelukket fra å delta i konkurransen om utbyggingsoppdraget på lik linje med andre interessenter – såkalt egenregitilbud. Problemstillingen er komplisert. Generelt knytter det seg store betenkeligheter til denne type tilbud. Når det gjelder private aktører, vil betenkelighetene være ennå større enn når det offentlige legger inn egenregitilbud.

9.5 Utenlandsk rett

9.5.1 Mandatet

Det følger av punkt 7 i mandatet at:

«Utvalget forutsettes å kartlegge situasjonen i de andre nordiske land, og eventuelt andre land det kan være naturlig å hente opplysninger fra».

9.5.2 Dansk rett

Dekning av kostnadene til teknisk infrastruktur er det mest vanlige utgangspunktet for utbyggingsavtaler i Danmark, og dette fungerer i praksis som en ordning i retning av refusjon. Det finnes ikke refusjonsordninger i lovverket som hjemler dekningsbidrag fra en utbygger.

Det har vært et ønske om å kunne lovregulere utbyggingsavtaler. Herunder har man ønsket å kunne åpne for å kunne kreve høyere kostnadsandel av utbyggere av transformasjonsområder i byene. Lovforslaget om dette ble imidlertid ikke fremmet under henvisning til at den foreslåtte avtalekonstruksjon kunne komme i strid med den danske grunnloven § 43 (om skatt).

Det offentlige har imidlertid en annen mulighet for å sikre kostnadsdekning til teknisk infrastruktur fra private utbyggere. Landet er sonedelt, og ca. 96% av landarealet er definert som «landzone» med strenge restriksjoner for ny byggevirk-somhet. Dette arealet har dermed også en lavere

tomteverdi enn areal definert som «byzone». Ved omdanning fra landsoneareal (eller sommerhus-område), kan kommunen kreve at grunneieren betaler en andel av verdistigningen som «frigivelsesavgift».

9.5.3 Svensk rett

Bruken av utbyggingsavtaler («genomförandeavtal») er økende også i Sverige, men praksisen er ikke lovregulert særskilt. Generelt er det – som i Norge – stramme rammer omkring hva kommunene ensidig kan pålegge utbyggere av plikter, og det er en relativt utbredt oppfatning at de samme rammer må gjelde for utbyggingsavtalenes innhold. Det finnes imidlertid i dag ingen samlet kunnskap eller fakta om utbyggingsavtaler i Sverige, og det er derfor vanskelig å vise til konkrete avklaringer av for eksempel kompetansespørsmålene i denne forbindelse.

Ubalansen mellom tilbud og etterspørsel etter boliger i pressområdene gjør at svenske myndigheter søker etter prosedyrer som kan redusere tidsforbruket ved klargjøring av nye felt for bygging av boliger, og det fokuseres derfor nå på grensesnittet mellom plansaker og byggesaker og på en fleksibel byggesaksbehandling ved revisjoner av lovverket. Samtidig presiseres det at dette ikke må gå på bekostning av demokratiske prosesser.

«PBL-kommittén» – som er en parlamentarisk sammensatt komité med oppdrag å gjennomgå Sveriges plan- og bygningslovgivning og å komme med forslag til eventuelle lovendringer – har ikke noe eksplisitt oppdrag om utbyggingsavtaler i sitt mandat, og det er per i dag uklart hvor mye komiteen kommer til å gå inn på de spørsmål som reiser seg i den forbindelse. Problemstillingene aktualiseres uansett til en viss grad likevel av komiteens oppdrag om rollefordeling mellom kommunen og private utbyggere («exploratörer») når det gjelder gjennomføring av detaljplaner/reguleringsplaner.

9.5.4 Engelsk rett

Historikk

Utbyggingsavtalene har i England røtter tilbake til 1930-tallet. «The Town and Country Planning Act 1932» ga de lokale planmyndigheter adgang til å inngå «planning agreements» med grunneierne om utvikling av deres eiendommer.

Fra 1942 til 1968 var det et vilkår for rettsvirkning at man fikk samtykke fra «the Minister» til å

inngå «planning agreements» mellom lokale myndigheter og grunneiere. Dette vilkåret ble fjernet i 1968, da man så en betydelig vekst i antall inngåtte avtaler og arbeidsmengden med samtykkesakene vokste.

Etter opphevelsen av samtykkekravet i 1968 begynte enkelte lokale planmyndigheter å utnytte den faktiske situasjonen på en uheldig måte. Bl.a. skaffet enkelte kommuner seg ytelser («gains») gjennom «planning agreements» som de ikke kunne oppnå gjennom å sette vilkår i forbindelse med at man ga «planning permissions». Det finnes eksempler på at planmyndighetene krevde at grunneieren avsto arealer til offentlig bruk, krav om avgivelse av bygninger til offentlig bruk, eller krav om vederlagsfri oppføring av bygninger beregnet for allmennhetens behov. Byggeboomen på 1970-tallet og fremover medførte at mange utbyggere og grunneiere var villige til å akseptere vilkårene – framfor å avvente en sendretting retts sak hvor gyldigheten ble prøvet. Dersom man ikke var enig med planmyndigheten om innholdet i avtalen, ble det ikke tatt noe planvedtak. Avtalene, som omhandlet både teknisk og sosial infrastruktur, hadde oftere ingen sammenheng med selve planvedtaket, og avtalevilkårene lå langt utenfor det man tradisjonelt kunne betegne som planfaglige hensyn.

Planmyndighetenes praksis ble etter hvert betegnet som «the sale of planning permission» eller «cheque-book planning». Systemet var imidlertid ikke alltid like ufordelaktig for utbyggerne. Deres bidrag var ofte relativt lite sammenlignet med verdien av det å få et planvedtak. Dette er sannsynligvis forklaringen på at så få saker ble brakt inn for rettsapparatet.

Antall utbyggingsavtaler per år

Da man tidligere ikke har hatt noen registrering av inngåtte avtaler, har man få sikre kilder om dette. I *Telling & Duxbury: Planning law and procedure*, Butterworths 2002, side 326 opplyses imidlertid at det samlede antall avtaler som fikk samtykke fra «the Minister» i tidsrommet 1956-1959 var 83, og at det allerede i 1960-årene var steget til 157 avtaler pr. år.

I en rapport utarbeidet ved universitetet i Sheffield i 1997-98, anslås det at det årlig inngås ca. 4000 utbyggingsavtaler i England. Dette utgjør 1,5 % av alle søknader.

Rapporten viser at verdien av en utbyggingsavtale i gjennomsnitt ligger på anslagsvis £ 150.000 i Nord-England, og ca. £ 750.000 i Sør-England.

Den totale verdien av utbyggingsavtaler i England er anslått til å ligge et sted mellom £ 1 milliard og £ 2 milliarder per år.

Lovhjemmel

Utbyggingsavtalene, kalt «planning obligations» eller «section 106 agreements» er i dag regulert i «The Town and Country Planning Act 1990 Section 106».

I 1991 ble det gjort enkelte endringer i loven. Endringene får imidlertid ingen betydning for avtaler inngått før 25. oktober 1991.

«Circular 1/97»

Dette er et retningsgivende dokument⁴ som blant annet inneholder eksempler på hva som gyldig kan inntas i en utbyggingsavtale. Eksempelene omfatter både teknisk og sosial infrastruktur. Det nevnes spesielt at det gjennom utbyggingsavtaler f.eks. er adgang til å sikre en viss andel rimelige boliger i forbindelse med større utbyggingsprosjekter.

I Tesco-saken⁵ fra 1995 som gjaldt firmaene Tesco og Tarmac som søkte om «planning permission» for å bygge et supermarked («application for planning permission for the construction of a superstore on the land known as the Henry Box site, Witney, Oxfordshire»), ble kravet til sammenheng mellom avtalevilkårene og den påtenkte utbyggingen sterkt understreket. Avgjørelsen i «House of Lords» klargjorde rettstilstanden på viktige punkter, og Circular 1/97 ble endret i tråd med avgjørelsen.

Det følger av § 7 at utbyggingsavtaler bare kan inngås når det er:

«necessary, relevant to planning, directly related to the proposed development, fairly and reasonably related in scale and kind to the proposed development and reasonable in all other respects».

Det følger videre av punkt B3 i vedlegg B at:

«Acceptable development should never be refused because an applicant is unwilling or unable to offer benefits. Unacceptable development should never be permitted because of

⁴ Circular 01/97: Planning Obligations, Office of the Deputy Prime Minister.

⁵ Tesco Stores Ltd v Secretary of State for the Environment (1995) 1 WLR 759.

unnecessary or unrelated benefits offered by the applicant».

costs of infrastructure related to their development.»

I punkt B9 angis det generelle rimelighetskriterier for å kreve avtale om ytelser fra en som søker «planning permission». Rimelighetsvurderingen avhenger av hva som er tilbudt og hva som er krevet og hva som:

- «1. is needed to enable the development to go ahead, for example the provision of adequate access or car parking; or
2. is necessary from a planning viewpoint and is so directly related to the proposed development and the use of land after its completion that the development ought not to be permitted without it. The circular cites examples including the provision of social, educational, recreational, sporting or other community provision, the need for which arises from the development or
 - a) is designed in the case of mixed development to secure an acceptable balance of uses or secure the implementation of local plan policies, eg the inclusion of an element of affordable housing in a larger residential development, or
 - b) is to offset the loss of or impact on any amenity or resource present on the site prior to development, eg in the interest of nature conservation.»

I hovedsak bygger rundskrivet på kriteriene: «reasonableness», «proportionality» og «necessity» for at betingelsene skal kunne anses som «valid».

I rettspraksis har det utviklet seg enkelte kriterier for at en «planning agreement» vil kunne godtas av domstolene. Domstolene har likevel vært noe mer liberale i å godta avtaler enn det som rundskrivet gir anvisning på, jf. Telling & Duxburys, op. cit. side 338. Avgjørelsene i f. eks. R v Plymouth City Council, Good v Epping Forest, Tesco Stores Ltd v Secretary of State for the Environment og R v South Northamptonshire District Council, ex p Crest Homes viser en mindre stringent holdning fra domstolenes side på enkelte punkter enn det rundskrivet legger opp til. I avgjørelsen i saken R v South Northamptonshire District Council, ex p Crest Homes, heter det f. eks.:

«Where residential development makes additional infrastructure necessary or desirable, there is nothing wrong in having a policy that requires major developers to contribute to the

Som det framgår skilles det ikke mellom ulike former for infrastruktur, men grensedragning skjer etter kriteriene rimelighet, forholdsmessighet og nødvendighet. Det vises ellers til avgjørelsene i f.eks.: Bradford City Metropolitan Council v Secretary of State for the Environment (1986) 53 P & CR 55, CA, Newbury DC v Secretary of State for the Environment [1980] 1 All ER 731, [1981] AC 578, [1980] 2 WLR 379, HL, R v Plymouth City Council, ex p Plymouth and South Devon Co-op Society Ltd (1993) 67 P & CR 78, CA, R v South Northamptonshire DC, ex p Crest Homes plc [1995] JPL 200, [1994] CA Transcript 1204 og Safeway Properties Ltd v Secretary of State for the Environment [1991] JPL 966, [1991] CA Transcript 593, som alle var fremme i Tesco-saken.

Om essensen i «the necessity test» heter det i veiledningen til rundskrivet bl.a. at avtalevilkårene må være: «necessary, relevant to planning», «directly related to the proposed development», «fairly and reasonable related in scale and kind to the proposed development» og «reasonable in all other respects».

Klageadgang

Selve utbyggingsavtalen kan som sådan ikke påklages. Dette gjelder i motsetning til vilkår satt i planvedtaket («planning conditions»).

Etter 5 år kan utbygger anmode om at planmyndigheten foretar endringer i avtalen, eller helt avstår fra å kreve utbyggingsavtale.

Dersom anmodningen ikke etterkommes, kan avgjørelsen påklages til «the Secretary of State», som kan foreta de samme endringer som planmyndigheten kan foreta.

Kritikken mot det engelske systemet

(1) Bakgrunnen

Systemet ble etter hvert kritisert for å være tilfeldig, uforutsigbart, urimelig og utilgjengelig for allmennheten. Det ble dessuten anført at det tok for lang tid å få i stand en avtale. I praksis kom ofte utbyggingsavtalen i stand lenge etter at planvedtaket var fattet. Så lenge avtalen ikke var inngått, kunne heller ikke utbyggingen påbegynnes. I 1997 ble departementet (Miljøverndepartementet) oppfordret til å se nærmere på om lovgivning

gen var skikket til å hindre kjøp og salg av planvedtak.

(2) Lord Nolan`s Committee on Standards in Public Life⁶

Komiteen hevdet at utbyggingsavtaler «were the most intractable aspect of the planning system with which we have had to deal... (and that they) have a tremendous impact on public confidence».

Komiteen anbefalte derfor at det ble innført regler om offentlighet.

(3) Regjeringens endringsforslag

I januar 2002 la regjeringen fram et høringsdokument⁷ med ulike endringsforslag. Dokumentet gir anvisning på tre ulike tilnæringsmåter. Disse går enkelt sagt ut på å henholdsvis forsterke/stramme inn dagens politikk med utgangspunkt i Circular 1/97 og den såkalte «necessity test», erstatte Circular 1/97 med full lokal råderett innenfor visse juridiske rammer eller la de lokale planmyndigheter selv fastsette ulike gebyrnivåer «standardised tariffs» for å oppnå ønsket utvikling.

Gebyralternativet ble vurdert til å kunne gi mindre byrder for utbyggerne, men samtidig risiko for å tape utbyggingsmuligheten på en del lokaliteter. Gebyropsjonen har mer preg av forhåndsbestemt prissetting uten individuelle forhandlinger, og ble framstilt som «completely transparent and predictable». Dette siste var viktig for å imøtekomme kritikken om at det foregikk kjøpslåing som offentligheten ikke får innsyn i.

Innstrammingsalternativet gikk ut på å «enforce a more rigorous necessity test», hvoretter de lokale plan- og bygningsmyndigheter får bevisbyrden for at avtalebetingelsene var nødvendige for å «remedy a negative impact and was directly related to the proposed development». Om dette alternativet velges til slutt, er prognosen at det vil bli inngått noe færre utbyggingsavtaler.

Det ble vurdert å utvide området for å godta avtalebetingelsene knyttet til det å oppnå bærekraftig utvikling («sustainable development»),

herunder at myndighetene ved avtalevilkårene skal kunne ta i betraktning f.eks. sosiale, miljømessige og alle former for planfaglige hensyn/virkninger. I dette ligger både f.eks. «more affordable housing», og dekning av behov for alle typer infrastrukturinvesteringer.

Det framholdes at gebyrene bør fastsettes lokalt, og at det bør være adgang til å redusere eller helt unnlate å innkreve gebyr i mindre attraktive områder. Det vurderes om det også bør settes en nedre grense for hvilke tiltak som kan belastes med gebyr. Det angis dessuten ulike måter å fastsette gebyret på.

Regjeringen har gitt uttrykk for at den selv foretrak gebyralternativet, eventuelt supplert med en adgang til å inngå utbyggingsavtaler hvor dette anses påkrevet.

Det fremholdes at dette systemet vil være langt mer forutsigbart. Det foreslås innført egne bestemmelser som oppmuntrer planmyndighetene til å gi informasjon på et tidlig tidspunkt. For å sikre rimelige boliger i forbindelse med større utbyggingsprosjekter, bør det etter forslaget øremerkes bidrag til dette gjennom gebyret. På denne måten håper man å kunne øke antall rimelige boliger, samtidig som utbyggerne sikres forutsigbare rammevilkår.

Som motargumenter til gebyralternativet, har man pekt på de praktiske problemene med å fastsette gebyrene og redusert fleksibilitet for de lokale planmyndigheter. Erfaringer fra USA viser dessuten at planmyndighetene ofte forsøker å inngå utbyggingsavtaler i tillegg, for å finne gode lokale løsninger.

(4) Resultatet etter høring av endringsforslaget

I juli 2002 annonserte regjeringen at den ikke ønsker å innføre sitt endringsforslag, jf. gebyralternativet. Utbyggerne skal ikke kunne pålegges å betale det utbyggingen faktisk koster.

I stedet ønsker man å utvikle et system med større fokus på åpenhet for de involverte parter. Systemet må også bli mer forutsigbart. Forhandlingene må videre skje raskere.

Det er også innført et system med registrering av alle utbyggingsavtaler.

Det understrekes at dersom utbyggerne pålegges uakseptable byrder, vil dette kunne medføre at en ønsket utvikling ikke finner sted.

Det bemerkes videre at det bør bli lettere å sikre at det bygges en viss andel rimelige boliger i forbindelse med større prosjekter.

⁶ Third Report of the Committee on Standards in Public Life «Standards of Conduct in Local Government» (July 1997) Cm 3702-1.

⁷ Reforming Planning Obligations: a consultation paper – delivering a fundamental change, DTLR Transport Local Government Region.

(5) Videre fremdrift

Våren 2003 la regjeringen fram et høringsdokument. Et helt nytt og forbedret system antas å kunne foreligge ved årsskiftet 2003/2004.

9.5.5 Tysk rett

Avtaler vedrørende tilretteleggingsarbeid for utbygging og dekning av utgifter (Erschliessungsbezogene Vertrag) – formål, systematisk plass og innhold

Tysk rett inneholder ikke regler som direkte tilsvarer det som i norsk rett har vært benevnt utbyggingsavtaler. Reglene om «Erschliessungsvertrag» i Baugesetzbuch (BGB) 2001, § 124 gir imidlertid rettslig grunnlag for anvendelse av flere ulike typer finansieringsinstrumenter for offentlige fellesanlegg og infrastruktur. Reglene om dette i tysk rett er noe snevrere enn det som tradisjonelt har vært omfattet av begrepet utbyggingsavtale i norsk rett, og ville ved en ren oversettelse til norsk kanskje like gjerne kunne betegnes som etableringsavtale eller tilretteleggingsavtale. I BGB § 124 reguleres avtaler, hvoretter en tredjemann («Erschliessungsträger oder Erschliessungsunternehmer») forplikter seg overfor kommunen til helt eller delvis for egen eller andres regning å etablere/tilrettelegge et område for utbygging, og deretter overdra det ferdigstilte område til kommunen. Gjelder avtalen kun den tekniske gjennomføringen og finansieringen av utbyggingen, anses avtalen som mer begrenset enn tilretteleggingskontraktene/etableringsavtalene («Erschliessungsvertrag»), og kalles «Vorfinanzierungsvertrag». Hvis avtalen går ut på at etablereren/utbyggeren er forpliktet til å gjennomføre etableringen av utbyggingsområdet og å forskuttere finansieringen av utgiftene og at kommunen er forpliktet til å refundere etableringsutgiftene, er det ikke tale om en etableringsavtale, men en forskutteringsavtale.

Som hovedregel ligger de kostnadmessige byrder med å tilrettelegge arealer for ulike utbyggingsformål på kommunen («die Gemeinde»). Kommunene imøtekommer prinsipielt sine plikter etter «Baugesetzbuch» (BGB) 2001 § 123 flg., nemlig ansvaret for å skaffe fellesanlegg for infrastruktur, ved at de som regel etablerer nødvendige felles infrastrukturinnretninger på kommunal grunn eller på ervervet privat grunn. Etableringen gjennomføres enten ved at kommunen oppfører infrastrukturinnretninger for kommunale midler, eller ved at en tredjemann (ofte

grunneier eller grunneier/entreprenør) oppfører innretningene/anleggene etter avtale med kommunen. Utgiftene, de såkalte «etableringskostnadene», dekkes oftest i første omgang av kommunen, men kommunen kan i neste omgang fordele dem på grunneierne/festerne av de tilknyttede tomter ved å innkreve et etableringsbidrag fastsatt etter bestemmelsene i BGB § 128 etter fradrag av minst 10 % lovbestemt kommunal egenandel, jf. BGB § 129 I 3. På denne måten er kommunen på den ene side tvunget til å forskuttere finansieringen av etableringsutgiftene, ofte over flere år. På den annen side kan kommunen kreve forskudd på etableringsbidraget (§ 133 III), eller den kan fakturere deler av arbeidet før de offentlige anlegg i utbyggingsområdet er ferdigstilt (§ 133 II). Med en stram kommuneøkonomi vil denne plikten for kommunen til å forskuttere finansieringen av utgiftene kunne føre til at etableringsprosjektet må utsettes, og dermed vil tomteene ikke kunne bebygges fordi etableringen av utbyggingsområdet vil være en forutsetning for bebyggelse, jf. BGB §§ 30, 33, 34, 35. Her skal BGB § 124 I virke som en motvekt.

Kommunen kan også helt eller delvis kreve finansielle bidrag/ytelser fra de berørte på forhånd («Vorausleistungen»), noe som er vanlig med anlegg som etableres over flere år. Avgjørende for bidragenes størrelse er bl.a. byggbarheten for eiendommene etter at fellesanlegget/infrastrukturen er oppført. Bidragene kan kun kreves fra hjemmelshavere i et begrenset område, og det finansielle grunnlaget kan ikke tas inn som en generell avgift.

Lovgivernes formål med de samlede regler om instrumenter for utbyggingsfinansiering i BGB er at kommunene også skal kunne få etablert nødvendige infrastrukturiltak og utvikle et område, uavhengig av om kommunen selv har økonomiske midler.

Etter BGB §§ 123 flg kan kommunen på forskjellige måter gjennom avtalebasert samarbeid med private motta både fysiske/tekniske og finansielle bidrag.

Det gjelder ingen spesielle forhåndsbestemte beskrankninger eller krav, dog må bidragene knytte seg til tilretteleggingskostnader knyttet til etablering og bruk av grunn for bygninger eller gater – og ytelsene må være saklige i ethvert hensende og være forholdsmessige.

For kommunens forhold til tredjemenn, herunder eiendomsbesittere som kan bli gjenstand for forhåndspålagte eller etterfølgende ytelsesplikter, gjelder et likebehandlingspåbud («Gleich-

behandlungsgebot», eller forbud mot «Ungleichbehandlung»). Denne plikten omfatter også at kommunen må avstå fra å favorisere seg selv på bekostning av tredjemenn, men påse at det ikke blir urimelig forskjell på kommunens fordeler når de bygger ut et område eller anlegg for egne midler og når utbyggingsbehovet løses gjennom avtaler med tredjemenn.

Ordningen har klare fiskale mål, og systematiseres i noen henseende under privatretten som «Werkverträge» (§ 631 BGB), dog slik at selve avtalene om utbygging/tilrettelegging oppfattes som offentligrettslige.

I BGB § 124 er såkalt «Erschliessungsvertrag» regulert. Det omfatter avtaler om tilrettelegging av anlegg (f.eks. grøntområder, parker, infrastruktur), og om finansiering av slike. Disse avtaleytypene omfatter både «Folgekostenvertrag» (§ 11 I Nr. 3 BGB), som utelukkende gjelder finansiering av infrastrukturinnretninger, og «Durchführungsvertrag» som refererer seg til avtaler om kostnader til gjennomføringen av utbyggingen. Etter BGB § 124 II 2 kan tredjemann forplikte seg overfor kommunen til helt eller delvis å dekke etableringskostnadene, inkludert kommunens egenandel, noe som fremgår av § 124 II 3. Det har ingen betydning om det kan kreves etableringsbidrag for de offentlige anlegg i utbyggingsområdet eller ikke. Etter BGB § 124 III 1 må de avtalte ytelser være rimelige, alle forhold tatt i betraktning, og de må stå i en reell sammenheng med etableringen av utbyggingsområdet. En vesentlig hensikt med etableringsavtalen er å overdra kostnadene for etablering av et nytt utbyggingsområde. Det er framfor alt entreprenører, boligbyggelag og andre eiere av store, ubebygde arealer som er villige til å inngå avtale om etablering av et nytt utbyggingsområde og dekning av kostnadene. Det er på denne måten de får byggeklare tomter til disposisjon. De ville allikevel være forpliktet til å dekke sin del av etableringskostnadene som fastsettes etter BGB §§ 127 flg., gjennom etableringsbidraget. Med andre ord forskyver etableringsavtalen i disse tilfellene kun forskutteringsansvaret i forbindelse med offentlige anlegg, jf. BGB § 127, fra kommunen til etablereren, og kommunen unngår sin egenandel. Ved et senere salg kan etablereren fordele etableringsutgiftene på kjøperne over kjøpesummen. Kommunen derimot kan ikke kreve inn noe etableringsbidrag, siden den som følge av etableringsavtalen ikke hadde utgifter i forbindelse med etablering av utbyggingsområdet.

Nærmere om «Erschliessungsvertrag». Avtalens innhold. Rammer. Parter

Kommunen kan etter BGB § 124 inngå avtaler med en tredjemann («Erschliessungsunternehmer») om utføringen av nødvendige anleggstiltak for gjennomføringen av plan, og om finansieringen av slike. Det kan bestå i at oppgaver deles mellom vedkommende avtalepart og kommunen, eller at vedkommende tredjemann gjennomfører det hele selv. Det synes ikke tvilsomt, jf. f.eks. *Winfried Brohm: Öffentliches Baurecht, Bauplanungs-, Bauordnungs- und Raumordnungsrecht*, 1999, side 453, at avtalegjensidighet kan være ulike former for infrastruktur knyttet til vann og energiforsyning (f.eks. elektrisitet, gass og varme og for transport av vann), avløpssystemer og renovasjonsordninger. Bruer og tunneler omfattes også av det som etter gjeldende rett kan være avtalegjensidighet. Det hersker derimot noe tvil i tysk rett (Bundes- oder Landesrecht) om hvorvidt f.eks. skoler, og aldershjem mv. omfattes. Barnehager og sykehus er også nevnt som muligens å ha noe fjernere tilknytning, men anses i utgangspunktet å omfattes, jf. f.eks. *Klaus Finkelburg og Karsten-Michael Ortloff: Öffentliches Baurecht, Band I: Bauplanungsrecht*, München 1998, side 176 flg. Flere forfattere argumenterer imidlertid for at denne type fenomener likevel bør anses å omfattes av «Folgekostenverträgen». Om dette sier f.eks. Brohm, op. cit.:

«Indessen könnte die Übernahme des Kosten für diese Anlagen (Schulen, Altersheime u. ä.) unter den Voraussetzungen des § 11 I Nr. 3 BauGB in selbständigen Folgekostenverträgen vereinbart werden, es steht dann Nichts im Wege, sie auch in den Erschliessungsvertrag aufzunehmen.»

Den mest alminnelige ordning etter § 124 er at kommunens avtalepart («der Erschliessungsunternehmer»), i praksis grunneiere/utbygger/entreprenørselskap («Bauträgersgesellschaft»), tilrettelegger arealene for egen kostnad, men med en generell hovedregel om minst 10 % kommunal egenandel (som det unntaksvis kan tillates at underskrives, jf. vpk. § 124 II 3 i. V. m. § 129 I 3 BGB). Deretter overdrar som hovedregel vedkommende arealene/grunnen som er tilrettelagt og anlegget som er etablert – vederlagsfritt til kommunen. Kommunens avtalepart dekker inn sine kostnader ved overdragelse av rettigheter til det byggeklare grunnstykket med «passende» prispåslag, eller ved overdragelse av rettigheter til

bygninger og anlegg som vedkommende har oppført på grunnstykket. Tilretteleggingskostnadene inkorporeres i den endelige kjøpesum for eiendommene/anleggene. Det gjelder grenser for påslaget størrelse. Kravet er at det skal være «passende» («nicht unangemässen»), da det ikke er meningen at avtalen skal gjøre vedkommende til en «beliehener Unternehmer», som har en sikret rett til å kreve hva han ønsker.

Tilretteleggingsavtalen endrer ikke rammene for de lovbestemte kostnadene for kommunen («Erschliessungslast der Gemeinde»). Dersom avtaleparten («der Erschliessungsunternehmer») helt eller delvis ikke overholder avtalen, eventuelt går konkurs, er kommunen forpliktet til å gjennomføre avtalen selv. Dette er et resultat av at kommunen ikke kan overdra sin egen forpliktelse. Dersom inndekning av utgiftene til dette ikke kan finne sted hos avtaleparten, har kommunen adgang til å kreve deler av tilretteleggingsbidrag innbetalt fra grunneierne i området – ut fra et refusjonslignende konsept. Også kommunens 10% andel («Gemeindeanteil») kan kreves inn igjen gjennom tilretteleggings/utbyggingstilskudd eller direkte fra funksjonelt sett berørte eiendommer.

I BauGB § 124 III 1 ligger det et rimelighetspåbud («Angemessenheitsgebot/Angemessenheitsgrundsatz»). Det utspringer av forholdsmessighetsprinsippet («Verhältnismässigkeitsprinzip»). I dette antas å ligge at infrastruktur- og anleggs-kostnadenes art og omfang, inklusive påslaget, ikke må være uforholdsmessig («nicht unangemessen»), dersom de skal kunne kreves inndekket av tredjemann. For å bedømme forholdsmessigheten skal man f.eks. se hen til hva kostnadene ville vært for kommunen om de hadde utført arbeidene selv. Utbyggerens krav må etter samme bestemmelse dessuten være nødvendige, og stå i direkte saklig sammenheng («unmittelbaren Zusammenhang») med tilretteleggingskostnadene (også kalt «Koppelungsverbot»).

«Folgekostenvertrag»

«Folgekostenvertrag» omfatter kun finansieringsoverenskomster (ikke avtaler om den tekniske tilrettelegging eller gjennomføring) knyttet til hel eller delvis overtakelse av kommunale utgifter som direkte følger av tilrettelegging for nye bolig- eller ervervs-/næringsområder, som f.eks. utgifter til etablering av skoler, aldershjem, anlegg for brannvesen og anlegg for avfallsordning.

Formkrav

Avtalene om utbygging er ansett som offentligrettslige avtaler/kontrakter («öffentlich-rechtlicher Vertrag»). De kan bare inngås skriftlig.

Notoritet skapes ved at det etter BGB § 313 kreves notarialbekreftelse. Slik bekreftelse gir både tredjemannsvern for rettigheter og allmenheten adgang til å gjøre seg kjent med innholdet.

At form- og innholdskravene er oppfylt er en forutsetning for at avtalen skal kunne anses som gyldig.

Andre finansielle instrumenter knyttet til utbygging av fellestiltak

Gjennom avtaler kan kommunen erverve ytelser/bidrag ved tomteendringer, grunnarbeider og utarbeidelse av planer. Det kan også avtales ytelser for å fremme oppnåelsen av planformål, f.eks. å møtekomme spesielle krav til brukergruppers boliger («Bevölkerungsgruppen mit besonderer Wohnraumversorgungsproblemen»), dekke behovet for bestemte boligtyper/boligstørrelser for ett bestemt område eller en bestemt gruppe («Deckung des Wohnbedarfs der ortsansässigen Bevölkerung»), og naturvernformål.

9.6 Fordeler og ulemper med utbyggingsavtaler. Behov for lovregulering

Utvalget ser det slik at fordelene ved å benytte utbyggingsavtaler særlig ligger i mulighetene for å oppnå effektivitet og fleksibilitet. Både den private part og det offentlige tilbys en alternativ fremgangsmåte eller et supplement til den prosessen som forutsettes ved et tradisjonelt forvaltningsvedtak, for eksempel behandling av en ny reguleringsplan. Fleksibiliteten knytter seg særlig til muligheten utbyggingsavtaler gir til å avtale enklere og smidigere løsninger for gjennomføring av plan enn de lovhjemlede virkemidler som for eksempel refusjonsregler og ekspropriasjon.

Avtaleformen kan også føre til større sikkerhet for at planene faktisk blir gjennomført og dermed bidra til økt realisering av ønskede utbyggingsformål. Videre bedres dialogen mellom utbyggere og kommuner ved at partene kan inngå avtaler om bl.a. framdriften i prosjektet. Avtalene gir økt forutberegnelighet for utbyggerne i forhold til kommunen som reguleringsmyndighet både med hensyn til muligheten for et positivt

utfall og kortere saksbehandlingstid. Avtalene kan også gi forutberegnelighet med hensyn til de endelige kostnader som skal bæres av den private part, og dermed reduseres risikoen for kostnadsoverskridelser. Mange kommuner sliter på sin side dessuten med dårlig økonomi, og har problemer med å finansiere de forskjellige kommunale tiltakene som er nødvendige for å ta imot nye innbyggere. Utbyggingsavtaler blir således ett av flere virkemidler for å realisere og finansiere slike tiltak.

Betenkelige sider for det offentlige er de bånd slike avtaler i realiteten kan legge på kommunens framtidige handlefrihet i for eksempel reguleringsaker. Dette knytter seg som nevnt særlig til vernet for tredjemanns- og allmennhetens interesser – forvaltningsvedtak skal treffes etter en bred vurdering av alle hensyn, både argumenter for utbygging og argumenter mot utbygging. Erstatte avtalen langt på vei et tradisjonelt vedtak, er det en fare for at motforestillinger ikke kommer godt nok fram og dermed heller ikke blir tillagt den vekt de fortjener. Mindre kommuner kan dessuten mangle tilstrekkelig kompetanse og erfaring til å kunne vurdere innspill fra ressurssterke private aktører som har kyndig juridisk bistand.

For den private part ligger betenkeligheten i at man står ovenfor en stor og mektig motpart, som har en sterk posisjon i kraft av lovverket. Bytteforholdet i avtalen kan derved bli mindre balansert. Grensene for hvor langt kommunene kan gå i sine krav overfor den private, er dessuten en problemstilling som ikke er helt avklart i alle sammenhenger. Flere utbyggere opplever således rent faktisk at kommunen stiller krav om «uhjemlede» eller i alle fall urimelige bidrag for å godkjenne reguleringsforslag og utbyggingsavtaler.

Uavhengig av hvilket syn man måtte ha på de ovennevnte spørsmål, er det et faktum at både fysiske og juridiske personer i dag selv mener de inngår bindende utbyggingsavtaler som de må forholde seg til ved gjennomføringen av forskjellige prosjekter og planer. Er det da behov for å lovregulere dette? I mandatet står det følgende om utbyggingsavtaler:

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

Planlovutvalget antok i sin første delutredning (NOU 2001: 7 s. 94) at det er behov for «visse regler om (utbyggings-) avtaler i selve loven for å øke forutsigbarheten for de som er parter i avtalen, sikre en forsvarlig saksbehandling fra forskjellige perspektiver, og sikre at kommunens rettigheter og plikter etter plan- og bygningsloven ikke berøres». Under høringen av Planlovutvalgets første delinnstilling ble det uttrykt betydelig støtte til dette både fra de mest berørte departementer (Kommunal- og regionaldepartementet og Nærings- og handelsdepartementet), fylkesmenn, Statens bygningstekniske etat og Husbanken, og fra noen av de større entreprenører og eiendomsutviklere. Det er også opplyst at det blant kommunene var en positiv holdning, selv om enkelte ga uttrykk for en viss skepsis. I sin siste delinnstilling har Planlovutvalget gått ett skritt videre og foreslått konkrete lovregler om utbyggingsavtaler til et nytt kapittel 18 i plan- og bygningsloven. Vi kommer nærmere tilbake til dette forslaget under pkt. 9.7 nedenfor.

Bygningslovutvalget mener det er et klart behov for lovregulering av utbyggingsavtaler i en eller annen form. Utviklingen og den faktiske forekomsten av slike avtaler i de siste 20-30 år gir i seg selv uttrykk for dette. Videre kan det vises til at det heller ikke synes å være særlig uenighet i dag om avtalenes potensial mht. effektivitet og forenkling både for det offentlige og for de private aktører ved gjennomføring av planer og konkrete utbyggingsprosjekter. I stedet er det nettopp manglende avklaringer når det gjelder både materielle og prosessuelle skranker for den praksis som har utviklet seg som framheves som et problem. En lovregulering vil i en slik situasjon kunne gi et praktisk viktig og nyttig virkemiddel der både utbyggere og kommunene i større grad enn i dag vet hvilke rettigheter og plikter som gjelder i avtaleforholdet. Samtidig vil lovgiveren kunne redusere andre betenkelige sider ved dagens praksis gjennom mer eksplisitt fastsatte normer – for eksempel i forhold til tredjemannsinteresser, offentlighet, anbud/EØS-forpliktelser osv.

9.7 Planlovutvalgets lovforslag

I NOU 2003: 14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II, har Planlovutvalget fremmet forslag til lovregler om utbyggingsavtaler. Forslaget om lovregulering ble varslet i Planlovutvalgets første delinnstilling (NOU 2001: 7), og i høringsrunden framkom det

overveiende støtte til at det innføres regler om dette – selv om det var forskjellig syn på hva reglene burde gå ut på.

Planlovutvalget foreslår et eget kapittel 18 i en ny plan- og bygningslov som omhandler utbyggingsavtaler. Forslaget er som følger:

*«Del VII Avtaler om gjennomføring m.v.
Kap. 18 Vilkår om ytelser i tillatelse til utbygging. Utbyggingsavtale*

§ 18-1 Vilkår om ytelser i tillatelse til utbygging
Innenfor de rammene som følger av reglene om offentlige anskaffelser, kan kommunen i forbindelse med planvedtak eller tillatelse etter denne lov gjøre utbygging betinget av at tiltakshaver besørger eller helt eller delvis finansierer veg, annet anlegg for offentlig kommunikasjon, anlegg for energiforsyning, vanntilførsel og avløp, og fellesarealer, som kommunen påviser er nødvendig for å gjennomføre utbyggingen. Med veg forstås kjørebane med fortau og snuplasser, gangveg, sykkelsti, turvei og offentlig plass, hvor private avkjørsler blir tillatt. Betingelsen kan også gjelde avbøtende tiltak, jf. § 1-9.

Kommunen kan ikke sette betingelser om andre ytelser, eller motta gaver som har sammenheng med planvedtaket eller tillatelsen.

§ 18-2 Definisjon av, og adgangen til å inngå, utbyggingsavtale

Med utbyggingsavtale menes i denne lov en avtale mellom kommunen og en tiltakshaver om utbygging av et område, som har sitt grunnlag i kommunens myndighet som planmyndighet etter denne lov. En utbyggingsavtale er å anse som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2.

Kommunen kan inngå utbyggingsavtale innenfor de rammer som gjelder for offentlige anskaffelser og med de begrensninger som følger av reglene i dette kapitlet.

§ 18-3 Utbyggingsavtalens innhold

En utbyggingsavtale kan gjelde forhold som kommunen har gitt bestemmelse om i arealdel til kommuneplan, områdeplan eller detaljplan. Slik avtale kan også gå ut på at tiltakshaver skal besørge eller helt eller delvis finansiere bestemte ytelser knyttet til utbyggingen, innenfor de rammene som følger av § 18-1 og reglene om offentlige anskaffelser.

Avtalen må ikke legge vesentlige bånd på den brede vurderingen av alle interessene som knytter seg til bruken av arealet.

§ 18-4 Saksbehandling, offentlighet og medvirkning

Når forhandlinger om en utbyggingsavtale påbegynnes, skal dette gjøres offentlig kjent gjennom varsel og offentlig kunngjøring etter reglene i § 10-2 første ledd. Kommunen skal legge til rette for medvirkning av berørte grupper og interesser i samsvar med reglene i § 1-7 som grunnlag for sin deltakelse i forhandlingene.

Omforent forslag til avtale skal gjøres offentlig minst 4 uker før den legges fram for godkjenning i kommunen.

Dersom utbyggingen krever ny eller revidert områdeplan eller detaljplan, skal forslaget til avtale følge planforslaget som en del av dette i forbindelse med planbehandlingen. Det samme gjelder dersom arealet samtidig er under regulering eller omregulering i områdeplan eller detaljplan, og avtalen gjelder forhold av betydning for reguleringen.

Utbyggingsavtale er ikke bindende for kommunen før det foreligger vedtatt plan.

§ 18-5 Endring av utbyggingsavtale

For endring av utbyggingsavtale gjelder forvaltningsrettslige regler om omgjøring. Endring av en utbyggingsavtale som medfører endring av vedtatt plan kan likevel foretas i samsvar med planendringen når denne er behandlet og vedtatt etter lovens regler. § 18-4 gjelder tilsvarende.»

Formålet med Planlovutvalgets forslag til regler om utbyggingsavtaler framgår av utredningen s. 338:

«Utvalget mener at det i loven bør tas inn bestemmelser med et dobbelt formål: å legge til rette for gjennomføring av planer ved at tillatelse gjøres betinget av visse gjennomførings tiltak, og å trekke opp grensene for hva kommunen kan kreve eller avtale av slike ytelser fra utbyggere, samt sikre en forsvarlig saksbehandling i forhold til planleggingen.»

Hele kapittelet med forslag til bestemmelser bygger på at betingelser om ytelser fra utbygger enten kan settes ensidig som et vilkår i planvedtak eller tillatelse, eller kan avtales mellom kommunen som planmyndighet og utbyggeren, det vil si tiltakshaveren. Ut fra den politiske diskusjonen – herunder drøfting i Stortinget – av hva som bør være rammene for utbyggingsavtaler, har Planlovutvalget lagt til grunn at rammene for ensidige vilkår og for avtaler bør være de samme, og at de bør være relativt stramme. Dette er lagt til grunn for oppbyggingen av kapitlet.

Utgangspunktet følger av forslaget til ny § 18-1 som setter rammene for hva som kan fastsettes ensidig. Denne supplerer de generelle hjemlene til å gi bestemmelser i forbindelse med planer, og gjelder dermed også andre typer ytelser. I hovedsak er dette begrenset til nødvendige ytelser innen teknisk infrastruktur. Om dette heter det således på s. 339 i utredningen:

«De ytelser som kan kreves etter første ledd, er det som gjerne går under fellesbetegnelsen «teknisk infrastruktur» i forbindelse med en utbygging. Dette tilsvarer i hovedsak de infrastrukturtiltak som omfattes av plan- og bygningslovens regler om refusjon (kap IX). Etter § 46 i dagens lov kan det ikke kreves refusjon for utgifter til offentlig vegstrekning hvor private avkjørsler ikke blir tillatt, og det bør da heller ikke kunne stilles krav om at en utbygger skal besørge eller finansiere slik vegstrekning. I tillegg er tatt med anlegg for energiforsyning, særlig med tanke på fjernvarmeanlegg o.l. Listen er ment å være uttømmende.»

Det er bare tiltak som er «nødvendig for å gjennomføre» utbyggingen, som i følge forslaget til § 18-1 kan settes som vilkår for utbygging. Vilka- rene må altså for det første knytte seg til gjennomføringen – når planen skal iverksettes. For det andre må de være *nødvendige* for å gjennomføre utbyggingen. Det kan for eksempel ikke settes vilkår om at utbyggeren finansierer en vei med større kapasitet enn det som den aktuelle utbyggingen krever, med tanke på en mulig framtidig utbygging. Det er kommunen som i så fall må påvise at tiltaket er nødvendig.

For å unngå usikkerhet og redusere omgælsesmulighetene, er det for øvrig presisert i § 18-1 andre ledd at kommunen ikke kan motta andre ytelser eller gaver som har sammenheng med planvedtaket eller tillatelsen.

I forslaget til ny § 18-2 er selve begrepet utbyggingsavtale definert, og samtidig trekkes den generelle rammen for adgangen til å inngå slike avtaler opp. I særmotivene er det til denne bestemmelsen bl.a. uttalt at avtalene må være inngått på grunnlag av kommunens planmyndighet, og at det derfor også dreier seg om utøvelse av offentlig myndighet. Avtalene er dermed «vedtak» og «enkeltvedtak» slik dette er definert i forvaltningsloven § 2 a) og b). Om betydningen av dette heter det videre:

«Det følger av dette at det i utgangspunktet er forvaltningsrettslige regler, og ikke privatrettslige avtalerregler, som gjelder for avtalen. Oppstår det tvister om avtalens innhold eller i for-

bindelse med oppfyllelse av avtalen vil likevel avtalerettslige regler kunne supplere de forvaltningsrettslige, ut fra en konkret vurdering. Såkalte forvaltningsavtaler – hvor forvaltningsrett og avtalerett møtes – er et komplisert og noe uklart rettsområde. Det vil til sjuende og sist kunne bli domstolenes oppgave å avgjøre de spørsmål som her kan reise seg.»

Rammene for hva en utbyggingsavtale kan gå ut på er trukket opp i forslaget til § 18-3. Også dette er begrenset til teknisk infrastruktur. Om bakgrunnen for og det nærmere innhold av denne bestemmelsen heter det i NOU 2003: 14 s. 340-341:

«Et av de viktigste spørsmålene i diskusjonen om utbyggingsavtale har vært hva en utbyggingsavtale kan gå ut på: Hva kan en kommune oppnå av fordeler, og hva kan utbygger forplikte seg til, gjennom en utbyggingsavtale? Utvalget har forstått det slik at det rettslig sett kan være mulig å avtale vilkår som går noe lengre enn det en myndighet har hjemmel for å kreve ved ensidig pålegg. Det vises imidlertid til drøftingen av emnet foran i kapittel 4.2. Det synes å være tverrpolitisk enighet i Stortinget om at det bør settes klare rammer for hva som her skal kunne avtales. I Innst. O. nr. 67 (2002-2003) uttaler komiteemedlemmer fra alle partier at det må settes grenser for hva som kan avtales gjennom utbyggingsavtaler, og at utbyggingen ikke skal belastes med kostnader til utvikling av sosial infrastruktur som skoler, barnehager, med videre. Utvalget legger til grunn at stortingsflertallet mener det ikke bør være adgang til å avtale vilkår som går ut over det som kan pålegges, og at rammen for dette bør være stram.

Dette er bakgrunnen for formuleringen i første ledd. Her sies det først at en utbyggingsavtale kan gjelde forhold som kommunen har gitt bestemmelse om i arealdel til kommuneplan, områdeplan eller detaljplan. I dette ligger for det første at det er de materielle rammene for kommunens adgang til å gi bestemmelser i slike planer som også er rammene for det som kan avtales. Dette omfatter også selve arealformålet. Avtalen utvider altså ikke kommunens adgang til å gi bestemmelser. Men avtalen kan gjerne gå ut på presiseringer av slike bestemmelser. For det andre gjøres det klart, ved uttrykket «har gitt bestemmelser om», at en utbyggingsavtale ikke kan foregripe planvedtaket. En utbyggingsavtale må i tid inngås etter at planvedtaket er truffet. Dette sies også uttrykkelig i § 18-4 fjerde ledd. Videre sies det at en utbyggingsavtale kan gå ut på at utbygge-

ren skal besørge eller helt eller delvis finansiere slike ytelser som kommunen kan stille vilkår om etter § 18-1. Det gjelder altså her de samme rettslige grensene for avtalevilkår som for vilkår fastsatt ved ensidige pålegg. Kommunen kan heller ikke gjennom avtale oppnå at en utbygger gir bidrag for eksempel til utbygging av skolekapasiteten eller annen sosial infrastruktur, selv om utbyggingen vil medføre behov for dette. I dette spørsmålet har utvalget valgt å legge til grunn det som det her synes å være tverrpolitisk enighet om i Stortinget. Også her vil reglene om offentlige anskaffelser kunne sette grenser.»

I § 18-4 er det for øvrig gitt regler om saksbehandlingen. Hovedhensynet med disse forslagene er at det skal være en viss form for åpenhet omkring slike avtaler, og at det skal være medvirkning som grunnlag for kommunens deltakelse i forhandlingene. Er avtalen knyttet til planvedtak, skal avtalen følge planforslaget i forbindelse med planbehandlingen. Avtaler kan ikke inngås med bindende virkning før det foreligger vedtatt plan. Spørsmålet om endring av utbyggingsavtale er regulert i forslaget til § 18-5.

9.8 Bygningslovutvalgets forslag

Bygningslovutvalget er enig med Planlovutvalget i at det er behov for lovregulering av den praksis som har utviklet seg vedrørende utbyggingsavtaler mellom kommuner og utbyggere. Utbyggingsavtaler kan være et positivt virkemiddel for kommunene til å styrke gjennomføringen av både kommuneplaner og reguleringsplaner. Den praksis som har utviklet seg, reiser imidlertid en rekke vanskelige spørsmål av politisk, økonomisk og juridisk art. Gjennom en lovregulering tas det sikte på å rydde i disse problemstillingene samtidig som det legges opp til at utbyggingsavtalene kan beholdes som et positivt verktøy for planmyndighetene ved realiseringen av arealplaner.

Bindingen til kommunens planmyndighet er for øvrig helt vesentlig. Det er bare avtaler som gjelder gjennomføring av plan som lovreguleres. Det forutsettes således at området som utbygges er omfattet av en arealplan før en bindende utbyggingsavtale kan inngås. Andre avtaler som kommuner inngår uavhengig av sin planmyndighet og plangrunnlaget i det aktuelle utbyggingsområde, for eksempel i kraft av å være grunneier, faller således utenfor bestemmelsene. Bindingen til kommunens planmyndighet synliggjøres også i

forslaget til regulering av kommunens materielle kompetanse til å inngå avtaler. I den grad avtalevilkårene ikke kan fastsettes ensidig fra kommunens side med utgangspunkt i de alminnelige planbestemmelsene, gir reglene anvisning på en avveining av planfaglige og andre bredere, samfunnsmessige hensyn opp mot utbyggerens interesser i det konkrete tilfellet.

Bygningslovutvalget har kommet til at det er gode grunner for at visse av de merkostnader en kommune får i forbindelse med en utbygging, helt eller delvis skal kunne dekkes av utbygger. Dette gjelder selv om resultatet f.eks. kan bli at kostnadene veltes over på boligkjøpere i form av høyere priser. Et sentralt tema for utvalget har imidlertid vært hvilke typer infrastruktur som i utgangspunktet skal kunne finansieres på denne måten. Bør i hovedsak bare teknisk infrastruktur kunne dekkes inn, slik Planlovutvalget foreslår, eller bør også kostnader ved utbygging av sosial infrastruktur i prinsippet omfattes? I den grad bidrag til sosial infrastruktur skal kunne avtales, mener Bygningslovutvalget det uansett er behov for klare og relativt strenge rammer for når slike avtalevilkår kan aksepteres.

I NOU 2003: 14 har Planlovutvalget begrunnet sitt standpunkt til ovennevnte problemstilling slik (s. 341):

«Det synes å være tverrpolitisk enighet i Stortinget om at det bør settes klare rammer for hva som her skal kunne avtales. I Inst. O. nr. 67 (2002-2003) uttaler komiteemedlemmer fra alle partier at det må settes grenser for hva som kan avtales gjennom utbyggingsavtaler, og at utbyggingen ikke skal belastes med kostnader til utvikling av sosial infrastruktur som skoler, barnehager, med videre. Utvalget legger til grunn at stortingsflertallet mener det ikke bør være adgang til å avtale vilkår som går ut over det som kan pålegges, og at rammen for dette bør være stram.»

Bygningslovutvalget har søkt å komme fram til lovregler som gir begge parter i avtalen, både kommunen og den private part, et fleksibelt verktøy som ikke utgjør en hindring for utbygging og utvikling. Den variasjon av prosjekter som søkes gjennomført både hva gjelder type og størrelse, viser etter utvalgets mening at det er en sammensatt virkelighet som skal reguleres. Det må påregnes at man her også vil stå overfor en dynamisk virkelighet i den perioden lovreglene skal gjelde. Det er grunn til å forvente at samhandlingen mellom det offentlige og de private aktører vil fortsette å fremby nye måter å fordele oppgaver på og

å løse felles utfordringer på – til beste for berørte parter og samfunnet som helhet. Det krever en fleksibel og dynamisk lovregulering på dette feltet. Grensene mellom de ulike typer infrastruktur samfunnet vil trenge i forbindelse med utbygging kan ikke forventes å være konstante og entydige i framtiden, og regelverket må kunne hindre misbruk og samtidig fremme nødvendig utbyggings-samarbeid også innenfor områder hvor utviklingen ennå er i en uferdig fase. Av den grunn er det i lovforslaget søkt å unngå å sette absolutte og rigide grenser for hvilken type infrastruktur som i utgangspunktet kan tenkes å omfattes av en utbyggingsavtale. I stedet er det foreslått strenge krav til sammenhengen og forholdsmessigheten mellom det som kan avtales og det som skal bygges. Forslaget innebærer således bl.a. at de kostnadene knyttet til infrastruktur som den private part påtar seg i en utbyggingsavtale, ikke skal bli større enn den ekstra belastning på infrastrukturen som utbyggingen medfører. Slik hindrer man at en tilfeldig utbygger, og i siste hånd muligvis en boligkjøper, blir den som belastes større investeringer som utbygging over tid har skapt behov for.

Den nære tilknytningen som forutsettes å foreligge mellom den konkrete utbyggingen og de tiltak utbyggeren eller en grunneier ved samtykke kan påta seg, medfører dessuten etter utvalgets mening at utbyggingsavtalene blir stående i en annen stilling enn for eksempel skatter og avgifter som har et mer utpreget fiskalt preg. Ved å hjemle kompetansen kommunen har til å inngå slike avtaler i lov, antas dessuten grunnlaget for innvendinger om «dobbeltskatning» mv. som tidvis er rettet mot dagens praksis, å falle bort så langt disse knytter seg til vedtaksformen og spørsmålet om personell kompetanse, sammenhold med Grunnloven § 75a og den permanente fullmakt kommunene har i den alminnelige skattelov til – innenfor maksimums-/minimumssatser fastsatt av Stortinget – å fastsette kommuneskatt (lov om skatt av formue og inntekt 26. mars 1999 nr. 14 § 15-3). Verken det som betegnes som teknisk infrastruktur eller sosial infrastruktur har tradisjonelt vært fullfinansiert gjennom alminnelige skatter og avgifter, noe man ser eksempler på ved f.eks. finansiering av veibygging gjennom bompenge, og ulike former for egenandeler i sosialsektoren.

Bygningslovutvalgets forslag må for øvrig ses i lys av at det allerede foreligger forslag til en måte å lovregulere dette på. I den grad det sittende Storting har gitt uttrykk for ensartede oppfatnin-

ger om på hvilken måte praksisen med utbyggingsavtaler bør lovfestes, har også Bygningslovutvalget sett hen til det. Det er således lagt vekt på å fastsette regler med relativt strenge og klare grenser for hva som kan avtales gjennom utbyggingsavtaler. Bygningslovutvalget har vurdert Planlovutvalgets forslag. På bakgrunn av den anmodning Bygningslovutvalget fikk om å prioritere og ferdigstille arbeidet med utbyggingsavtaler, har utvalget foretatt en selvstendig analyse og fremmer et eget forslag på dette grunnlag. Bygningslovutvalgets forslag er enstemmig på alle punkter.

Utvalget har vurdert å positivt angi hvilke forpliktelser en utbygger kan påta seg, slik Planlovutvalget har foreslått. Bygningslovutvalget har imidlertid kommet til at ulempene med en slik totalopplisting av hva som er tillatt, overstiger fordelene en klar grenseoppgang innebærer både faktisk og lovteknisk. Utvalget har lagt vekt på at det er vanskelig å forutse alle framtidige fenomener og samhandlingsbehov som kan oppstå, og som vil kunne falle utenfor en slik positiv oppregning selv om det er både hensiktsmessig og ønskelig at de skal kunne omfattes av en utbyggingsavtale.

Utvalget følger heller ikke Planlovutvalgets lovforslag om kun å gi utbygger adgang til å påta seg ansvaret for teknisk infrastruktur. Ved denne vurderingen har Bygningslovutvalget lagt betydelig vekt på at en konsekvens av å avgrense fullstendig mot sosial infrastruktur er at rekkefølgebestemmelser vil kunne sette en stopper for utbygging. Dette gjelder også der en utbygging er av et slikt omfang at den foranlediger behov for eksempelvis etablering av barnehage i utbyggingsområdet. Det er utvalgets syn at de mulige konsekvensene av en så stram regel ikke er hensiktsmessig eller ønskelig sett fra verken partenes eller samfunnets side. Etter alt å dømme vil en konsekvens kunne bli at utbyggingen i en periode stopper helt opp dersom kommunene ikke har midler til å etablere nødvendig sosial infrastruktur.

Ved i stedet å foreslå en fleksibel regel basert på relativt strenge, skjønnsmessige kriterier, er tanken å gi en mulighet for å skreddersy de infrastrukturtiltak utbygger har anledning til å påta seg til det enkelte prosjekt. Slik hindrer man at utbygging stopper opp, samtidig som behovet for infrastruktur foranlediget av utbyggingen ivaretas. Løsningen er også dynamisk, idet nye fenomener som kan dukke opp omfattes av lovteksten uten at dette nødvendigvis gjør lovendringer. Samti-

dig innebærer forslaget ikke på noen måte at det åpnes for fullt for avtaler om bidrag til det som omtales som «sosial infrastruktur». Som hovedregel skal det tvert i mot mye til for at dette kan omfattes av en utbyggingsavtale. Det stiles således relativt strenge krav til det nærmere innhold av slike avtaler gjennom de skjønnsmessige kriterier som er foreslått angitt i lovteksten.

Klare saksbehandlingsregler og regler om offentlighet bidrar til gode avtaleprosesser, ivaretagelse av berørte tredjemenns interesser, samt behovet for offentlighetens innsyn. Grunnlaget for eventuelle mistanker om korrupsjon og at utbyggere «kjøper» seg et positivt planvedtak, reduseres. Åpenhet omkring avtalen og avtaleprosessen er således tillagt betydelig vekt. Det er også lagt vekt på å sikre at kommunens formelle og reelle planbehandling og planvurderinger ikke forhåndsbindes.

Ved utformingen av lovutkastet er det også lagt vekt på forenkling, slik mandatet tilsier. Saksbehandlingsreglene og reglene om offentlighet mv. har fått sin utforming i en avveining mellom på den ene side forenkling og effektivitet og på den annen side rettssikkerhet.

9.9 Lovforslag med kommentarer

Bygningslovutvalget bruker de betegnelser på arealplaner som Planlovutvalget har foreslått i NOU 2003: 14. Bestemmelsene foreslås tatt inn i loven som et eget kapittel om utbyggingsavtaler.

§ x-1 Definisjon

Med utbyggingsavtale menes i denne lov en avtale mellom kommunen og en grunneier eller utbygger om utbygging av et område, som har sitt grunnlag i kommunens planmyndighet etter denne lov.

Merknader til § x-1:

Bestemmelsen definerer en utbyggingsavtale som en avtale mellom en kommune og en grunneier eller utbygger om utbygging av et område. Utbyggingsavtalen gir en eller begge parter forpliktelser eller rettigheter innenfor rammene som følger av § x-2.

Kompetansen til å inngå avtale ligger til kommunestyret som kommunens øverste myndighet. Adgangen til å delegere myndigheten antas dekkende regulert i kommuneloven. Fylkeskommunen omfattes også av bestemmelsen etter den alminnelige fortolkning av begrepet «kommune».

Også staten kan ha behov for å inngå utbyggingsavtaler med grunneiere og utbyggere. I Planlovutvalgets forslag til ny § 4-5 om statlige arealplaner bør det vurderes å innta at bestemmelsene om utbyggingsavtaler gis tilsvarende anvendelse.

Den private part i avtalen er i lovutkastet angitt til «grunneier eller utbygger». Med dette har Bygningslovutvalget ment å omfatte samtlige som i praksis inngår utbyggingsavtaler. Planlovutvalget har betegnet den private part som «tiltaks-haver». Dette er imidlertid bygningslovgivningens betegnelse på den et tiltak utføres på vegne av, og som er ansvarlig for at tiltaket blir oppført i samsvar med myndighetskrav, jf. Ot.prp. nr. 39 (1993-94) s. 264. Tiltakshaver er således en rettslig betegnelse med et gitt innhold under byggeprosessen, og det blir av den grunn etter Bygningslovutvalgets mening ikke dekkende og hensiktsmessig å benytte betegnelsen i bestemmelsene om utbyggingsavtaler. Hensynet til konsekvent språkbruk tilsier derfor også at et annet og mer dekkende begrep benyttes her.

Primært reguleres situasjoner hvor det er en privat part som kontraherer med kommunen, men bestemmelsen omfatter også situasjonen der det offentlige, som eksempel stat eller fylkeskommune, er planmyndighetens motpart.

Med uttrykket «grunnlag i kommunens planmyndighet» synliggjøres at avtalene må ha en eller annen form for tilknytning til forslag om ny plan eller en eksisterende plan. Det er avtaler som gjelder gjennomføring av plan som lovreguleres. Dette dekker både avtaler som inngås i forbindelse med behandling av private eller offentlige forslag om ny eller revidert plan, og avtaler som inngås i samsvar med en eksisterende plan eller på bakgrunn av spørsmål om dispensasjon fra en eksisterende plan (for eksempel rekkefølgebestemmelser). Andre avtaler kommunene inngår i kraft av å være grunneier, eksempelvis entreprisavtaler, faller utenfor bestemmelsen.

At avtaler som inngås i forbindelse med behandling av forslag om ny eller revidert plan omfattes, innebærer at avtaleforhandlingene kan skje både forut for og parallelt med selve planbehandlingene. Dette betyr likevel ikke at endelig avtale skal kunne inngås før det foreligger et planvedtak for området, jf. forslaget til § x-4 femte ledd. Det er heller ikke meningen å åpne for at det gjennom avtaleforhandlingene i realiteten legges vesentlige bånd på den brede vurderingen av alle interesser som kommunen ellers forutsettes å skulle foreta ved behandlingen av plan for områ-

det: Verken endelig utbyggingsavtale eller avtaleforhandlingene forut for denne skal kunne foregripe planvedtaket i den forstand at vernet om tredjemenn og allmennhetens interesser svekkes. Når det åpnes for slike parallelle behandlinger av utbyggingsavtaler og planer, tilsier imidlertid hensynet til tredjemenn og allmennheten at det må stilles strenge krav til reglene om saksbehandlingen.

Ved spørsmål om avtale vedrørende opparbeidelse av refusjonsberettiget teknisk infrastruktur, legger utvalget til grunn at avtalen etter gjeldende praksis også kan være foranlediget av de krav til opparbeidelse som følger direkte av plan- og bygningsloven §§ 67 og 67a ved søknad om tillatelse til tiltak. Etter disse bestemmelsene forutsettes det imidlertid også at det foreligger en arealplan, m.a.o. at planmyndighetene har vurdert utnyttelsen av området. Forslaget her innebærer i realiteten en omgjøring av denne faktiske forutsetningen til en lovmessig betingelse, dvs. en skranke mot de tilfeller der slike avtaler inngås av bygningsmyndighetene uten at det foreligger planvedtak for området. Dette er i samsvar med hovedsiktemålet om å lovregulere adgangen til å inngå avtaler om gjennomføring av plan.

Bestemmelsene i dette kapittel kommer således ikke til anvendelse på avtaler eller vilkår om utbygging av et område som ikke omfattes av en arealplan, og som har sitt grunnlag i kommunens myndighet etter loven til å dispensere fra lov, forskrift og vedtekt, for eksempel dispensasjon fra lovens §§ 65 og 66. Denne type avtaler lovreguleres ikke, gjeldende rettstilstand og gjeldende praksis videreføres. Skrankene for slike (avtale-) vilkår i forholdet mellom kommunen og grunneieren eller utbyggeren er lite omtvistet i gjeldende rett, og adgangen følger av den alminnelige, ulovfestede vilkårlæren.

Både den private part og kommunen kan påta seg forpliktelser i avtalen, for eksempel kan partene påta seg å samfinansiere hovedavløpsledning. Paragraf x-2 setter imidlertid skranker for hvilke forpliktelser den private part lovlig kan påta seg i forbindelse med utbyggingen.

§ x-2 Utbyggingsavtalens innhold

En utbyggingsavtale kan gjelde forhold som kommunen har gitt bestemmelse om i arealdel til kommuneplan, områdeplan eller detaljplan.

Slik avtale kan også gå ut på at grunneier eller utbygger skal besørge eller helt eller delvis bekoste tiltak som står i saklig sammenheng med og som er

nødvendige for gjennomføringen av planvedtak. Slike tiltak skal tjene interessene i utbyggingsområdet og stå i rimelig forhold til utbyggingens art og omfang.

Merknader til § x-2:

Et av de viktigste spørsmålene i diskusjonen om utbyggingsavtaler har vært hva en utbyggingsavtale kan inneholde. Utvalget har søkt å utforme en dynamisk og fleksibel regel der hensikten er å gi et nyttig redskap for så vel kommunen som utbyggeren, spesielt ved utbygging i pressområder.

Første ledd dekker forhold som kommunen har gitt bestemmelser om i arealdel til kommuneplan, områdeplan eller detaljplan. En tilsvarende bestemmelse er foreslått av Planlovutvalget i deres utkast til ny § 18-3 første ledd første punktum. De materielle rammene som her angis for avtalene omfatter det samme som kommunen kan gi bestemmelser om i arealplaner. Med hjemmel i denne bestemmelsen kan avtalen derfor ikke utvide kommunens adgang til å gi planbestemmelser, men avtalene kan gjerne gå ut på presiseringer av slike bestemmelser. For det andre gjøres det klart, ved uttrykket «har gitt bestemmelse om», at en utbyggingsavtale ikke kan foregripe planvedtaket. En utbyggingsavtale må i tid inngås etter at planvedtaket er truffet. Dette sies også uttrykkelig i § x-4 femte ledd.

Andre ledd utvider de ytre rammene for hva som kan avtales at den private part skal besørge eller bekoste. Andre ledd angir imidlertid samtidig klare og relativt strenge rammer for skjønnsutøvelsen som må ligge til grunn ved anvendelsen av denne kompetansen. I utgangspunktet skal det således mye til før avtaler om for eksempel bidrag til sosial infrastruktur kan aksepteres.

Ved en slik formulering, kombinert med avgrensningen i § x-1 til kommunens planmyndighet, lovfestes kommunens materielle kompetansegrunnlag til å inngå utbyggingsavtaler.

Bestemmelser i utbyggingsavtaler om sosial boligprofil, for eksempel om at kommunen skal gis leierett til en prosentandel av boligene til fastsatt pris eller kommunal kjøpsrett til en prosentandel av boligene til en fastsatt pris, faller slik bestemmelsen er formulert utenfor det som kan avtales. Planlovutvalget har imidlertid i sitt lovforslag § 11-5 listet opp en del forhold som det kan gis bestemmelser om i områdeplan. Bestemmelsen får tilsvarende anvendelse for detaljplan, jf. lovforslaget § 12-3. I lovforslaget § 11-5 nr. 5 er det foreslått hjemmel for å ha bestemmelser som i en viss utstrekning kan bidra til å oppfylle kommu-

nens boligpolitiske mål, jf. formuleringen «antallet boliger i et område, største og minste boligstørrelse, og nærmere krav til boligens utforming der det er hensiktsmessig for spesielle behov». Dersom utkastet til nye regler om områdeplan og detaljplan blir vedtatt, innebærer dette at også utbyggingsavtaler kan inneholde tilsvarende bestemmelser om slike boligpolitiske virkemidler, jf. forslaget til § x-2 første ledd.

Etter andre ledd kan en tiltakshaver gjennom en utbyggingsavtale påta seg ansvar for å besørge eller helt eller delvis bekoste ulike typer tiltak. Uttrykksmåten «besørge eller helt eller delvis bekoste» er valgt ut fra hensynet til ryddighet. Utvalget finner det ikke hensiktsmessig at den private part i avtalen både skal kunne påta seg å besørge og samtidig bekoste tiltaket. Det vises i denne sammenheng også til den generelle gjennomgangen av forholdet til regelverket om offentlige anskaffelser og EØS.

Tiltak omfatter her i prinsippet både teknisk infrastruktur og sosial infrastruktur. Men selv om bestemmelsen i utgangspunktet åpner for å la sosial infrastruktur omfattes av en avtale, setter de nærmere vilkår i andre ledd klare begrensninger. Utvalget har imidlertid ikke ønsket å sette et absolutt forbud mot at tiltakshaver i noen tilfeller påtar seg ansvaret for etablering av anlegg/bygninger knyttet til sosial infrastruktur i en utbyggingsavtale. Utvalget har heller ikke ønsket å sette sperrer for annen, tenkelig samfunnsmessig utvikling.

Andre ledd åpner også for avtalevilkår tilsvarende lovbestemte krav til utbyggingen, for eksempel etter plan- og bygningsloven § 67 eller etter bestemmelsene i §§ 68 og 69. I tillegg gir andre ledd anledning til å kreve opparbeidet teknisk infrastruktur som ikke kan pålegges direkte med hjemmel i lovens byggesaksregler. Forutsetningen er at vilkårene finnes nødvendig for gjennomføring av plan og at de øvrige vilkår i andre ledd er til stede.

Andre ledd første punktum fastsetter at tiltaket for det første må stå i saklig sammenheng med, og være en nødvendig følge av gjennomføringen av gjeldende arealplaner for området. Med saklig sammenheng menes at det må være en relevant og nær tilknytning mellom det kommunen krever og planens innhold. Som eksempel nevnes opparbeiding og/eller bekostning av veikryss, etablering av rundkjøringer og bygging av gangbroer. Det kan også være avtaler om rekkefølgen i utbyggingen og kostnadene ved dette knyttet til etablering av sosial infrastruktur som

skoler, barnehager mv. Normalt vil en utbygging ikke være av et slikt omfang at den isolert utløser behov for ny skole osv. En utbygging kan imidlertid føre til et så stort press på en eksisterende skole at den nødvendiggjør en utvidelse, eller en utbygging vil legge beslag på et visst antall elevplasser på en planlagt ny skole i området. Det er i forslaget inntatt en viktig skranke idet omfanget av forpliktelser utbygger lovlig kan påta seg må stå i rimelig forhold til utbyggingens omfang, jf. nedenfor.

Kravet til at det grunneier eller utbygger påtar seg skal være en nødvendig følge av gjennomføring av planen, innebærer et krav om at den aktuelle utbyggingen medfører et konkret behov for ytelsen. Tiltaket må være funksjonelt og planfaglig nødvendig. Som eksempel på funksjonelt nødvendig kan nevnes krav til bredere vei, fortau, gang- og sykkelsti, grendelekeplass, vannledning, avløpsanlegg og bestemmelser om utbyggingstakt, som igjen henger sammen med utviklingen av eller presset på infrastrukturen i området. Med planfaglig nødvendig menes at tiltaket etter en faglig vurdering er en forutsetning for at utbyggingsområdet skal ha tilfredsstillende utforming, dvs. imøtekommer gjeldende krav til/prinsipper for forsvarlig planlegging – for eksempel i forhold til forurensing, støy, grøntområder, trafikkføring mv. Rene fiskale hensyn kan derimot ikke begrunne tiltak som utbygger påtar seg å besørge eller bekoste i en utbyggingsavtale.

Med planvedtak må også forstås det som er omfattet av en områdeplan, slik at avtale i forbindelse med detaljplan ikke nødvendigvis begrenses til detaljplanens innhold. Dersom et utbyggingsområde eies av flere grunneiere, og en av disse fremmer en detaljplan for sin eiendom, vil skrankene i andre ledd således referere seg til områdeplanen og ikke detaljplanen.

Det er som nevnt viktige begrensninger i hva en utbyggingsavtale kan omfatte i bestemmelsens andre ledd andre punktum. Tiltaket skal tjene interessene i utbyggingsområdet. I dette ligger en betydelig skranke for hva som kan avtales. Skal det f. eks. bygges seniorboliger, kan det ikke kreves at det skal oppføres en skole. Det kan imidlertid ikke kreves at tiltaket som avtales skal ligge eksklusivt til interessene i området. For eksempel kan man ikke kreve at en barnehage bare skal betjene de nye beboerne i området.

Tiltaket må også stå i rimelig forhold til utbyggingens art og omfang, noe som innebærer en praktisk viktig begrensning i hva som lovlig kan avtales. Ved vurderingen må det tas utgangspunkt

i den aktuelle utbyggingen: Hva medfører denne konkrete utbyggingen av behov for teknisk og sosial infrastruktur? Eksempelvis vil en større boligutbygging kunne utløse behov for en ny skole. Et slikt krav må dermed anses rimelig i forhold til utbyggingens omfang. Bygging av et kjøpesenter vil kunne utløse krav om veitutvidelse og rundkjøring, men ikke eksempelvis nytt kulturhus. Forholdsmessighetsbetraktningen må gjøres etter en konkret helhetsvurdering hvor det er tale om et større utbyggingsområde.

Lovens materielle skranker må også ses i sammenheng med adgangen til å «delvis bekoste» tiltak. Dette er en viktig bestemmelse, som gjør at tilskudd til infrastruktur lettere kan aksepteres når tilskuddets størrelse fastsettes i forhold til det utbyggingen vil medføre av ekstra belastning på infrastrukturen. Som eksempel nevnes delvis finansiering av hovedavløpsanlegg og tilskudd til utvidelse av hovedvei mv. Formuleringen «helt eller delvis bekoste» er ikke ment å skulle utelukke at den private part delvis besørger et tiltak.

Når det i loven sies at tiltakshaver kan påta seg å «besørge eller helt eller delvis bekoste», innebærer dette for det første at han kan påta seg å legge til rette for at eksempelvis en barnehage etableres i området uten at han selv finansierer bygget eller selv står som utbygger. Et annet alternativ er at kommunen besørger tiltaket, mens tiltakshaver bidrar økonomisk helt eller delvis. For eksempel kan utbygger påta seg å bekoste en prosentandel av kostnadene til oppføring av gangbru eller kulvert. Ved fastsettelsen av bidragets størrelse, må dette stå i rimelig forhold til utbyggingens omfang.

Forhold knyttet til drift av bygningene/anleggene er ikke ment omfattet av uttrykket «tiltak» i andre ledd. Som eksempel på drift kan nevnes avtale om snørydding samt drift og vedlikehold av offentlig avløpsledning eller skole.

Etter ordlyden vil et forhold som omhandles i en utbyggingsavtale kunne synes å bli omfattet av både første og andre ledd, f. eks. hvor det i planen er fastsatt rekkefølgebestemmelser som forutsetter bygging av et infrastrukturtiltak, f. eks. en vei. For at forholdet da skal falle inn under kompetansen etter § x-2 andre ledd, forutsettes at tiltakshaver eller utbygger i avtalen konkret påtar seg å besørge eller helt eller delvis bekoste tiltaket. Bestemmelser i avtalen som går ut på nærmere presiseringer av slike planbestemmelser dekkes som nevnt av første ledd.

Kommunens handlefrihet er begrenset av de

ulovfestede reglene om myndighetsmisbruk. Dette innebærer at det ikke må stilles urimelig tyngende krav, kravene må være saklig motivert og kommunen må ikke ha tatt utenforliggende hensyn. Usaklig forskjellsbehandling må heller ikke foreligge. Lovens materielle skranker for hva utbyggingsavtaler kan inneholde er imidlertid vesentlig snevrere enn det som rammes av de ulovfestede regler om myndighetsmisbruk. Som eksempel nevnes at vilkåret «nødvendig for gjennomføringen av planvedtak», er langt snevrere enn normen utenforliggende hensyn. Likeledes er kravet til forholdsmessighet mellom det utbygger påtar seg og utbyggingen strengere enn det ulovfestede kriteriet sterkt urimelig resultat.

Bygningslovutvalget har ikke funnet det hensiktsmessig å foreslå en eksplisitt, materiell beskranking i kommunenes kompetanse tilsvarende Planlovutvalgets forslag til ny § 18-3 andre ledd (jf. NOU 2003: 14 s. 340). Som nevnt forutsetter også Bygningslovutvalgets forslag at endelig avtale ikke skal kunne inngås før det foreligger et planvedtak for området, jf. forslaget til § x-4 femte ledd. Videre er det heller ikke meningen å åpne for at det gjennom avtaleforhandlingene i realiteten «legges vesentlige bånd på den brede vurderingen av alle interesser» som kommunen ellers forutsettes å skulle foreta ved behandlingen av plan for området: Verken endelig utbyggingsavtale eller avtaleforhandlingene forut for denne skal kunne foregripe planvedtaket slik at vernet om hensynet til tredjemanns og allmennhetens interesser svekkes. Hensikten med å gi adgang til parallel behandling av forhandlinger om utbyggingsavtale og plan for området er først og fremst å legge til rette for praktisk anvendbare og ressursbesparende ordninger, herunder å unngå unødig dobbeltbehandling. Dette skal likevel ikke gå på bekostning av tredjemanns/allmennhetens interesser i utbyggingsområdet eller andre bredere samfunnsmessige hensyn. Utvalget mener imidlertid at den retts-teknisk beste måten å ivareta disse hensyn på i denne sammenheng, er gjennom reglene om saksbehandlingen. Etter utvalgets mening vil dette også styrke forutberegneligheten for de direkte involverte parter i avtalen.

De materielle skrankene medfører også at tiltak som ikke tilfredsstiller lovens krav til saklighet, nødvendighet, interesser i utbyggingsområdet og rimelighet, ikke kan gis i gave til kommunen for å omgå reglene. Er lovens materielle krav oppfylt, vil betegnelsen «gave» være mindre aktuell.

*§ x-3 Forholdet til reglene om offentlige anskaffelser
Avtalene må ligge innenfor de rammene som følger
av reglene om offentlige anskaffelser.*

Merknader til § x-3:

Bestemmelsen fastslår at utbyggingsavtalene må utformes slik at de ikke kommer i konflikt med regelverket for offentlige anskaffelser.

Utvalget har under punkt 9.4.2 gjort nærmere rede for i hvilken grad dette regelverket setter skranker for utbyggingsavtalenes innhold. Det framgår av denne redegjørelsen at det hefter en viss tvil om anvendelsen av reglene for offentlige anskaffelser på utbyggingsavtalene. Utvalget har derfor vurdert om det burde gripe mer aktivt inn ved å regulere de viktigste berøringspunktene mellom utbyggingsavtalene og reglene for offentlige anskaffelser i lovteksten. Formålet med en slik regulering ville først og fremst være å avgjøre viktige uavklarte problemstillinger. Et mer ambisiøst siktemål kunne være å skreddersy egne anskaffelsesregler for utbyggingsavtalene. Særlig for anskaffelser under terskelverdiene ville dette kunne ha vært aktuelt.

Utvalget har likevel nøyd seg med en ren henvisningsregel. Den avgjørende grunnen til dette standpunktet er den kompleksiteten dagens regelverk for offentlige anskaffelser har sett i forhold til utvalgets sammensetning og den tid man har til rådighet for å fremme lovforslaget. Utvalget er ikke nedsatt med tanke på de anskaffelsesrettslige problemstillingene, og medlemmene har dermed heller ikke den nødvendige kompetanse på dette området. Et viktig aspekt ved spørsmålet om regulering er de folkerettslige forpliktelsene Norge har påtatt seg når det gjelder offentlige anskaffelser. Disse forpliktelsene gjelder i første rekke for anskaffelser over de såkalte terskelverdiene, men heller ikke under disse verdiene står Norge helt fritt. En lovregulering måtte ta hensyn til disse forpliktelsene. Det vil derfor kunne få folkerettslige konsekvenser å foreta en regulering i strid med disse forpliktelsene.

Bestemmelsen slik den er foreslått har derfor fått en rent informativ karakter. Den sier ikke annet enn at de begrensninger som måtte følge av reglene for offentlige anskaffelser, skal respekteres ved utformingen av utbyggingsavtalene. Det er følgelig ikke tatt standpunkt i selve lovteksten til i hvilken grad reglene om offentlige anskaffelser kommer til anvendelse, hvorledes disse i tilfelle skal anvendes på utbyggingsavtalene, eller konsekvensene av at reglene brytes. Disse pro-

blemstillingene må finne sitt svar gjennom en tolking av regelverket for offentlige anskaffelser.

Det er etter utvalgets oppfatning likevel viktig å gjøre partene i utbyggingsavtalene uttrykkelig oppmerksom på at forholdet til regelverket for offentlige anskaffelser må avklares før det inngås en bindende avtale. Utvalget har grunn til å tro at det i dag inngås et betydelig antall utbyggingsavtaler uten at disse ses i sammenheng med dette regelverket.

§ x-4 Saksbehandling og offentlighet

Kommunen skal kunngjøre oppstart av forhandlinger om utbyggingsavtale.

Dersom fremforhandlet forslag til utbyggingsavtale bygger på kompetansen i § x-2 andre ledd, skal dette 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 før arealplan er vedtatt.

Merknader til § x-4:

Bestemmelsen gir regler om saksbehandlingen for utbyggingsavtaler, og skal sikre åpenhet rundt avtaleprosessen og at avtalene ikke foregriper de brede prosessene og vurderingene som gjelder for arealplaner etter loven. For at beslutningsprosessen skal bli forsvarlig, legges det opp til innflytelsesmuligheter for alle som blir berørt av utbyggingen.

Etter første ledd skal kommunen alltid kunngjøre oppstart av forhandlinger om utbyggingsavtale. Begrepet «oppstart av forhandlinger» er ikke entydig, men så snart det er klart hvem som skal forhandle og at man tar sikte på å fremforhandle en utbyggingsavtale, skal kunngjøring skje. Et minimumskrav til kunngjøring er annonsering i minst en avis som er alminnelig lest på stedet og gjennom elektroniske medier. Offentligheten får da det nødvendige varsel.

Andre ledd fastsetter at dersom et omforent forslag til utbyggingsavtale omfatter mer enn det kommunen ensidig har gitt bestemmelser om i plan, jf. § x-2 første ledd, må det omforente forslaget legges ut til offentlig ettersyn med 30 dagers frist for eventuelle merknader. I andre tilfeller forutsettes behovet for offentlighetens innsyn ivare tatt gjennom planbehandlingen.

Enhver utbyggingsavtale skal kunngjøres etter bestemmelsen i tredje ledd. Lovens regler om offentlighet er utformet slik at dersom en utbyggingsavtale fremforhandles parallelt med utarbeidelse av ny arealplan, kan kunngjøringen tidligst skje samtidig med kunngjøring av den nye arealplanen.

Ved planprosessen er det svært viktig at kommunen om nødvendig innhenter synspunkter fra alle berørte interesser som grunnlag for vedtak om utnyttelsen av et område, jf. Planlovutvalgets lovutkast § 1-7 (NOU 2003: 14 s. 250). I den utstrekning en utbyggingsavtale bygger på kompetansen i Bygningslovutvalgets forslag til § x-2 første ledd, vil slike generelle bestemmelser om medvirkning komme til anvendelse siden prosessen for vedtagelse av plan dermed forutsettes å være fulgt. Ut over forslaget til bestemmelser om kunngjøring av oppstart av forhandlinger og endelig avtale, samt offentlig ettersyn av fremforhandlede forslag til avtale i § x-4 første til tredje ledd, har imidlertid Bygningslovutvalget ikke funnet det nødvendig eller hensiktsmessig med en tilsvarende bestemmelse om medvirkning ved forhandlinger om utbyggingsavtale som bygger på kompetansen i forslaget til § x-2 andre ledd. Det vises i den forbindelse til mandatets pålegg om forenkling og effektivisering.

Fjerde ledd fanger opp tilfeller der partene i ettertid blir enige om at det er ønskelig med endringer i allerede inngått utbyggingsavtale, uten at det er tale om en klagesak eller en ensidig begjæring om omgjøring etter § x-5. Utvalget finner det hensiktsmessig at partene av hensyn til allmennheten og tredjemanns interesser i slike tilfeller henvises til å starte avtaleprosessen på nytt.

Femte ledd bestemmer at kommunen ikke kan inngå bindende utbyggingsavtale før arealplan er vedtatt. Dette innebærer at forhandlinger kan skje før plan er vedtatt, mens endelig avtale må utstå. Formålet er å unngå en forhåndsbinding av kommunens planmyndighet, herunder å sikre at planprosessen etter loven er fullført før avtalen formaliseres. Det er ikke noe i veien for at avtalen inngås i samme kommunestyremøte som planen vedtas dersom prosessene har gått parallelt. Den private part kan forplikte seg før plan er vedtatt, og dersom planen endres av kommunestyret etter dette tidspunkt, kan den private part eventuelt påberope seg bristende forutsetninger. Om den materielle kompetansen og forholdet til tredjemenn og allmennhetens interesser, vises for øvrig til merknadene til §§ x-1 og x-2 ovenfor.

§ x-5 Klage og omgjøring

Grunneier eller utbygger som er part i avtalen og andre med rettslig klageinteresse kan påklage avgjørelse om utbyggingsavtale etter reglene i plan- og bygningsloven § 15. Det kan likevel ikke klages på forhold som det er adgang til å klage over i planvedtak. Klageinstansen kan stadfeste eller oppheve avgjørelse om utbyggingsavtale.

For omgjøring av avgjørelse om utbyggingsavtale gjelder reglene i §§ 11-8 og 12-5 så langt omgjøringsspørsmålet gjelder forhold som kommunen har gitt bestemmelser om i arealdel til kommuneplan, områdeplan eller detaljplan. Andre endringer i utbyggingsavtaler følger reglene om statlig organs omgjøring av kommunale enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 35 andre til femte ledd.

Merknader til § x-5:

Ved vurderingen av spørsmålet om og eventuelt i hvilken utstrekning det bør være adgang til å påklage utbyggingsavtaler, finner utvalget det hensiktsmessig innledningsvis å vise til den generelle gjennomgangen av gjeldende rett under pkt. 9.4.2 ovenfor, særlig teorien om at utbyggingsavtalen (i snever forstand) på en og samme tid, men overfor ulike rettssubjekter kanskje bør vurderes både som en privatrettslig avtale og som et offentligrettslig vedtak – med den betydning det har for retten til å klage. I forhold til den private part (grunneier eller utbygger) synes det reelt sett i utgangspunktet å være mindre grunn til å statuere klagerett: Avtalene bygger i prinsippet på dennes frivillige samtykke, og det settes samtidig lovbestemte rammer for avtalenes innhold og krav til saksbehandlingen som er ment å skulle sikre både parten og andre mot myndighetsmisbruk. Utvalget mener likevel det er vanskelig i disse tilfeller fullt ut å avskjære den klageinteressen som private i alminnelighet har i tilfeller hvor det offentlige (uansett grunnlag) utnytter sin posisjon til å «pålegge» private forpliktelser og regulere deres rettigheter. Det kan ikke ses bort fra at de private parter under forhandlingene i enkelte tilfeller fortsatt vil kunne føle et sterkt press fra kommunen for å få medkontrahenten til å «samtykke» i vidtrekkende infrastrukturforpliktelser. I slike tilfeller mener utvalget det ikke vil være tilfredsstillende kun å henvise den private part til eventuelt å søke domstolenes hjelp til å få kjent avtalen ugyldig i etterhånd.

For de som ikke er parter i avtalen, allmennheten/tredjemann som for eksempel naboer, velforeninger og andre med særlig interesse for utvik-

lingen av området, vil situasjonen være annerledes. De har et særskilt behov for innsyn og for å kunne påvirke prosessen, noe som er søkt ivare tatt gjennom forslaget til saksbehandlingsregler. Dette vil antakelig gjøre det mindre attraktivt å prøve seg på omgørelser av de forbud og skranker som nedfelles i loven og som følger av alminnelige prinsipper for god og forsvarlig saksbehandling. De samme hensyn tilsier imidlertid også at tredjemann og allmennheten for øvrig må ha anledning til å påklage utbyggingsavtalen når denne er ferdig fremforhandlet – i den grad de i det enkelte tilfellet kan sies å ha «rettslig klageinteresse», jf. den alminnelige klageregelen i forvaltningsloven § 28 første ledd.

I lys av ovennevnte, regulerer § x-5 første ledd klageadgangen både til den private part (grunneier eller utbygger) og andre med rettslig klageinteresse. Det er «avgjørelse om utbyggingsavtale» som kan påklages. Med dette henvises til den delen av avtaleforholdet som knytter seg til kommunens avgjørelser og handlemåte: Det er spørsmålet om kommunen ved sin endelige avgjørelse («vedtagelse» av utbyggingsavtalen) har holdt seg innenfor de materielle beskrankninger for hva det kan inngås avtale om som kan påklages. At de foreskrevne saksbehandlingsregler og prinsipper ikke er fulgt forut for og i forbindelse med vedtagelsen, kan også brukes som klagegrunn. Den private parts vurderinger og avgjørelser mht. om og eventuelt i hvilken utstrekning han vil inngå utbyggingsavtalen med kommunen, kan ikke påklages. Det kan heller ikke klages over kommunens avgjørelse om at den ikke ønsker å inngå en utbyggingsavtale.

Klageinstansens alminnelige kompetanse framgår for øvrig av forvaltningsloven § 34, men i og med at det her er tale om avgjørelse om en avtale, bør klageorganets kompetanse være noe snevrere. Hensynet til det kommunale selvstyret og forholdet til den kommunale økonomi tilsier således at departementet (fylkesmannen) som klageinstans ikke uten videre skal kunne bevirke en avtale med et nytt innhold som binder kommunen. Det samme gjelder i forhold til den private part – klageinstansen bør for eksempel ikke ensidig kunne gjøre endringer som i realiteten øker eller skjerper utbyggers eller grunneierens plikter som fra før i prinsippet hviler på dennes samtykke. I praksis innebærer dette at departementet (fylkesmannen) vil stå overfor valget mellom å oppheve kommunens avgjørelse om utbyggingsavtale eller å stadfeste den. Alternativet «selv treffe nytt vedtak i saken», jf. forvaltningsloven

§ 34 siste ledd, er ikke aktuelt i denne sammenheng.

De alminnelige reglene i forvaltningsloven kap. VI om klagens innhold, klagefrister med mer vil for øvrig gjelde tilsvarende.

For et stykke på vei å unngå problemet med «dobbelbehandling» av samme klagegrunner, foreslås klageadgangen begrenset til de delene av utbyggingsavtalen som inneholder noe mer enn det kommunen har truffet vedtak om i forbindelse med planbehandling, jf. første ledd andre punktum. Det er således avtalens «merverdi/merinnhold» i forhold til gjeldende plan, som i hovedsak kan påklages med hjemmel i § x-5, for eksempel avtalevilkår som går ut på at utbygger helt eller delvis skal bekoste en ny barnehage eller skole. Avtalevilkår som følger av plan, og som kan påklages etter reglene for planer, kan derimot ikke påklages etter § x-5.

Begrensningen i adgangen til å påklage utbyggingsavtaler i § x-5 første ledd andre punktum, innebærer altså ingen innskrenking av parter eller andre med rettslig klageinteresses muligheter til å få overprøvd kommunens avgjørelser om utnyttelsen av et område. For at begrensningen skal komme til anvendelse ved utbyggingsavtaler, forutsetter således første ledd andre punktum at det foreligger et planvedtak med det samme eller tilsvarende materielle innhold som utbyggingsavtalen, og som parter og andre med rettslig klageinteresse kan påklage etter reglene for planbehandling. Begrensningen i første ledd andre punktum er – som nevnt – foreslått utelukkende for å unngå unødig dobbeltbehandling av samme klagegrunner.

I andre ledd foreslås omgjøringsadgangen regulert på samme måte som adgangen til å endre en områdeplan eller en detaljplan, jf. Planlovutvalgets forslag til ny §§ 11-8 og 12-5. Rettsposisjoner som den private part har oppnådd i utbyggingsavtalen utover planvedtaket og det som følger av reglene om vilkår/bestemmelser til plan, følger imidlertid reglene i forvaltningsloven § 35 andre til femte ledd om statlig organs adgang til å oppheve ugyldige kommunale enkeltvedtak. Det er m.a.o. en snevrere adgang for omgjøring av avtalens «merverdi», se de generelle motiver pkt. 9.4.2, enn for planvedtakene som ligger til grunn for den. Kommunen selv gis for øvrig ikke anledning til ensidig å omgjøre en utbyggingsavtale som bygger på kompetansegrunnlaget i § x-2 andre ledd.

I relasjon til de offentligrettslige regler og planvedtakene har planmyndigheten den samme

endrings- og omgjøringsadgang for planvedtakene uavhengig av om det er inngått utbyggingsavtale eller ikke. Beroende på det samlede innhold i den enkelte avtale, kan det imidlertid foreligge privatrettslige skranker som – om de overtres i forbindelse med planendringen – kan lede til misligholdsbeføyelser, herunder f.eks. erstatning.

I tilfeller der en anmodning om omgjøring knytter seg til ulike deler av en avtale, kan bestemmelsene i § x-5 andre ledd gi anvisning på to forskjellige saksbehandlingssystemer. Det vil være tilfelle for eksempel når et av avtalevilkårene som begjæres omgjort knytter seg til kompetansen i § x-2 første ledd, og andre vilkår som begjæres omgjort knytter seg til kompetansen i § x-2 andre ledd. I slike tilfeller mener utvalget det er mest hensiktsmessig at man avventer prosessen for omgjøring av de deler av avtalen som knytter seg til kommunens «planvilkårskompetanse» (dvs. § x-2 første ledd) slik at omgjøringsspørsmål som skal avgjøres av fylkesmannen (dvs. deler av avtalen som knytter seg til § x-2 andre ledd) behandles først.

Dersom ett av flere klagegrunnlag/omgjøringsgrunnlag fører fram, f.eks. slik at ett vilkår i avtalen oppheves, oppheves for øvrig hele avtalen. Kommunen og den eller de private parter må deretter begynne avtaleprosessen på nytt, jf. § x-4, dersom avtale fortsatt ønskes inngått.

Bortfall av avtale kan også føre til behov for endring av kommunens generelle plangrunnlag for området. Slik endring følger de alminnelige regler om endring av plan.

[Forslaget inneholder ikke utkast til overgangsbestemmelser. Dette mener utvalget at Kommunal- og regionaldepartementet eventuelt bør vurdere nærmere på et senere tidspunkt dersom det blir aktuelt å følge opp utvalgets innstilling med lovforslag til Stortinget. Departementet vil da ha bedre oversikt over den aktuelle rettslige og faktiske situasjon som forslaget til regler om utbyggingsavtaler må ses i sammenheng med.]

9.10 Økonomiske og administrative konsekvenser

9.10.1 Økonomiske konsekvenser

Bruk av utbyggingsavtaler har økonomiske konsekvenser for det offentlige, i første rekke kommuner, og for private, direkte for utbyggere (entreprenører), men også indirekte for boligkjø-

pere, kjøpere av næringsbygg og grunneiere. Det foreligger lite pålitelig statistikk over økonomisk volum av utbyggingsavtaler i Norge til nå. Avtalene påvirker partene i avtalen økonomisk gjennom flere ulike elementer som opptrer samtidig og med ulike fortegn for partene. Netto økonomisk effekt av avtalen for partene vil også variere fra avtale til avtale, både med hensyn til volum og fortegn. Det innebærer også at de økonomiske konsekvenser for tredjemann, for eksempel kjøpere av bolig eller næringsbygg, er usikre. De økonomiske konsekvenser for det offentlige og de private kan dermed ikke tallfestes. De ulike økonomiske effekter kan likevel beskrives.

Det bør skilles mellom avtaler som inngås i kommuner med henholdsvis stort og lite utbyggingspress. Avtaler i presskommuner (for eksempel byer og bynære kommuner) pålegger ofte den private å bidra til etablering av offentlige tilbud. Det er slike avtaler lovforslaget primært tar sikte på å regulere. I kommuner som har problemer med fraflytting og skjev befolkningssammensetning er det ikke uvanlig at kommunen bidrar med rimelig tomtegrunn, og dekker infrastrukturkostnader over skatteseddelen som kunne vært pålagt utbygger, for å stimulere til gunstig befolkningsvekst.

Det er viktig å være oppmerksom på at omfanget av eventuelle konsekvenser vil være avhengig av i hvor stor grad lovfestingen fører til særlig annen bruk av eller innhold i utbyggingsavtaler enn det som praktiseres i dag.

Virkning for byggemarkedet

Hvis man tar utgangspunkt i den formen for utbyggingsavtaler man har observert i kommuner med stort utbyggingspress, kan noen virkninger beskrives. I forhold til en situasjon hvor utbygging av bolig- og næringsfelt bestemmes av kommuneplan og reguleringsplan supplert med rekkefølgebestemmelser alene (med Planlovutvalgets forslag; kommuneplan, områdeplan og detaljplan), kan en supplerende utbyggingsavtale mellom utbygger og kommune påvirke tempo og forutberegnelighet i en utbygging. De utbyggingsavtaler som er observert i markedet i Norge (og i andre land) innebærer en forsering av framdrift og en mer forpliktende plan for infrastrukturutbygging. Forsering skjer da ved at utbygger bidrar til en raskere infrastrukturutbygging enn de offentlige budsjetter ellers tillater.

Høyere kostnader forbundet med utbygging i pressområder vil isolert sett redusere utbyggings-

tempo og byggevolum. Noe av det tapte byggevolumet vil kunne kompenseres ved at bygging forskyves til områder hvor presset på infrastrukturen, og dermed kostnadene, er mindre.

Den totale effekten på byggemarkedet av Bygningslovutvalgets forslag er ikke lett å estimere, men vil blant annet avhenge av kostnadsdelingen mellom partene og betalingsvilligheten og prisforventningene hos aktørene som er involvert. Som det pekes på her, vil økte kostnader for utbygger redusere nybyggingen, mens økt forutberegnelighet vil redusere utbyggers kostnader og øke nybyggingen. Samtidig vil muligheter for overvelting av kostnader fra kommune over på utbygger bidra til at kommuner tilrettelegger nye utbyggingsområder i et høyere tempo, noe som kan øke nybyggingen. Dersom tomtetilgangen reduseres som følge av at grunneiere ikke vil delta i kostnadsdelingen, vil nybyggingen reduseres.

Virkninger for utbygger

En privat utbygger vil ha et økonomisk motiv hvor investeringsbeslutninger bestemmes av forventede kostnader og inntekter. Kostnadene er sammensatte, og plikter og rettigheter som følger av en utbyggingsavtale vil bare kunne påvirke deler av slike. For utbygger vil økt forutberegnelighet og tempo i en utbygging innebære redusert risikopremie og reduserte rentekostnader. Tidsintervallet fra kostnader påløper til økonomisk oppgjør skjer, går ned. Prisen utbygger betaler for økt tempo og forutberegnelighet i utbyggingen gjennom bidrag til etablering av infrastruktur, vil på den annen side øke prosjektkostnadene. Hvorvidt avtalene øker eller reduserer prosjektkostnadene avhenger av forholdet mellom utbyggerbidraget til infrastruktur og besparelser som nevnt.

Etter lovforslaget kan avgjørelse om utbyggingsavtale påklages med risiko for at klagebehandlingen medfører forsinket igangsetting av prosjektet og påfølgende økte kostnader. Utvalget antar imidlertid at antallet klager vil bli begrenset.

Virkninger for boligkjøpere

Et hovedspørsmål er om boligprisene vil øke. Det er vanlig å anta at nyboligprisene i et område i hovedsak vil følge prisene på tilsvarende brukte boliger, og at boligkjøpere gjerne betaler noe mer for nyboliger, men at de ikke aksepterer store prisdifferanser mellom nytt og brukt. Dette skulle tilsi at utbygger bare i begrenset grad kan velte kostnader over på kjøpere av nyboliger. Imidlertid

vil et marked med lite tilbud og høy etterspørsel kunne akseptere prispåslag. Dersom Bygningslovutvalgets forslag i tillegg gir redusert nybygging vil dette påvirke det totale tilbudet av boliger, og dermed øke boligprisene. Prisene for bruktboliger vil også øke, slik at virkningen for boligkjøper vil være størst for nye kjøpere i markedet. Dersom prisene på boliger øker vil merkostnaden være en verdi som tilligger boligen, også ved eventuelt videresalg, og ikke et prispåslag som må dekkes av førstekjøper av nybolig alene.

Virkninger for kommuner og stat

Utbyggingsavtaler som innebærer utbygging av infrastruktur ut over det som ligger inne i kommunens planer (kommuneplan, økonomiplan og budsjett) innebærer økte utgifter for kommunene. Dersom avtalen inneholder krav til bidrag fra utbygger til infrastrukturutbygginger, vil slike kunne dekke deler av de økte utgiftene.

For kommunene innebærer bruk av utbyggingsavtaler behov for prosess- og forhandlerkompetanse. Arbeid med utbyggingsavtaler kommer i tillegg til kommunenes øvrige arbeid med planer. Utbyggingsavtaler vil gi administrative kostnader for kommunene. Dersom lovfesting fører til økt bruk av utbyggingsavtaler, må de administrative kostnader for kommunene også antas å øke.

For staten antas de økonomiske konsekvensene i første rekke å ha sammenheng med aktivitetssendringer som følge av utbyggingsavtaler, og da i form av skatte- og avgiftsinntekter. Det ses bort fra tilfeller hvor staten selv er part i avtalen. Dersom bruk av utbyggingsavtaler gir en aktivitetssøkning, vil statens inntekter normalt øke. Statens kostnader kan øke helt marginalt som følge av klagesaksbehandling. Statens utgifter for øvrig påvirkes ikke. Det legges her til grunn at staten ikke går inn med kompenserende ordninger for noen av de øvrige parter.

Fordelingsvirkninger

Tilbudet av boliger antas på mellomlang og lang sikt å være relativt følsom for prisendringer i markedet. I en studie gjort ved NTNU (Borge, Falch og Rattsø 2002) brukes en priselastisitet på tilbudssiden med tallverdi mellom 2 og 3. Etterspørselen antas på den annen side, i samme studie, å være langt mindre følsom for prisendringer. En prisøkning må ut fra dette antas å ha langt større betydning for tilbudet av boliger enn for etterspør-

selen etter boliger. For en utbygger, som normalt kjøper tomt av grunneier, innebærer dette at den økonomiske effekt av utbyggingsavtalen (netto) i relativt stor grad kan veltes over på boligkjøper. Dersom utbyggingsavtalen gir økte prosjektkostnader med uendret fortjenestemargin for utbygger, vil avtalen gi økt pris for boligkjøper. Dersom utbygger i stedet søker å velte nevnte kostnader over på grunneier ved kjøp av tomt, er det fare for at grunneier vil avstå fra eller utsette et salg i påvente av en bedre pris.

For utbyggere som allerede har investert i tomt uten hensyn til eventuelle bidrag gjennom utbyggingsavtale, vil muligheten for å dele kostnadene med grunneier være avskåret. Dette vil kunne gi kortsiktige effekter med redusert boligbygging i påvente av bedre lønnsomhet. Langsiktig virkning av lovforslaget antas likevel å være at prisene i tomtemarkedet vil påvirkes av at utbygger i sine investeringskalkyler legger inn forventede kostnader til infrastruktur.

Tomte- og utbyggermarkedet i pressområder er kjennetegnet ved stor grad av profesjonalisering dominert av større boligutviklere og entreprenører. Det er ikke uvanlig at kjøpsavtaler for tomter har bestemmelser som sier noe om reguleringsforutsetninger og deling av økonomisk risiko mellom selger og kjøper, spesielt for større prosjekter. Mye taler for at langtidseffekter av lovforslaget vil være at forhold knyttet til utbyggingsavtale søkes avklart før eventuelle tomteerverv. Dette tilsier en større overvelting av kostnadene ved redusert tomtepris.

Planlovutvalgets og Bygningslovutvalgets forslag

Ettersom Planlovutvalget og Bygningslovutvalget har to forskjellige forslag, er det naturlig å foreta en viss sammenligning av konsekvensene av begge forslagene.

Planlovutvalget foreslår en klar begrensning i dagens praksis når det gjelder hvilke økonomiske bidrag til infrastruktur som lovlig kan avtales mellom kommune og utbygger. Sosial infrastruktur

vil, med Planlovutvalgets forslag, fullt ut og alltid måtte belastes og tilpasses de kommunale budsjetter. Kommunene vil uansett kunne benytte rekkefølgebestemmelser eller muligheten til å avvise/nekte å fremme reguleringsforslag hvor det økonomiske grunnlaget for gjennomføring fra kommunens side er mangelfullt. Man må anta at dette innebærer at gjennomføring av utbyggingsplaner i enkelte tilfeller vil måtte utsettes i forhold til en løsning med samfinansiering mellom det offentlige og utbygger dersom kompensierende tiltak ikke settes inn. For utbygger vil slik utsettelse kunne innebære økt risikopremie og økte rentekostnader. Bygningslovutvalgets forslag inneholder også klare juridiske begrensninger, men er mer moderat og fleksibelt. Dette gir tilsvarende mindre konsekvenser for kommuner og private.

9.10.2 Administrative konsekvenser

Det antas som nevnt å bli behov for prosess- og forhandlerkompetanse ved inngåelse av utbyggingsavtaler, så vel hos den private som i kommunen. Dette medfører primært økonomiske konsekvenser i form av administrative kostnader, og er berørt ovenfor. For de kommuner og private som i dag inngår utbyggingsavtaler vil lovfestingen ikke antas å innebære store endringer i ressursbruket.

I lovforslaget er det inntatt krav til saksbehandling, offentlighet, og regler om klage og omgjøring. Oppstart av forhandlinger, fremforhandlet avtale og inngått utbyggingsavtale skal kunngjøres, men i den utstrekning prosessen skjer parallelt med utarbeidelse av plan vil disse kunngjøringene kunne skje samlet. Det blir således ikke større administrative (eller økonomiske) konsekvenser forbundet med dette.

Kommunens avgjørelse om utbyggingsavtale kan etter lovforslaget påklages til fylkesmannen. For kommunen og fylkesmannen vil formaliseringen av klagesaksbehandlingen kunne medføre noe merarbeid.

Vedlegg 1

Bygningslovutvalgets faktaundersøkelse

Raadhuus AS håper denne analysen vil gi Bygningslovutvalget vesentlig input i det pågående arbeidet med bygningslovgivningen.

Lysaker 14. mars 2002

1 Innledende kommentarer

1.1 Bakgrunn

Investeringene i bygg- og anleggssektoren i Norge utgjør årlig i størrelsesorden 115 mrd. pr. år. Bygg- og anleggsektoren er derfor av stor samfunnsmessig betydning. For blant annet å sikre at den offentlige behandlingen av aktuelle byggesaker skjer på en mest mulig effektiv måte, har Kommunal- og regionaldepartementet oppnevnt et nytt utvalg, Bygningslovutvalget.

Bygningslovutvalget skal gjennomføre en total gjennomgang av bygningslovgivningen, og vurdere hvilke deler av lovgivningen som fungerer på en bra måte, samt hva som eventuelt kan endres i lovgivningen/forskriftene for å effektivisere prosessen ved byggesaksbehandlingen.

Lovutvalget har blant annet til oppgave å utarbeide to utredninger (NOU-er), der man skal belyse forholdet mellom kommunene og utbygere i byggesaker. Bygningslovutvalget besluttet i denne forbindelsen å gjennomføre en faktaundersøkelse, som dels skulle gi en korrekt beskrivelse av situasjonen i kommunene i dag, og dels kartlegge hvilke endringer i dagens regelverk som eventuelt kunne bidra til å forbedre og effektivisere byggesaksbehandlingen i fremtiden.

1.2 Problemstilling

For å gi Bygningslovutvalget et best mulig underlag i sitt videre arbeide med utarbeidelse av de to forestående utredningene, har det i analysen vært vesentlig å gi en korrekt beskrivelse av status mht. byggesaksbehandlingen i kommune-Norge (nåsituasjonen). Videre har det vært sentralt å kartlegge hva som eventuelt kan forbedres i plan- og bygningsloven for å tilrettelegge for en mer effektiv saksbehandling i kommunene. Analysen

er temavis inndelt i ulike seksjoner, og berører totalt følgende tematikk:

1. Volum av ulike byggesaker/ressurser på byggesaksbehandling
2. Bruk av forhåndskonferanse
3. Dispensasjoner
4. Omfanget av og virkemiddel mot ulovlige tiltak
5. Saksbehandlingstid
6. Klagesaker
7. Gjennomføring av tilsyn
8. Vedtekter til plan- og bygningsloven
9. Retningslinjer for estetiske retningslinjer
10. Tilgjengelighet for bevegelses- og orienteringshemmede
11. Miljøkrav
12. Utbyggingsavtaler – refusjon
13. Informasjon og veiledning
14. Unntak fra behandling
15. Pålegg i forhold til eksisterende bebyggelse

Spørreskjemaet som er benyttet i datainnsamlingen ligger vedlagt bakerst i analysen.

1.3 Metode/utvalg

Målsettingen med analysen har vært å kvantifisere sentrale nøkkeltall fra ansvarlige for byggesaksbehandlingen i kommunene, samt gi Bygningslovutvalget en operativ beslutningsstøtte for å komme frem til hvilke forbedringsområder som kan gjennomføres for å effektivisere byggesaksbehandlingen.

Analysen er gjennomført som en kvantitativ postal undersøkelse rettet mot alle landets 434 kommuner. Utsendelse av spørreskjema og informasjonsunderlag om selve analysen ble foretatt i uke 4 i 2003, og svarfrist var satt til onsdag 5. februar. Etter en evaluering av svarfrekvensen ved utløpt svarfrist, besluttet Bygningslovutvalget å gjennomføre en purrerunde mot kommuner med mer enn 10 000 innbyggere. Dette resulterte i at svarfrekvensen fra antall kommuner økte fra 41% til 50%. I tabellene på neste side viser vi hvordan svarfrekvensen fra landets kommuner er i undersøkelsen.

Som det framgår av tabellene 1.1, 1.2, og 1.3 er

Tabell: 1.1 Svar fordelt fylkesvis

	Svar	ikke svar	andel svar	sum
Østfold	11	7	61 %	18
Akerhus	11	11	50 %	22
Oslo	1	0	100 %	1
Hedmark	11	11	50 %	22
Oppland	11	15	42 %	26
Buskerud	11	10	52 %	21
Vestfold	5	9	36 %	14
Telemark	11	7	61 %	18
Aust-Agder	9	6	60 %	15
Vest-Agder	8	7	53 %	15
Rogaland	16	11	59 %	27
Hordaland	13	20	39 %	33
Sogn- og Fjordane	14	12	54 %	26
Møre- og Romsdal	19	19	50 %	38
Sør-Trøndelag	13	12	52 %	25
Nord-Trøndelag	9	15	38 %	24
Nordland	23	22	51 %	45
Troms	11	14	44 %	25
Finnmark	10	9	53 %	19
Sum Norge*	217	217	50 %	434

* 1 kommune mottatt svar fra etter endelig deadline

denne undersøkelsen gjennomført med et totalutvalg på 217 kommuner – eller nøyaktig 50% av alle landets kommuner. Ser vi på hvordan svarfrekvensene fordeler seg på kommunestørrelser, er undersøkelsen andelsmessig overrepresentert på kommuner over 10 000 innbyggere og større, og underrepresentert i kommuner med mindre enn 10 000 innbyggere. Omgjort til antall innbyggere, dekker de 217 kommunene i sum 3,2 millioner innbyggere – eller snaue 72% av landets befolkning. Svar fra 1 kommune ble mottatt etter endelig deadline for oppstart av statistisk analyse, og er følgelig ikke inkludert i analysen. Fratrasket

Tabell: 1.2 Svar fordelt etter kommunestørrelse

	svar	ikke svar	andel	totalt
Over 50 000 innbyggere*	11	0	100%	11
20–50 000 innbyggere	24	8	75%	32
10–19 999 innbyggere	33	24	58%	57
5–9999 innbyggere	39	52	43%	91
under 5000 innbyggere	110	133	45%	243
Sum	217	217	50%	434

Tabell: 1.3 Svar fordelt etter dekning i antall innbyggere

	svar	ikke svar
Over 50 000 innbyggere*	1 472 317	0
20–50 000 innbyggere	730 660	242 198
10–19 999 innbyggere	468 538	350 274
5–9999 innbyggere	277 656	369 785
under 5000 innbyggere	301 248	311 425
	3 250 419	1 273 682
	svar	ikke svar
Over 50 000 innbyggere*	100,0%	0,0%
20–50 000 innbyggere	75,1%	24,9%
10–19 999 innbyggere	57,2%	42,8%
5–9999 innbyggere	42,9%	57,1%
under 5000 innbyggere	49,2%	50,8%
Sum svar	71,8%	28,2%

den aktuelle kommunen, er 70,6% av landets befolkning representert i dataunderlaget.

1.4 Statistisk holdbarhet:

En svarprosent på 50% (216 svar) i forhold til totalpopulasjonen (434 kommuner) fører til at resultatene i undersøkelsen totalt sett, gir en god statistisk holdbarhet. Fordelingen på de ulike innbyggerkategoriene, gir oss isolert sett for små utvalg til at resultatene skal kunne bestå ulike statistiske tester. Små utvalg fører til større muligheter for tilfeldige utslag som en følge av at respondenten har misforstått spørsmålet eller svarer på et spørsmål han/hun egentlig ikke har noen oppfatning om. Reliabiliteten og validiteten i undersøkelsen anses imidlertid som meget god. Vår vurdering av undersøkelsen er at respondentene gjennomgående har forstått spørsmålene (reliabilitet) og at resultatene av spørsmålene er av høy relevans i forhold til oppdragsgivers problemstilling og kommunen selv (validitet). Til tross for et omfattende spørreskjema, er frafallet på de ulike spørsmålene lite.

1.5 Definisjoner:

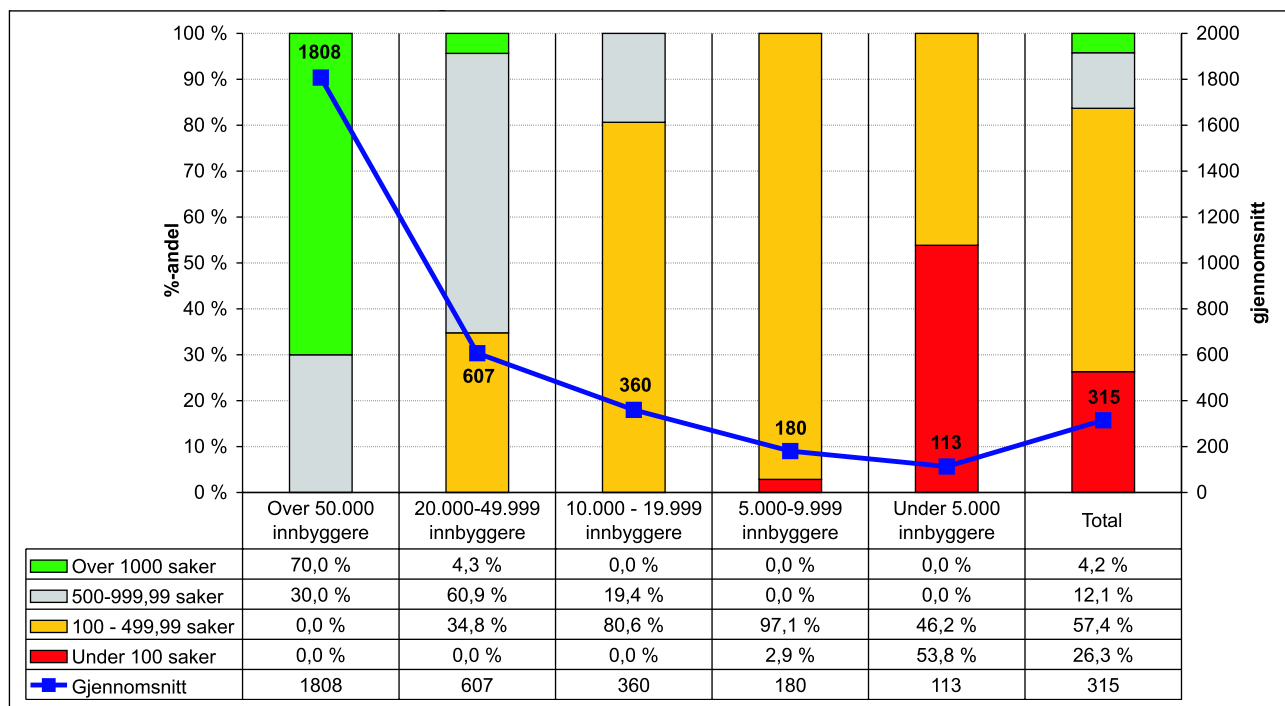
Prosent fordelingene som er vist i analysen, viser andelen kommuner som har avgitt svar i de ulike kategoriene. I de grafene/tabellene hvor vi har beregnet et gjennomsnittstall (i antall eller %), er antall byggesaker pr. kommune lagt til grunn for

beregningen. Denne beregningen tar dermed hensyn til kommunens størrelse, målt i antall byggesaker.

1.6 Sammendrag

- Landets kommuner behandler i gjennomsnitt 112 meldingssaker, 50 enkle tiltak, 95 ett-trinns søknader, 45 rammetillatelser, 54 igangsettingstillatelser, 47 brukstillatelser og 64 ferdigattester pr. år. Summen av antall meldingssaker, enkle tiltak, ett-trinns søknader og rammetillatelser er i gjennomsnitt 315 pr. kommune. Dette tallet er benyttet videre i analysen under begrepet *antall byggesaker*.
- Landets kommuner har i gjennomsnitt 2,9 årsverk på behandling av byggesaker. Kommunene over 50.000 innbyggere har i gjennomsnitt 24,8 årsverk, mens kommunene under 5000 innbyggere i gjennomsnitt har 0,8 årsverk. 61% av de som jobber med byggesaksbehandlingen er ingeniører.
- Landets kommuner behandler i gjennomsnitt 59 meldingssaker, 29 enkle tiltak, 42 ett-trinns søknader, 11 rammetillatelser, 18 igangsettingstillatelser, 18 brukstillatelser og 26 ferdigattester pr. årsverk. De største kommunene behandler færrest saker pr. årsverk.
- 91% av kommunene behandler landbrukstiltak og undersjøiske tiltak. Kommunene som behandler denne type tiltak, behandler i gjennomsnitt 11 landbrukstiltak og 1 undersjøisk tiltak pr. år.
- Det avholdes i gjennomsnitt forhåndskonferanser etter plbl. §93a i 12% av byggesakene. Fra kommunen er det mest vanlig at saksbehandler møter. Når det gjelder hvem som møter fra tiltakshavers side, svarer 85% av kommunene at ansvarlig søker vanligvis møter og 91% at tiltakshaver vanligvis møter. Tolkningen av dette er enten at ansvarlig søker og tiltakshaver møter sammen eller at det er like vanlig at tiltakshaver møter som at ansvarlig søker møter.
- Kommunene mener at tiltakshaver har større nytte av forhåndskonferansen enn kommunen selv. Gjennomsnittskarakteren for opplevd nytte er 4,11 for tiltakshaver og 3,73 for kommunen (1=liten nytte og 5=stor nytte). Totalt foregår det en eller annen form for forhåndskontakt i 74% av sakene. Telefon, e-post er den vanligste formen for kontakt. Dette benyttes i 34% av sakene. Uformelle møter benyttes i 28% av sakene, mens forhåndskonferanser benyttes i 12% av sakene.
- Det gis dispensasjon i 17% av byggesakene. Dette er i gjennomsnitt 54 dispensasjoner pr. kommune pr. år. Det dispenseres i hovedsak fra plan (86%). 42% av kommunene mener at antall dispensasjoner er for stort og 25% mener at antallet dispensasjoner er økende.
- Det rapporteres i gjennomsnitt 10 ulovlige tiltak pr. kommune pr. år. Dette tilsvarer 3,2% av alle byggesakene. Kommunenes anslag over totale antall ulovlige tiltak (i forbindelse med søknadspliktige byggesaker) er i gjennomsnitt 74 saker pr. kommune. Dette representerer 23% av antall byggesaker. 76% av ulovlige tiltak som rapporteres, følges opp. «Følger opp henvendelser fra andre» er det flest kommuner benytter for å avdekke ulovlige tiltak. Dersom pålegg ikke følges opp, er advarsel/tilbake trekking av ansvarsrett det virkemiddelet som benyttes av flest kommuner (53%). Tvangsmulkt er langt mer vanlig blant de store enn blant de små kommunene. 56% av kommunene mener at regelverket knyttet til ulovlige tiltak er forståelig og enkelt å praktisere.
- 59% av landets kommuner mener at de vil greie å overholde de foreslåtte fristene på saksbehandling. Det er enkle tiltak og klagesaker til Fylkesmannen som vil by på de største utfordringene i forhold til de foreslåtte fristene. Ressursmangel og krav om politisk behandling er hovedårsaken til at fristene ikke vil overholdes.
- I 68% av landets kommuner er alle klagesaker gjenstand for politisk behandling. 81% har kun skriftlig saksbehandling i klagebehandlingen. Bare 3% av landets kommuner benytter meklingsmøter.
- Det gjennomføres tilsyn i 3,3% av sakene ved prosjektering og 5,0% ved utførelse. Det oppdages store feil i 33% av tilsynene ved prosjektering og i 38% av tilsynene ved utførelsen. 33% av tilsynene krever omfattende oppfølging.
- 55% av landets kommuner har vedtekter til plan- og bygningslov. 86% av de som har vedtekter benytter disse i praksis. 26% av kommunene mener at det vil skape problemer dersom lovhjemmel for egne vedtekter tas bort. Hovedårsaken til at dette vil skape problemer, er at gamle planer må ajourføres/endres og dette vil ta tid. Uregulerte områder blir nevnt som et problemområde. I tillegg nevnes skilt/reklamevedtekter av flere.
- 44% av kommunene har ingen retningslinjer for estetisk utforming. 22% har estetiske retningslinjer med hjemmel i plbl §74.2, 20% har veiledningsmateriell for estetisk utforming og 13% har andre retningslinjer. 83% av kommunene svarer at retningslinjene er i bruk i praksis. 81% av

- kommunene mener at retningslinjene for estetisk utforming bør inngå som en del av planbestemmelsene. Hovedårsaken til dette er at det gir bedre styring, lettere saksbehandling, og er juridisk bindende. Videre tvinges aktørene til å ta estetikk mer på alvor og det gir større forutsigbarhet. Motforestillingene går på at dette ikke er en reell juridisk binding, at det kan bli for statisk og at estetikk kan være så mangt.
- 6% av kommunene har utarbeidet veiledningsmaterieell om tilgjengelighet for bevegelses- og orientingshemmede. Av disse er det 56% som benytter dette i praksis. 73% av kommunene mener at nåværende regler i teknisk forskrift er hensiktsmessige i forhold til å sikre at tilgjengelighetskravene for bevegelses- og orientingshemmede blir oppfylt.
 - 49% av kommunene mener at miljømessige hensyn i bygg og anlegg er tilstrekkelig ivare tatt etter dagens regler. Hele 45% har ingen mening om dette. Bare 7% av kommunene har veiledningsstoff for å ivareta miljöhensyn i prosjekteringen ut over det som følger av Byggherreforskriften.
 - 41% av landets kommuner har inngått utbyggingssavtaler de siste 3 år. Omfanget av utbyggingssavtaler ligger for disse kommunene på 8,6% av byggesakene.
 - 18% av kommunene har brukt refusjonsbestemmelsene i pbl kapittel IX i løpet av de siste tre årene.
- 69% av kommunene har utarbeidet skriftlig informasjonsmaterieell om byggesaksbehandling til publikum og 53% av kommunene har fått veiledning om byggesaksbehandlingen fra Fylkesmannen.
 - Unntak fra behandling – 21% av kommunene mener at det er noen av tiltakene som er nevnt under SAK §7 som ikke burde vært unntatt. «Bygg under 15 m²», «ildsteder», «tilbakeføring av fasade» og «fylling/planering» er de tiltakene som blir nevnt av flest. Det er bare 7% av kommunene som mener at det er tiltak som ikke er nevnt i SAK §7 som burde vært unntatt.
 - 11% av kommunene mener at det er noen av tiltakene som er nevnt under SAK §6 som ikke burde vært unntatt. «Landbruksveier» er det tiltaket som nevnes av flest. Bare 3% mener at det er tiltak som ikke er nevnt under SAK §6 som burde vært unntatt.
 - 8% av kommunene mener at det er noen av tiltakene som er nevnt under SAK §5 som ikke burde vært unntatt. «Landbruksveier» og «elektriske anlegg» blir nevnt. Ingen mener at det er tiltak som ikke er nevnt under SAK §5 som burde vært unntatt.
 - 62% av landets kommuner mener at nåværende regelverk gir kommunen tilstrekkelig hjemmel for nødvendig pålegg for eksisterende bebyggelse.



Figur: 1.1 Antall meldingssaker + enkle tiltak + ett-trinns søknader + rammetillatelser

Tabell: 1.4 Gjennomsnittlig antall saker pr. sakstype

	Over 50.000 innbyggere	20.000–49.999 innbyggere	10.000–19.999 innbyggere	5.000–9.999 innbyggere	Under 5.000 innbyggere	Total
Meldingssaker	555,7	230,3	158,5	77,9	43,5	112,2
Enkle tiltak	238,8	77,3	57,4	35,1	27,3	49,5
Ett-trinns søknader	570,5	201,3	102,4	59,6	32,8	94,7
Rammetillatelser	442,5	97,8	41,6	9,3	5,9	44,7
Igangsettingstillatelser	432,1	107,5	65,8	18,2	11,7	53,8
Brukstillatelser	228,6	116,1	64,3	31,1	10,2	46,5
Ferdigattester	461,7	98,1	75,5	39,4	20,2	63,7

2 Type byggesaker

I kapittel 2 ser vi på antall byggesaker som kommunen behandler pr. år. Følgende spørsmål ble stilt til kommunene: «Ca. hvor mange byggesaker behandler kommunen i gjennomsnitt pr. år? Vi ønsker at du noterer antall saker pr. sakstype»

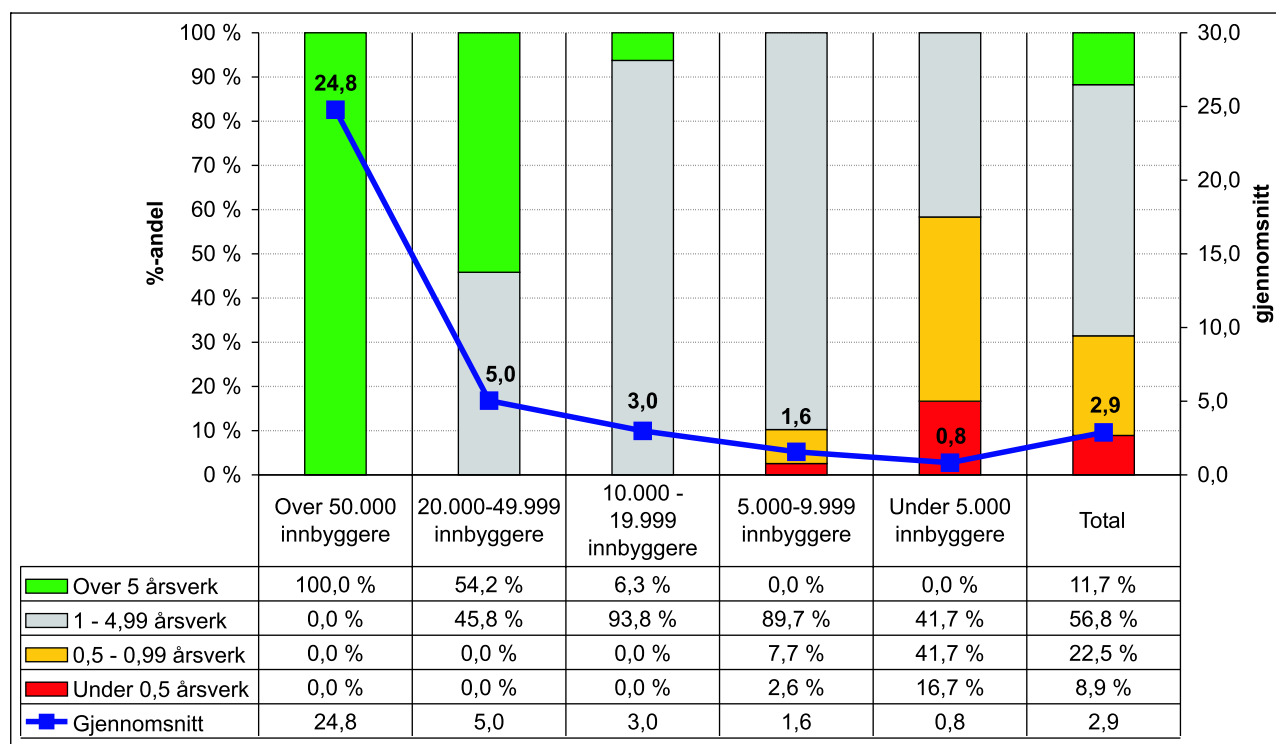
2.1 Antall byggesaker

Figur: 1.1 viser summen av antall meldingssaker, antall enkle tiltak, antall ett-trinns søknader og antall rammetillatelser. I gjennomsnitt behandler landets kommuner 315 slike saker i sum pr. år. De største kommunene behandler i gjennomsnitt 1808

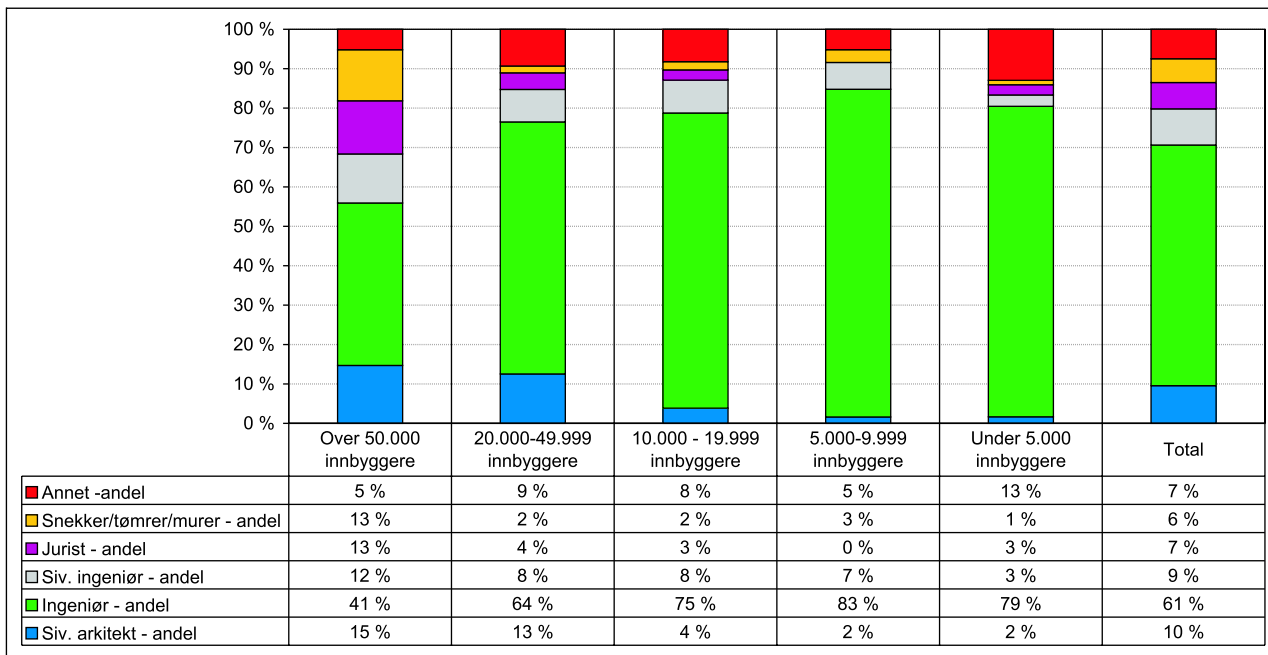
saker, mens de minste kommunene i gjennomsnitt behandler 113 saker pr. år. Gjennomsnittstallene som fremkommer i denne grafen er benyttet videre i analysen for å beregne gjennomsnittstall, f.eks. gjennomsnittlig antall forhåndskonferanser og gjennomsnittlig antall dispensasjoner. Denne grafen viser i tillegg til gjennomsnittlig antall saker, fordelingen innenfor de ulike innbyggerstørrelsene. Dvs. i kommuner med over 50.000 innbyggere er det 70% som behandler mer enn 1000 saker pr. år, mens 30% ligger i kategorien 500–999 saker pr. år.

2.2 Gjennomsnittlig antall saker pr. sakstype

Tabell: 1.4 viser gjennomsnittlig antall saker som behandles pr. sakstype pr. år. Totalt sett behandler



Figur: 1.2 Antall årsverk på behandling av byggesaker



Figur: 1.3 Formell utdanning på byggesaksbehandlere

landets kommuner 112 meldingssaker, 50 enkle tiltak, 95 ett-trinns søknader, 45 rammetillatelse, 54 igangsettingstillatelse, 47 brukstillatelse og 64 ferdigattester pr. år. Tabell: 1.4 viser i tillegg til totalen, gjennomsnittlig antall saker som behandles innenfor de ulike innbyggerstørrelsene.

3 Antall årsverk og formell utdanning på byggesaksbehandlerne

I kapittel 3 ser vi på antall årsverk som kommunen har på behandling av byggesaker og hvilken formell utdanning disse har. Vi stilte følgende spørsmål: «Anslagsvis hvor mange årsverk bruker kommunen til behandling av byggesaker, herunder tilsyn, ulovlighets- og klagesaksbehandling, og hvilken formell utdanning har de? Utelat i denne sammenheng f.eks. administrasjon, kontorstøtte og andre støttefunksjoner».

3.1 Antall årsverk på behandling av byggesaker

Figur: 1.2 viser fordelingen av antall årsverk innenfor de ulike innbyggerkategoriene, samt gjennomsnittlig antall årsverk pr. innbyggerkategori og totalt. Det er i gjennomsnitt 2,9 årsverk pr. kommune på behandling av byggesaker. 11,7% av landets kommuner har over 5 årsverk, mens 8,9%

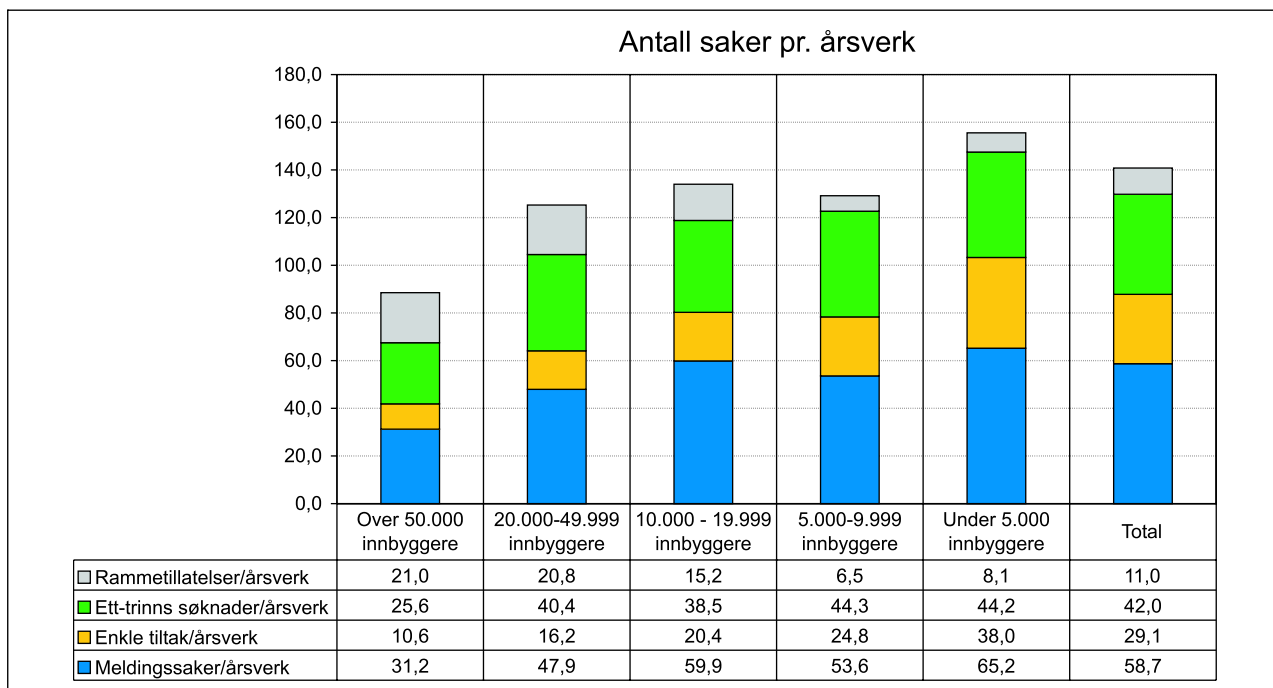
har under 0,5 årsverk. Vi ser at blant kommunene med over 50.000 innbyggere er gjennomsnittlig antall årsverk på 24,8, mens de minste kommunene i gjennomsnitt har 0,8 årsverk.

3.2 Fordeling på formell utdanning på byggesaksbehandlerne

Figur: 1.3 viser fordelingen på byggesaksbehandlerne formelle utdanning. Vi ser at byggesaksbehandlingen domineres av personer med ingeniørbakgrunn. Hele 61% av de som jobber med behandling av byggesaker er utdannet ingeniør. Ser vi på de største kommunene, hvor vi har mange ansatte på byggesaksbehandling, har vi større innslag av andre utdanningsbakgrunner. Innenfor disse kommunene er 15% siv.arkitekter og 13% jurister.

4 Antall saker pr. årsverk

I kapittel 4 ser vi på antall årsverk mot antall byggesaker. Dvs. vi har dividert de ulike sakstypene med antall årsverk totalt for å få et mål på effektivitet i kommunene. Det er viktig å være klar over at i dette regnestykket ser vi ikke på kompleksiteten til en sak. Vi inkluderer heller ikke omfanget av andre oppgaver som f.eks. tilsyn og klagesaksbehandling.

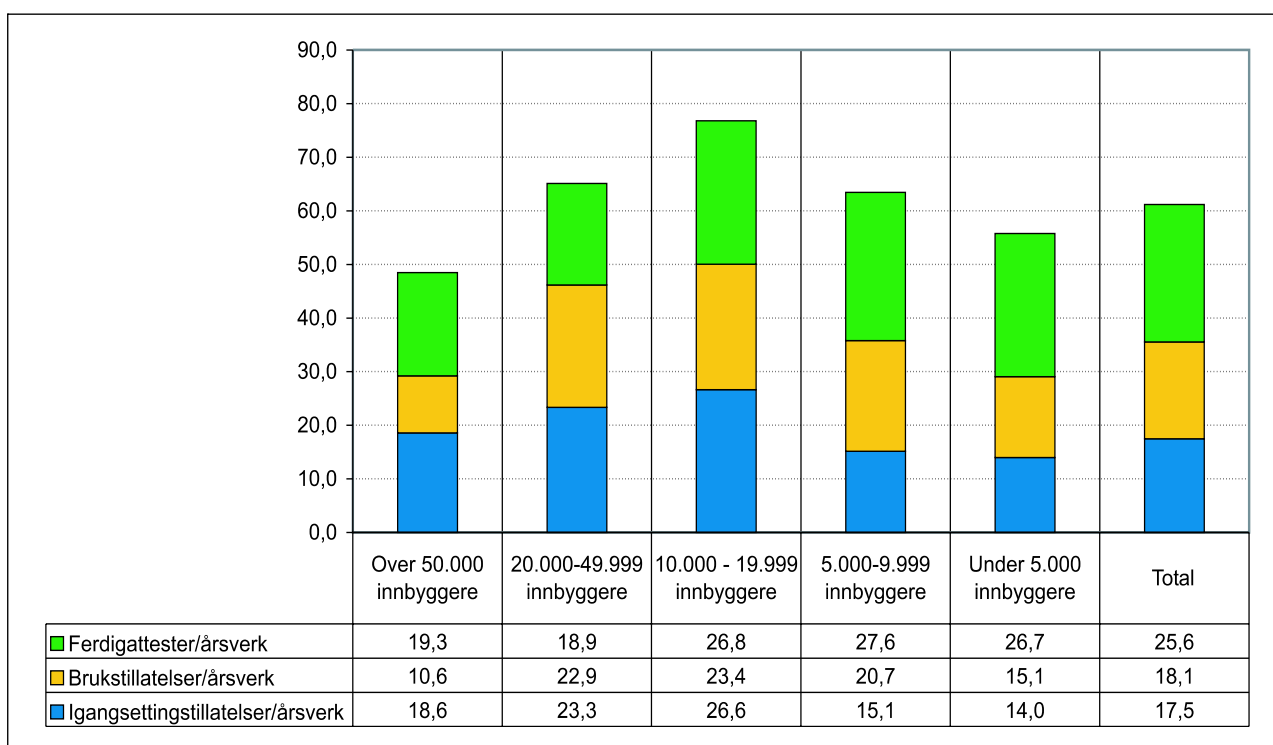


Figur: 1.4 Antall meldingssaker, ett-trinns søknader, enkle tiltak og rammetillatelser pr. årsverk

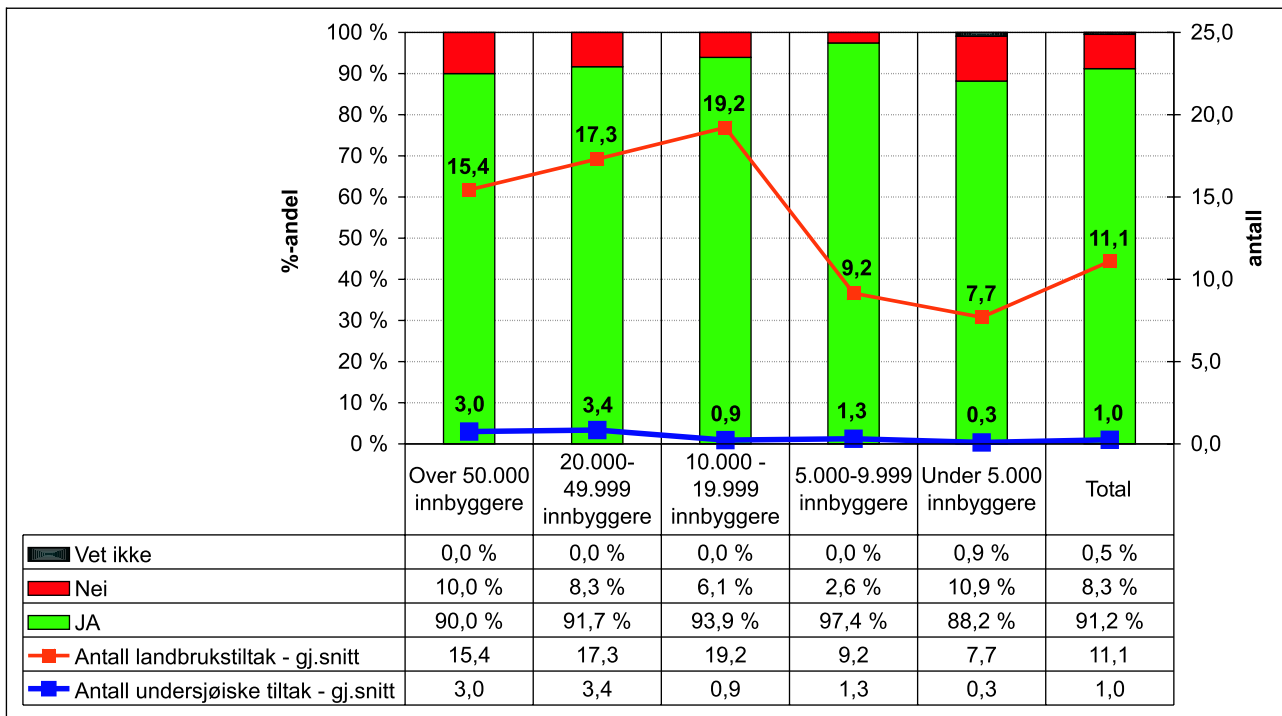
4.1 Antall meldingssaker, ett-trinns søknader, enkle tiltak og rammetillatelser pr. årsverk

Figur: 1.4 viser at de største kommunene behandler færrest saker pr. årsverk og de minste kommu-

nene behandler flest saker pr. årsverk. I gjennomsnitt behandler landets kommuner 59 meldingssaker, 29 enkle tiltak, 42 ett-trinns søknader og 11 rammetillatelser pr. årsverk. På rammetillatelser er det de største kommunene som behandler flest saker pr. årsverk.



Figur: 1.5 Antall igangsettingstillatelser, brukstillatelser og ferdigattester pr. årsverk



Figur: 1.6 Landbrukstiltak og undersjøiske tiltak

4.2 Antall igangsettingstillatelser, brukstillatelser og ferdigattester pr. årsverk

Figur: 1.5 viser at landets kommuner i gjennomsnitt behandler 18 igangsettingstillatelser, 18 brukstillatelser og 26 ferdigattester pr. årsverk. Det er de største kommunene som behandler færrest saker pr. årsverk, mens kommunene med 10.000–19.999 innbyggere behandler flest saker pr. årsverk.

5 Landbruk og undersjøiske tiltak

I kapittel 5 behandler vi spørsmålene vedr. driftsbygninger i landbruket og undersjøiske tiltak. Følgende spørsmål ble stilt: «Behandler kommunen saker som gjelder driftsbygninger i landbruket og undersjøiske tiltak?» De som svarte ja fikk i tillegg følgende 2 spørsmål. «Ca. hvor mange saker som gjelder landbrukstiltak og undersjøiske tiltak behandler kommunen i gjennomsnitt pr. år?» og «hva slags undersjøiske tiltak behandler kommunen?»

5.1 Landbrukstiltak og undersjøiske tiltak

Figur: 1.6 viser at en stor andel av kommunene

behandler landbrukstiltak og undersjøiske tiltak. Det er hele 91% av kommunene som svarer «ja» på at de behandler denne type saker. Det er imidlertid langt flere kommuner som behandler landbrukstiltak enn som behandler undersjøiske tiltak. Blant de kommunene som behandler undersjøiske tiltak er omfanget pr. år lite. I snitt behandler disse kommunene 1 undersjøisk tiltak pr. år. Gjennomsnittlig antall landbrukstiltak er 11 pr. år blant de kommunene som svarer at de behandler denne type tiltak.

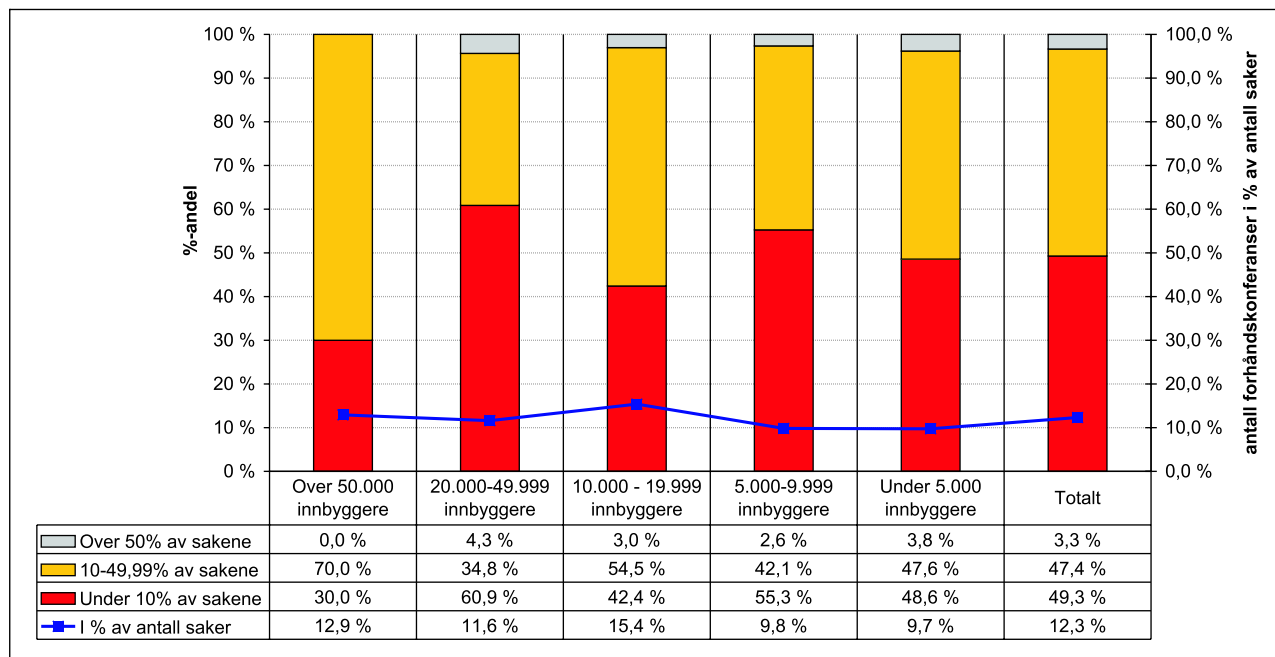
5.2 Hva slags undersjøiske tiltak behandles?

Som nevnt tidligere, er omfanget av saker som gjelder undersjøiske tiltak i landets kommuner svært lite. Under beskrivelsen av hva slags tiltak kommunen behandler, er det følgende type tiltak som går igjen:

- Moloer
- Mudring
- Vann- og kloakk
- Kaier

6 Forhåndskonferanser

I kapittel 6 behandler vi spørsmålene vedr. forhåndskonferanser og annen forhåndskontakt.



Figur: 1.7 Omfanget av forhåndskonferanser

Kapittel 6.1 og 6.2 viser resultatene av følgende 2 spørsmål. «Vi ønsker at du i % av antall saker anslår omfanget av forhåndskonferanser etter plbl §93a» og «hvem møter i forhåndskonferanser?»

6.1 Omfanget av forhåndskonferanser etter plbl. §93a

Figur:1.7 og tabell: 1.5 viser at 49,3% av landets kommuner har forhåndskonferanser i mindre enn 10% av sakene. 47% har forhåndskonferanser i 10–49% av sakene, mens bare 3% har forhåndskonferanser i over 50% av sakene. I gjennomsnitt har kommunene forhåndskonferanser i 12,3% av sakene. Dette tilsvarer 39 forhåndskonferanser pr. år. Det er små variasjoner i andelen forhåndskonferanser i forhold til kommunestørrelsen.

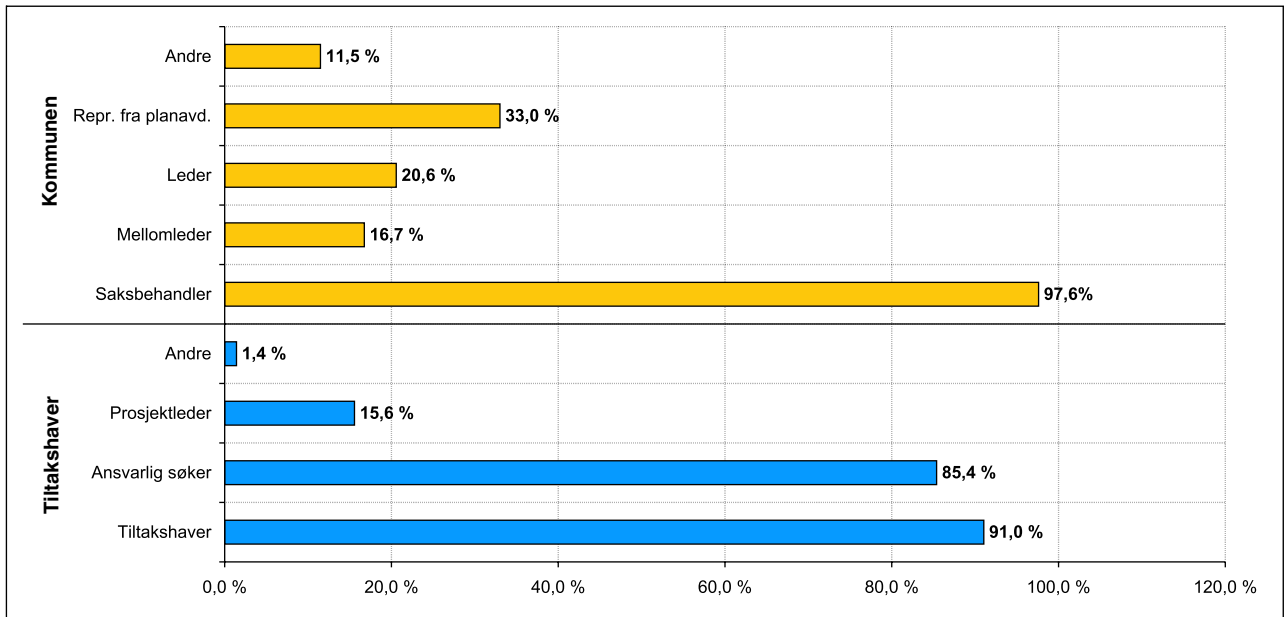
6.2 Hvem møter i forhåndskonferansene

Figur: 1.8 viser hvem som vanligvis møter i forhåndskonferanser etter plbl. §93a. Her har de fleste kommunene satt flere kryss, slik at summen blir mer enn 100%. Hele 98% av kommunene svarer at saksbehandler møter i forhåndskonferansen. Når det gjelder hvem som møter fra tiltakshavers side, svarer 91% av kommunene at tiltakshaver møter og 85% at ansvarlig søker møter. Dette betyr at de fleste kommuner har krysset av for både tiltakshaver og ansvarlig søker. Tolkningen av dette er enten at tiltakshaver og ansvarlig søker møter sammen eller at det er like vanlig at tiltakshaver møter som at ansvarlig søker møter.

I kapittel 6.3 vises resultatene av følgende spørsmål. «Hvis du skal vurdere hvilken nytte kommunen har av forhåndskonferansen, hvilken karakter vil du da gi? Skala fra 1 til 5, hvor 1 = liten

Tabell: 1.5 Forhåndskonferanser etter plbl § 93a

	innbyggerkategori					Totalt
	Over 50.000 innbyggere	20.000–49.999 innbyggere	10.000–19.999 innbyggere	5.000–9.999 innbyggere	Under 5.000 innbyggere	
Under 10% av sakene	30,0 %	60,9 %	42,4 %	55,3 %	48,6 %	49,3 %
10–49,99% av sakene	70,0 %	34,8 %	54,5 %	42,1 %	47,6 %	47,4 %
Over 50% av sakene	0,0 %	4,3 %	3,0 %	2,6 %	3,8 %	3,3 %
Totalt	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %
Gjennomsnitt	234	70	55	18	11	39
I % av antall saker	12,9 %	11,6 %	15,4 %	9,8 %	9,7 %	12,3 %



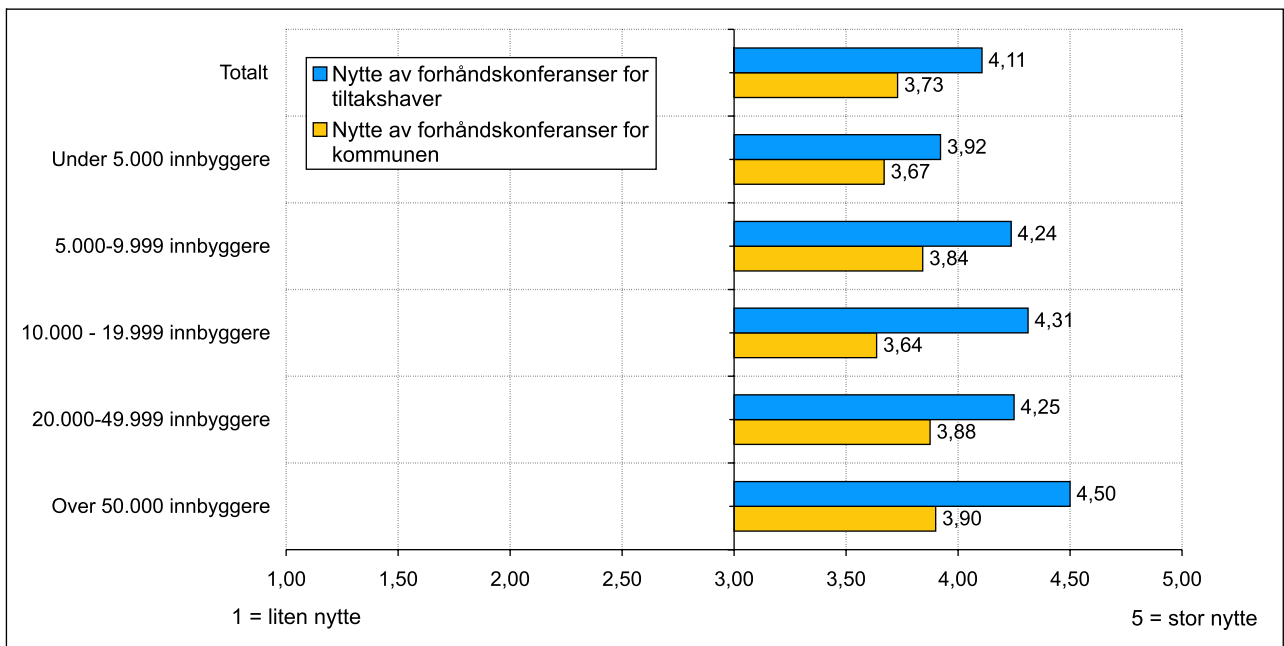
Figur: 1.8 Hvem møter fra kommunen og fra tiltakshavers side i forhåndskonferanser

nytte og 5 = stor nytte.» Tilsvarende spørsmål ble stilt i forhold til tiltakshavers nytte.

6.3 Nytten av forhåndskonferansen

Figur: 1.9 viser gjennomsnittskarakteren for antatt opplevd nytte av forhåndskonferanser for tiltakshaver og for kommune. Kommunene mener at forhåndskonferansen er til større nytte for tiltakshaver enn for kommunen selv. Totalt er gjennom-

snittskarakteren for tiltakshavers nytte på 4,11, mens gjennomsnittskarakteren for kommunens nytte ligger på 3,73. De store kommunene gir høyere karakter i forhold til tiltakshavers nytte enn de små. Dette er naturlig da det er mer oversiktlig i en mindre kommune enn i en stor. Tabell: 1.6 og 1.7 viser fordelingen på de ulike karakterene både i forhold til tiltakshavers og kommunens nytte av forhåndskonferanser.



Figur: 1.9 Nytten av forhåndskonferanser

Tabell: 1.6 Nytte av forhåndskonferanser for kommunen

	innbyggerkategori					Total
	Over 50.000 innbyggere	20.000–49.999 innbyggere	10.000–19.999 innbyggere	5.000–9.999 innbyggere	Under 5.000 innbyggere	Totalt
1 = liten nytte	0,0 %	0,0 %	6,1 %	2,6 %	3,8 %	3,3 %
2	0,0 %	12,5 %	9,1 %	7,9 %	7,5 %	8,1 %
3	30,0 %	8,3 %	18,2 %	13,2 %	24,5 %	19,9 %
4	50,0 %	58,3 %	48,5 %	55,3 %	46,2 %	49,8 %
5 = stor nytte	20,0 %	20,8 %	18,2 %	21,1 %	17,9 %	19,0 %
Total	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %
Gjennomsnitt	3,90	3,88	3,64	3,84	3,67	3,73

Tabell: 1.7 Nytte av forhåndskonferanser for tiltakshaver

	innbyggerkategori					Total
	Over 50.000 innbyggere	20.000–49.999 innbyggere	10.000–19.999 innbyggere	5.000–9.999 innbyggere	Under 5.000 innbyggere	Total
1 = liten nytte	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	2,9 %	1,5 %
2	0,0 %	4,2 %	0,0 %	0,0 %	2,0 %	1,5 %
3	0,0 %	8,3 %	12,5 %	7,9 %	18,6 %	13,6 %
4	50,0 %	45,8 %	43,8 %	60,5 %	52,9 %	51,9 %
5 = stor nytte	50,0 %	41,7 %	43,8 %	31,6 %	23,5 %	31,6 %
Total	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %
Gjennomsnitt	4,50	4,25	4,31	4,24	3,92	4,11

6.4 Hovedårsakene til at forhåndskonferansen er til liten nytte for enkelte kommuner

Kommunene som ga forhåndskonferansen karakter 1–3 i forhold til kommunens nytte, skulle svare på følgende spørsmål. «Hva er årsaken til at forhåndskonferanser er til liten nytte for kommunen?» Det er totalt 31,3% av kommunene som gir karakteren 1–3 i forhold til kommunens nytte av forhåndskonferansen. Hovedårsaken til at disse kommunene mener at forhåndskonferansen er til liten nytte for kommunen, er at forhåndskonferansen ofte kommer på et tidlig tidspunkt og er dårlig forberedt fra tiltakshavers side. Mange av de små kommunene oppgir at forhåndskonferansen er til liten nytte fordi sakene ofte er små og oversiktlige.

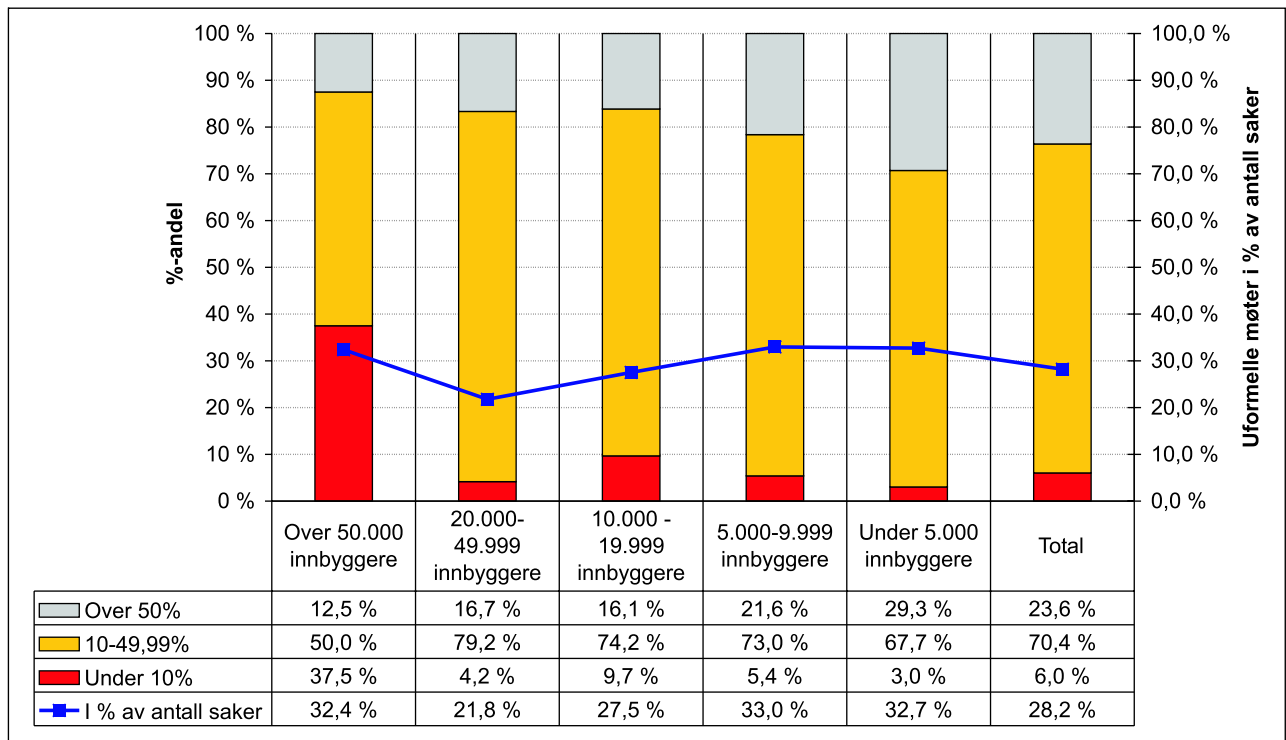
I kapittel 6.5 og 6.6 vises resultatene av følgende spørsmål: «Anslå i % av antall saker omfanget av annen kontakt enn forhåndskonferanse etter plbl §93a mellom tiltakshaversiden og kommunen i tidligfasen for kommunen.»

6.5 Forhåndskontakt via uformelle møter

Figur: 1.10 viser at 6% av landets kommuner benytter uformelle møter i under 10% av sakene, 70% av kommunene benytter denne formen for forhåndskontakt i 10–49% av sakene, mens 24% av kommunene benytter uformelle møter i over 50% av sakene. I gjennomsnitt benyttes uformelle møter i 28% av sakene. Dette tilsvarer i gjennomsnitt 89 uformelle møter pr. kommune (se tabell 1.8). Forhåndskontakt via uformelle møter benyttes i relativt stort omfang både i små og store kommuner.

6.6 Forhåndskontakt via telefon, e-post

Figur: 1.11 viser at 8% av kommunene benytter seg av forhåndskontakt via telefon, e-post i under 10% av sakene. 55% benytter denne formen for forhåndskontakt i 10–49% av sakene, mens 37% av landets kommuner benytter telefon, e-post i over 50% av sakene. I gjennomsnitt benyttes forhåndskontakt i 34% av sakene. Dette tilsvarer i gjennomsnitt



Figur: 1.10 Omfanget av uformelle møter

snitt 107 saker pr. kommune (se tabell 1.9). Det er spesielt stor andel av de minste kommunene som benytter seg av denne formen for forhåndskontakt.

I Kapittel 6.7 behandler vi summen av forhåndskontakt totalt, dvs. både forhåndskonferanser (spørsmål 2.1) og uformelle møter, telefon og e-post (spørsmål 2.6).

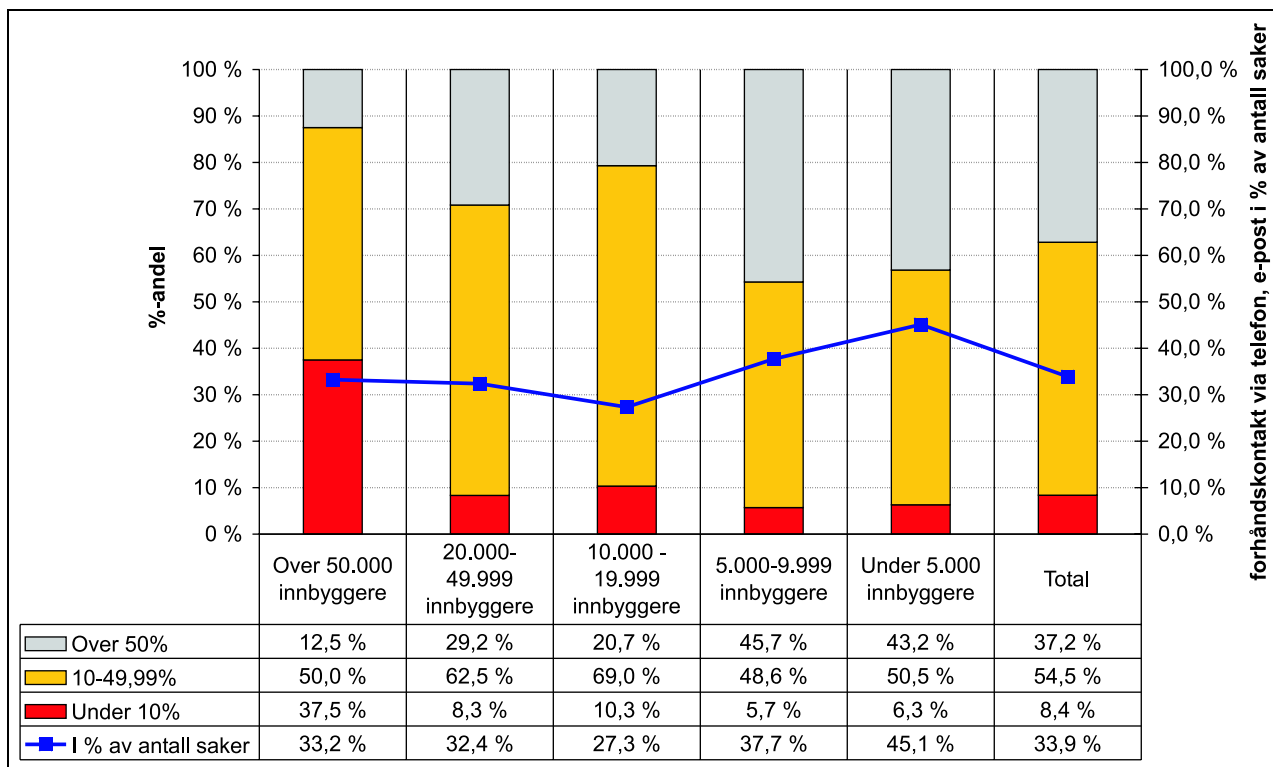
6.7 Forhåndskontakt totalt

Figur: 1.12 og tabell: 1.10 viser at landets kommuner i gjennomsnitt benytter forhåndskontakt i 74% av sakene. Sannsynligvis gjøres flere former for forhåndskontakt i enkelte saker, slik at andelen saker hvor det ikke gjøres noe er høyere enn 26%. Det er kommunene med 20.000–49.999 innbygg-

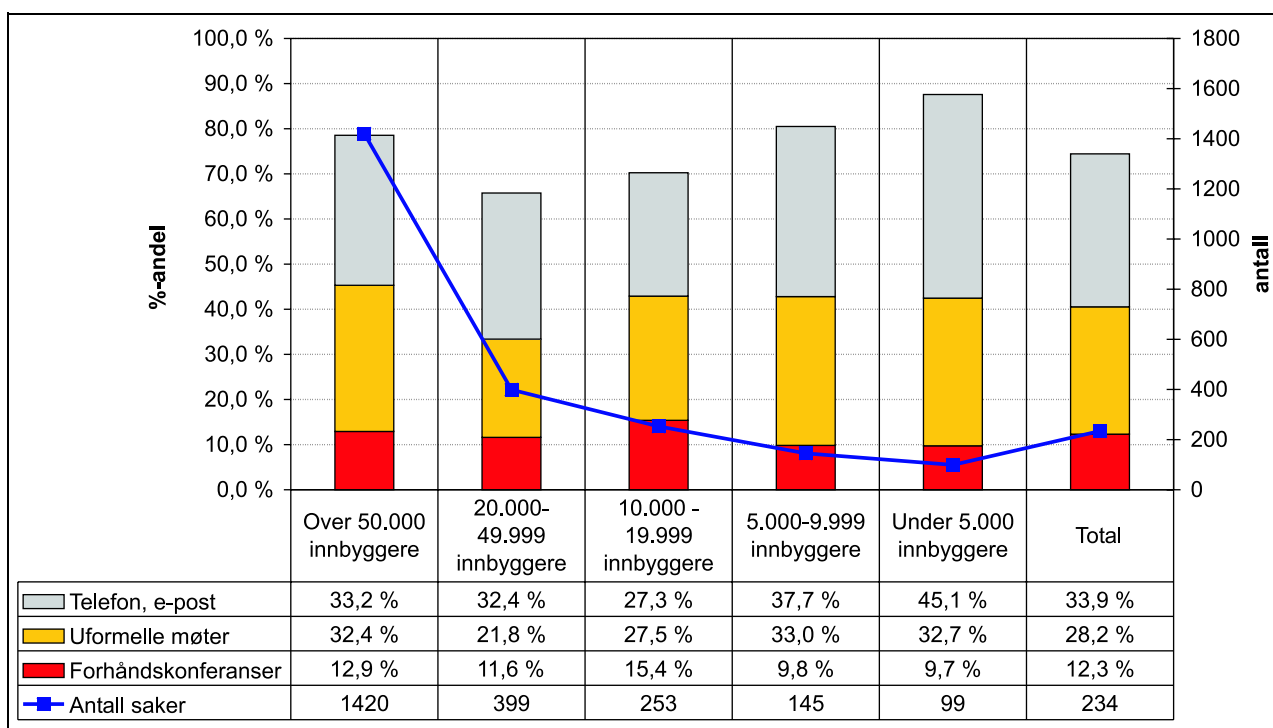
gere som har lavest andel forhåndskontakt med 66% totalt. De minste kommunene har en eller annen form for forhåndskontakt i hele 88% av sakene. En stor andel av dette er forhåndskontakt via telefon, e-post. I kommunene med over 50.000 innbyggere, benyttes forhåndskontakt i 79% av sakene. Telefon, e-post og uformelle møter er mer vanlig enn forhåndskonferanser også hos de store kommunene. I figur: 1.12 og tabell 1.10 kan vi i tillegg til %-andeler forhåndskontakt, lese antall saker som dette i gjennomsnitt tilsvarer. Landets kommuner har en eller annen form for forhåndskontakt i maksimalt 234 saker. Det kan som tidligere nevnt være flere former for forhåndskontakt i enkelte saker, slik at dette antallet ikke nødvendigvis er 234 forskjellige saker, men 234 forskjellige kontakter.

Tabell: 1.8 Uformelle møter

	Over 50.000 innbyggere	20.000–49.999 innbyggere	10.000–19.999 innbyggere	5.000–9.999 innbyggere	Under 5.000 innbyggere	Totalt
Gjennomsnitt	585	132	99	59	37	89
I % av antall saker	32,4 %	21,8 %	27,5 %	33,0 %	32,7 %	28,2 %



Figur: 1.11 Omfanget forråndskontakt via telefon, e-post



Figur: 1.12 Omfanget av forråndskontakt via forråndskonferanser, uformelle møter og telefon, e-post

Tabell: 1.9 Telefon, e-post

	Over 50.000 innbyggere	20.000–49.999 innbyggere	10.000–19.999 innbyggere	5.000–9.999 innbyggere	Under 5.000 innbyggere	Totalt
Gjennomsnitt	601	196	98	68	51	107
I % av antall saker	33,2 %	32,4 %	27,3 %	37,7 %	45,1 %	33,9 %

Tabell: 1.10 Forhåndskontakt totalt

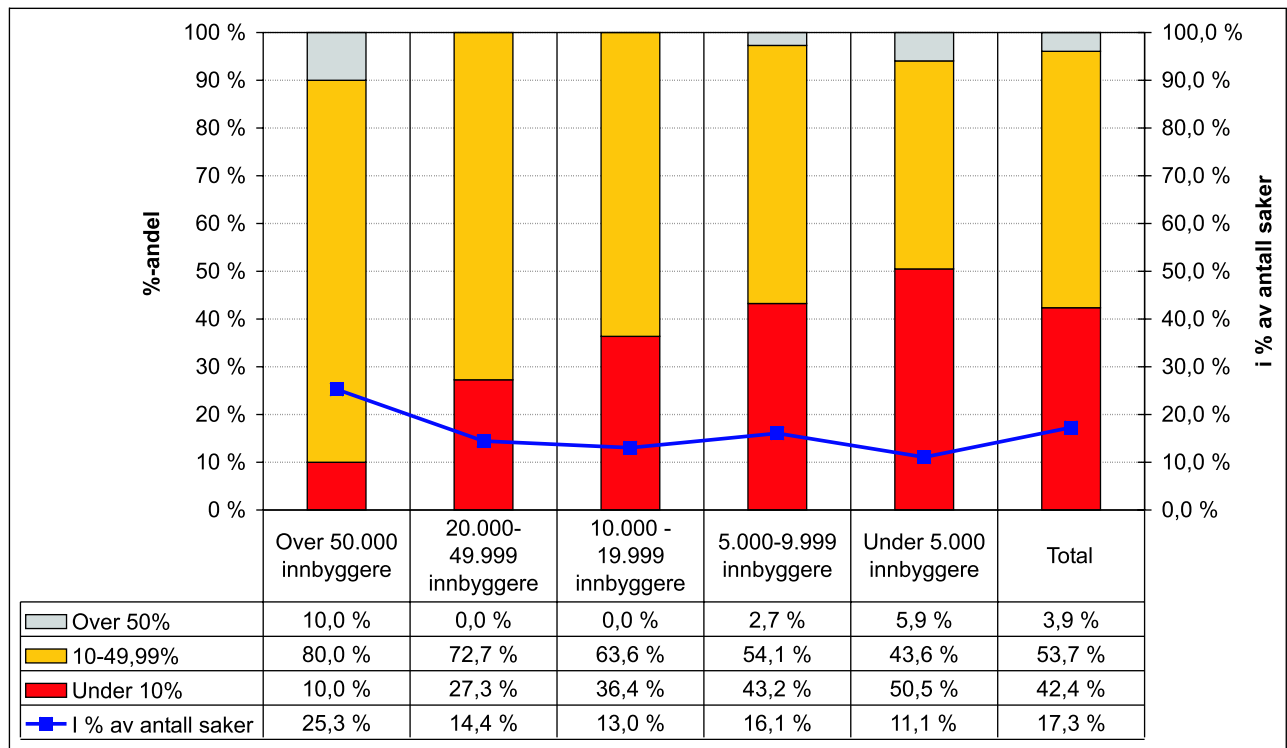
	Over 50.000 innbyggere	20.000–49.999 innbyggere	10.000–19.999 innbyggere	5.000–9.999 innbyggere	Under 5.000 innbyggere	Total
Forhåndskonferanser	12,9 %	11,6 %	15,4 %	9,8 %	9,7 %	12,3 %
Uformelle møter	32,4 %	21,8 %	27,5 %	33,0 %	32,7 %	28,2 %
Telefon, e-post	33,2 %	32,4 %	27,3 %	37,7 %	45,1 %	33,9 %
Totalt	78,5 %	65,8 %	70,2 %	80,5 %	87,6 %	74,4 %
Antall saker	1420	399	253	145	99	234

7 Dispensasjoner

Kapittel 7 omhandler spørsmålene vedr. dispensasjoner. I kapittel 7.1 vises resultatene av følgende spørsmål: «Anslagsvis i hvor mange saker gis det dispensasjon? Vi ønsker at du gir et anslag i % av antall byggesaker.» I kapittel 7.2 vises resultatet av følgende spørsmål: «Hva dispensereres det fra?»

7.1 Omfanget av dispensasjoner

Figur: 1.13 viser at 42% av landets kommuner gir dispensasjon i under 10% av sakene. 54% av kommunene gir dispensasjon i 10–49% av sakene, mens bare 4% av kommunene gir dispensasjon i over 50% av sakene. I gjennomsnitt gis det dispensasjon i 17,3% av sakene. Ut fra tabell 1.11 ser vi at dette tilsvarer 54 saker pr. kommune. Omfanget av dispensasjoner er størst i de største kommu-



Figur: 1.13 Dispensasjoner

Tabell: 1.11 Dispensasjon

	innbyggerkategori					Total
	Over 50.000 innbyggere	20.000–49.999 innbyggere	10.000–19.999 innbyggere	5.000–9.999 innbyggere	Under 5.000 innbyggere	Total
Under 10%	10,0 %	27,3 %	36,4 %	43,2 %	50,5 %	42,4 %
10–49,99%	80,0 %	72,7 %	63,6 %	54,1 %	43,6 %	53,7 %
Over 50%	10,0 %	0,0 %	0,0 %	2,7 %	5,9 %	3,9 %
Totalt	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %
Gjennomsnitt	457	88	47	29	13	54
I % av antall saker	25,3 %	14,4 %	13,0 %	16,1 %	11,1 %	17,3 %

nene. I kommunene med over 50.000 innbyggere dispenseres det i gjennomsnitt i 25% av sakene. Dette tilsvarer 457 saker pr. kommune.

dispensasjoner er for stort?» «Hva er årsaken til at omfanget av dispensasjoner er for stort?» «Hvordan har utviklingen i antall dispensasjoner vært?»

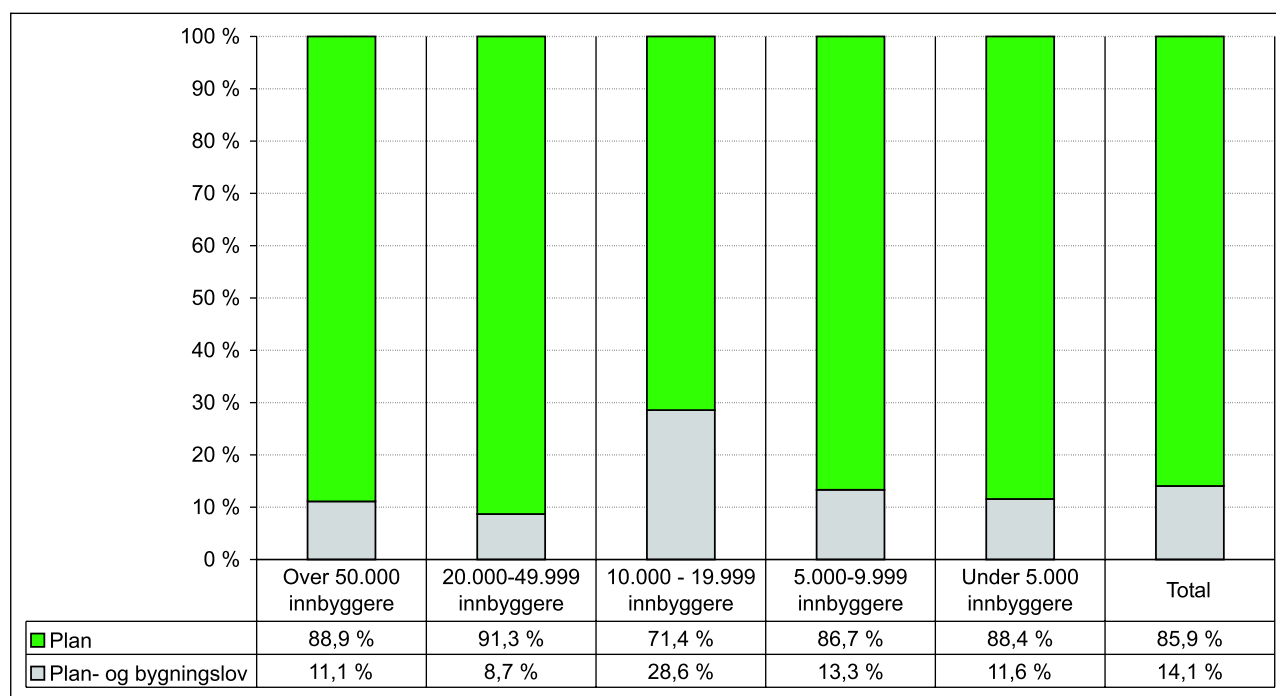
7.2 Hva dispenseres det fra?

Figur: 1.14 viser at det i hovedsak dispenseres fra plan. Hele 86% av landets kommuner svarer at det er mest vanlig å dispensere fra plan, mens 14% svarer at det er mest vanlig å dispensere fra plan- og bygningslov. Dette betyr ikke at det i 86% av dispensasjonene, dispenseres fra plan, men at det er mest vanlig å dispensere fra plan for 86% av kommunene.

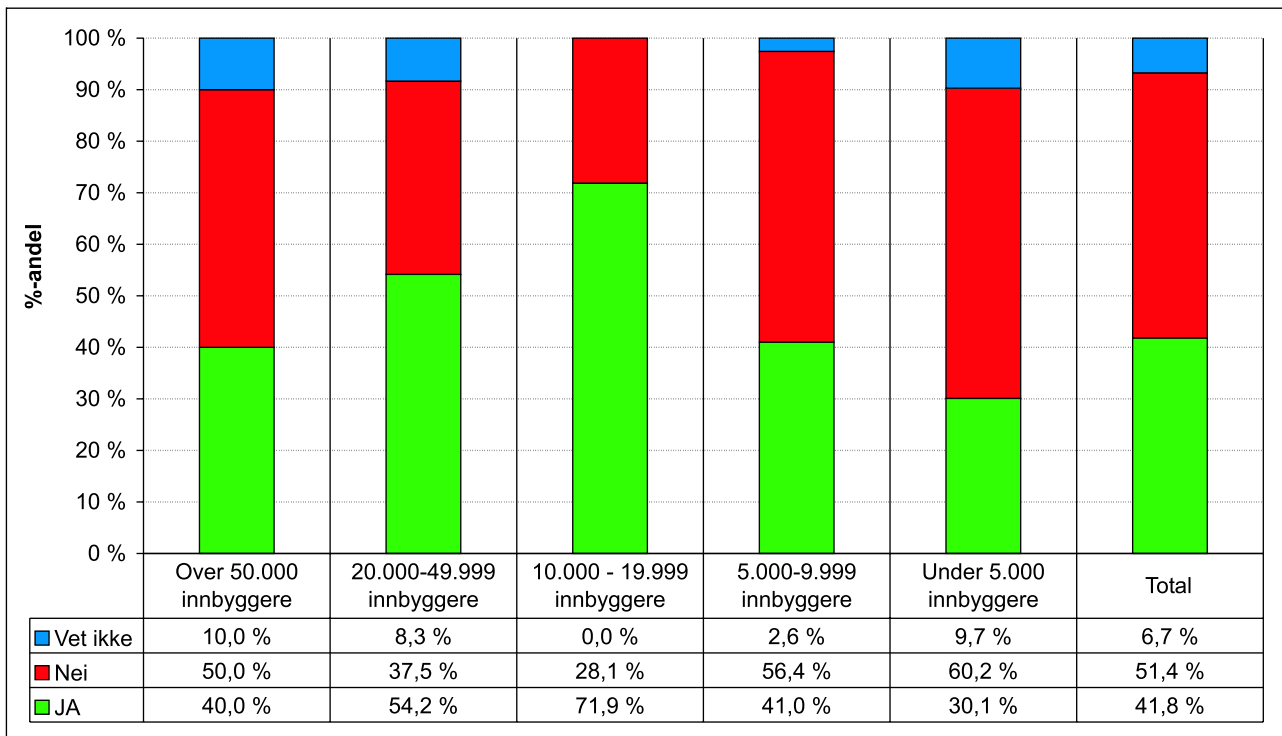
I kapittel 7.3, 7.4 og 7.5 vises resultatene av følgende 3 spørsmål: «Opplever kommunen at antall

7.3 Antall dispensasjoner for stort?

Figur: 1.15 viser at 42% av landets kommuner mener at antall dispensasjoner er for stort, mens 51% mener at antall dispensasjoner ikke er for stort. 7% vet ikke. Andelen som mener at antall dispensasjoner er for stort, er spesielt høy i kommunene med 10.000–19.999 innbyggere. Hele 72% av disse kommunene mener at antall dispensasjoner er for stort.



Figur: 1.14 Hva dispenseres det fra?

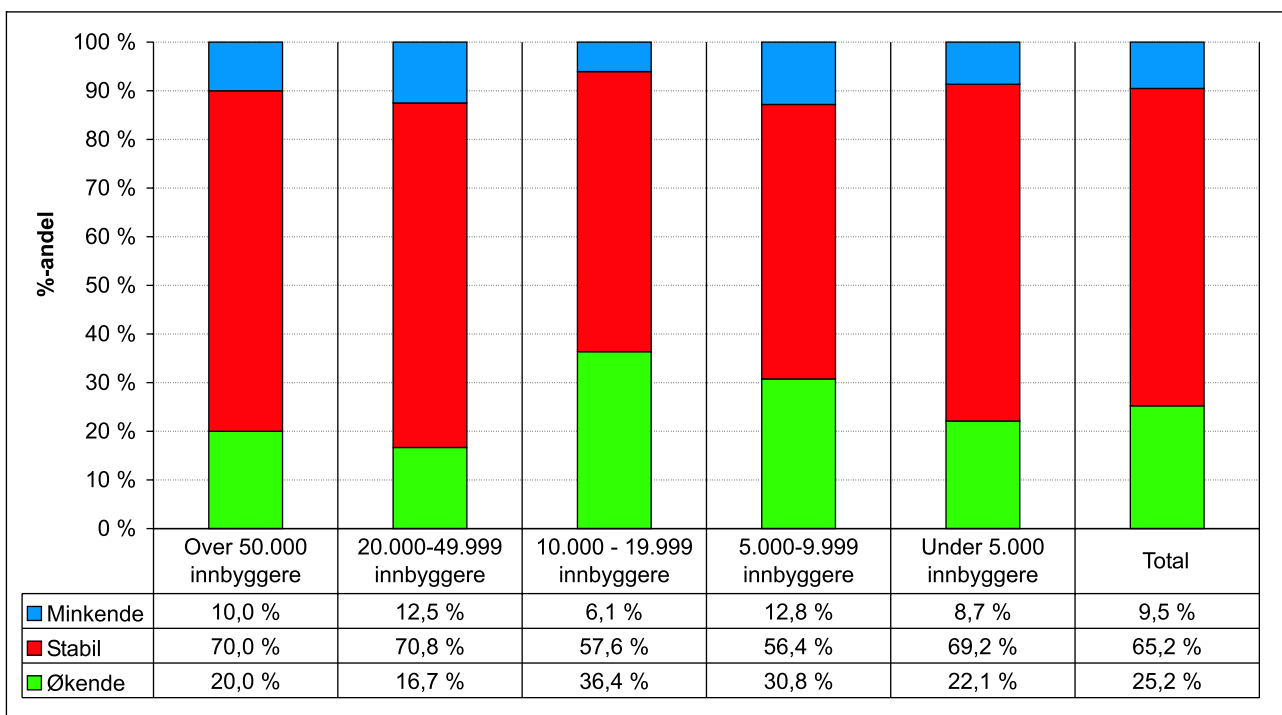


Figur: 1.15 Antall dispensasjoner for stort?

7.4 Årsaken til at antall dispensasjoner er for stort

Blant de som svarer at antall dispensasjoner er for stort, mener hovedvekten at årsaken til for stort

omfang av dispensasjoner er gamle og dårlige planer. Ca. 85% av de som har begrunnet hvorfor antall dispensasjoner er for stort, skylder på gamle og dårlige planer.



Figur: 1.16 Utviklingen i antall dispensasjoner siste 3 år

7.5 Utviklingen i antall dispensasjoner siste 3 år

Figur: 1.16 viser at 25% av landets kommuner mener at antall dispensasjoner har vært økende siste 3 år. 65% mener at utviklingen har vært stabil, mens 10% mener at den har vært minkende. Det er kommunene med 10.000–19.999 innbyggere hvor størst andel (36%) mener at antall dispensasjoner har vært økende de 3 siste år.

tiltak. Tabell: 1.12 viser resultatene av følgende 3 spørsmål: «Anslagsvis hvor mange ulovlige tiltak (i forbindelse med søknadspliktige byggesaker) rapporteres til kommunen i gjennomsnitt pr. år?» «Forsøk å anslå hvor stor andel dette er av det samlede omfang ulovlige tiltak som faktisk er pr. år (mørketall)?» «Anslagsvis hvor mange ulovlige tiltak (i forbindelse med byggesaker) følger kommunen aktivt opp med formelt gitte pålegg om retting e.l.?»

8 Ulovlige tiltak

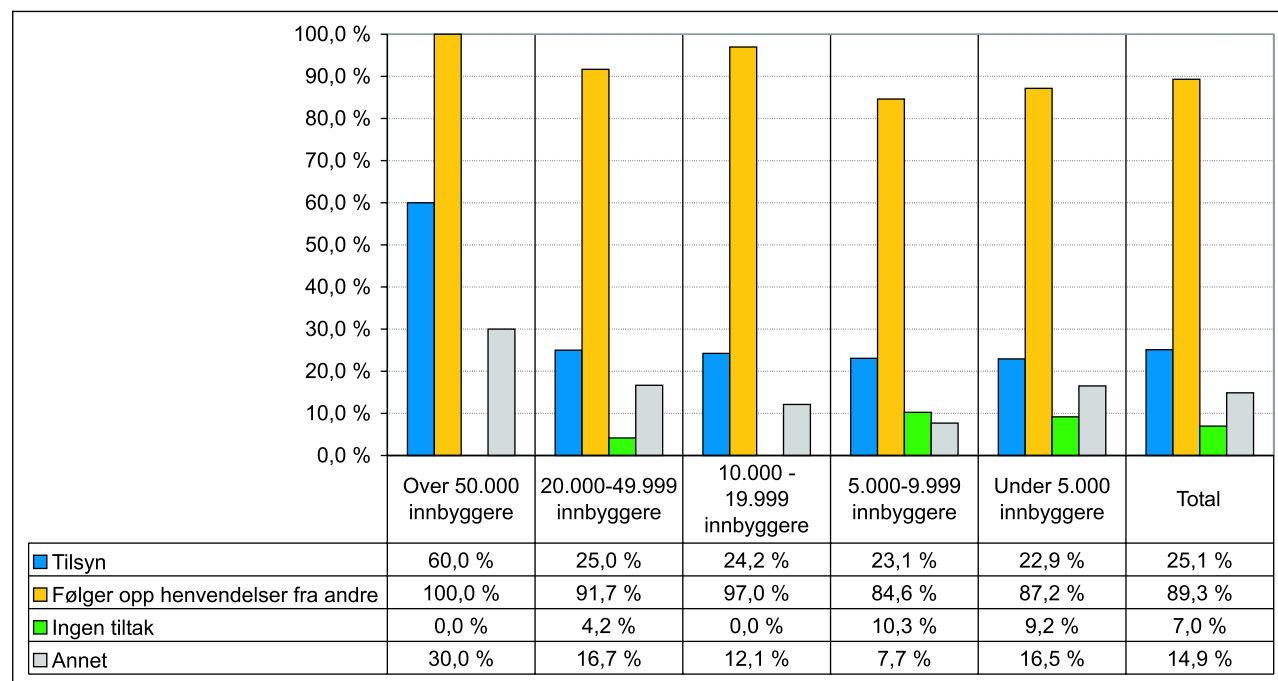
Kapittel 8 omhandler spørsmålene vedr. ulovlige

8.1 Antall ulovlige tiltak

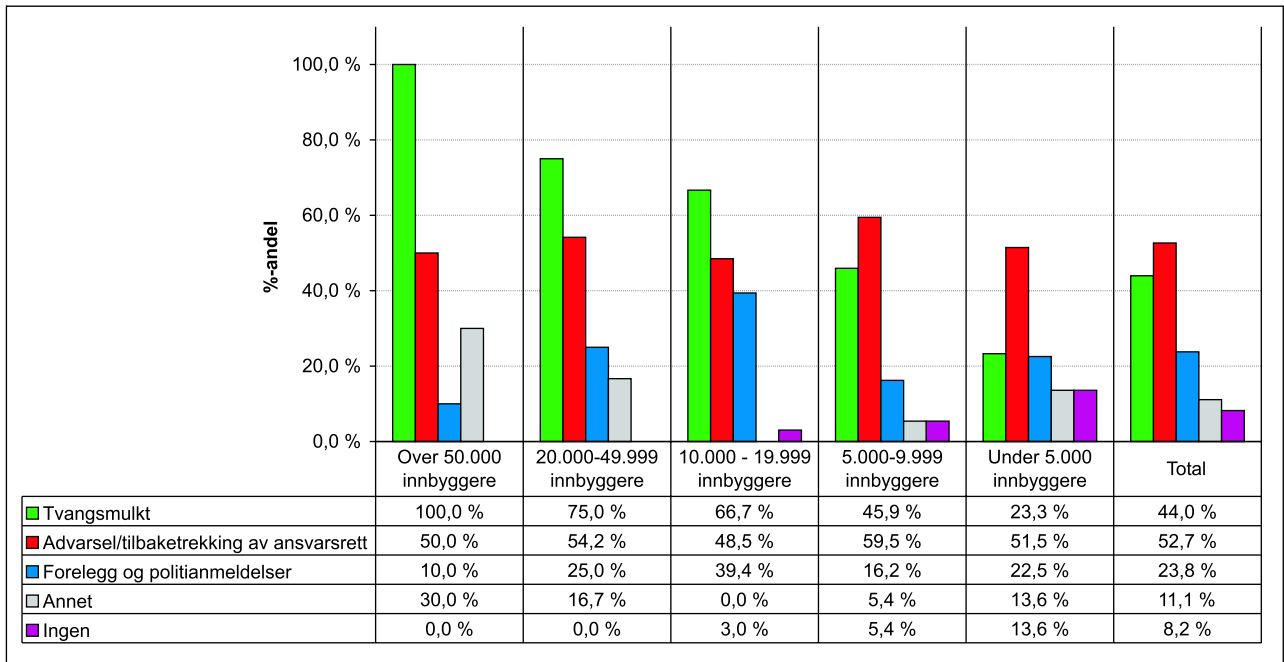
Tabell: 1.12 viser at antall ulovlige tiltak som rap-

Tabell: 1.12 Ulovlige tiltak

	Over 50.000 innbyggere	20.000–49.999 innbyggere	10.000–19.999 innbyggere	5.000–9.999 innbyggere	Under 5.000 innbyggere	Total
Ulovlige tiltak som rapporteres	108	15	9	5	3	10
I % av antall saker	6,0 %	2,4 %	2,5 %	2,8 %	2,5 %	3,2 %
Anslag over totalt antall ulovlige tiltak	616	82	70	64	30	74
I % av antall saker	34,1 %	13,4 %	19,5 %	35,4 %	26,3 %	23,4 %
Antall ulovlige tiltak som følges opp	91	12	7	4	2	8
I % av antall saker som rapporteres	83,7 %	78,0 %	72,7 %	79,6 %	75,5 %	75,7 %



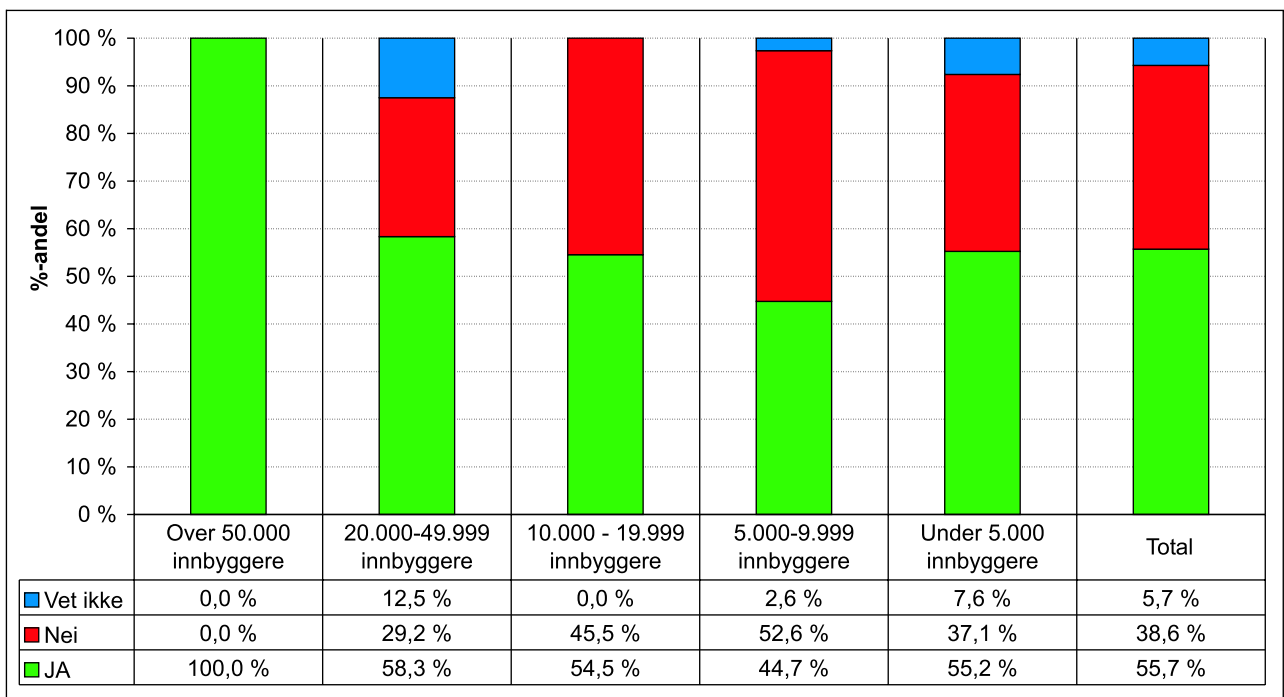
Figur: 1.17 Tiltak for å avdekke ulovlige tiltak



Figur: 1.18 Virkemiddel dersom pålegg ikke følges opp

porteres i gjennomsnitt, er 10 pr. kommune. Dette er 3,2% av totalt antall saker. Vi ser at kommunene med over 50.000 innbyggere har høyere %-andel ulovlige tiltak som innrapporteres (6%). Dette tilsvarer i gjennomsnitt hele 108 ulovlige tiltak pr. kommune. Ser vi på antall ulovlige tiltak totalt for alle landets kommuner, får vi et gjennomsnitt på

23% av totalt antall saker. I de største kommunene er totalt antall ulovlige tiltak hele 34% av antall byggesaker. Omfanget av totalt antall ulovlige tiltak (mørketall) er en kvalitativ vurdering fra kommunene, og må derfor tolkes med forsiktighet. 76% av alle ulovlige tiltak som rapporteres, følges opp.



Figur: 1.19 Regelverk knyttet til ulovlige tiltak forståelig og enkelt å praktisere

8.2 Tiltak for å avdekke ulovlige tiltak

Figur: 1.17 viser at kommunenes viktigste måte å avdekke ulovlige tiltak på, er å følge opp henvendelser fra andre. Hele 89% av kommunene svarer dette. 25% av kommunene avdekker ulovlige tiltak ved tilsyn. Befaringer og observasjoner er det hovedvekten av kommunene har notert under kategorien «annet».

I kapittel 8.3 vises resultatet av følgende spørsmål: «Hvilke virkemiddel benytter kommunen dersom pålegg ikke følges opp?» I kapittel 8.4 vises resultatet av følgende spørsmål: «Oppeles regelverket knyttet til ulovlige tiltak som forståelig og enkelt å praktisere?»

8.3 Virkemiddel dersom pålegg ikke følges opp

Figur: 1.18 viser at advarsel/tilbaketrekking av ansvarsrett er det virkemiddelet som benyttes av flest kommuner (53%). Andelen som benytter tvangsmulkt stiger med kommunestørrelse. Samtlige av kommunene over 50.000 innbyggere benytter tvangsmulkt som virkemiddel dersom ikke pålegg følges opp. Brev/kommunikasjon/pålegg om retting er det flest oppgir under andre virkemidler som benyttes.

8.4 Oppeles regelverket knyttet til ulovlige tiltak som forståelig og enkelt å praktisere?

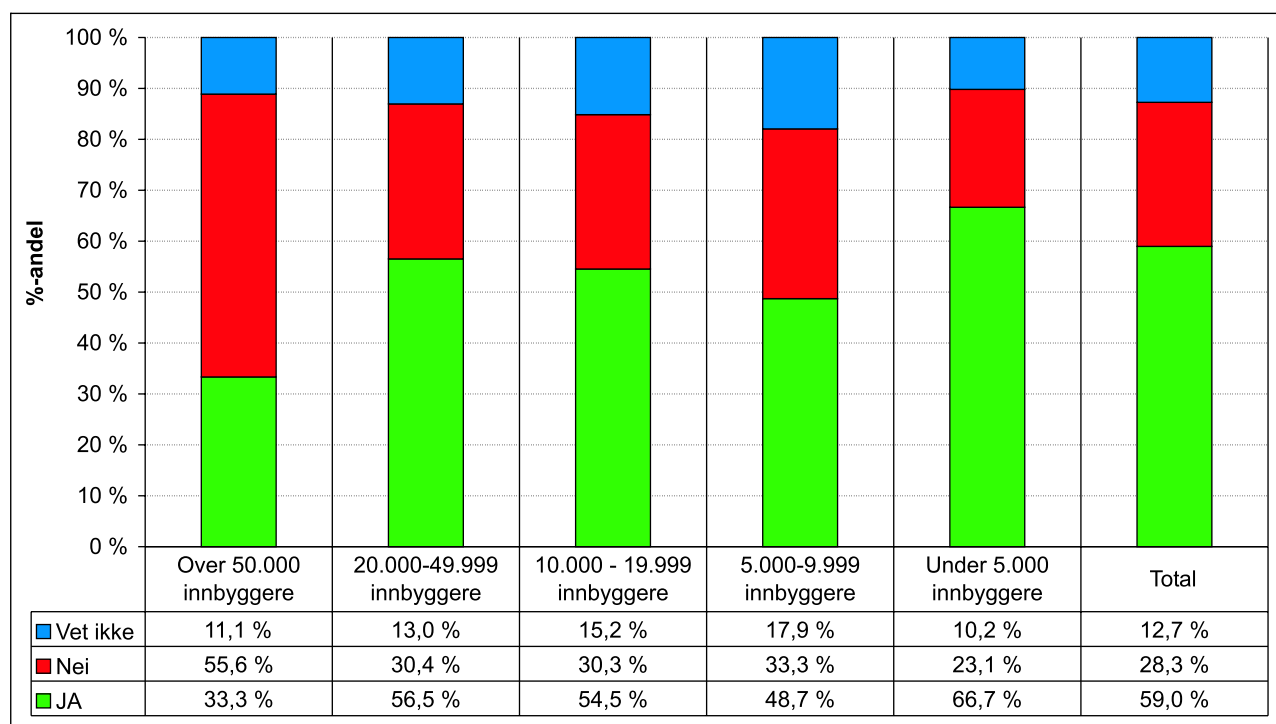
Figur: 1.19 viser at 56% av kommunene opplever regelverket knyttet til ulovlige tiltak som forståelig og enkelt å praktisere. Blant kommunene med mer enn 50.000 innbyggere, svarer samtlige kommuner «ja» på dette spørsmålet.

9 Saksbehandlingstid

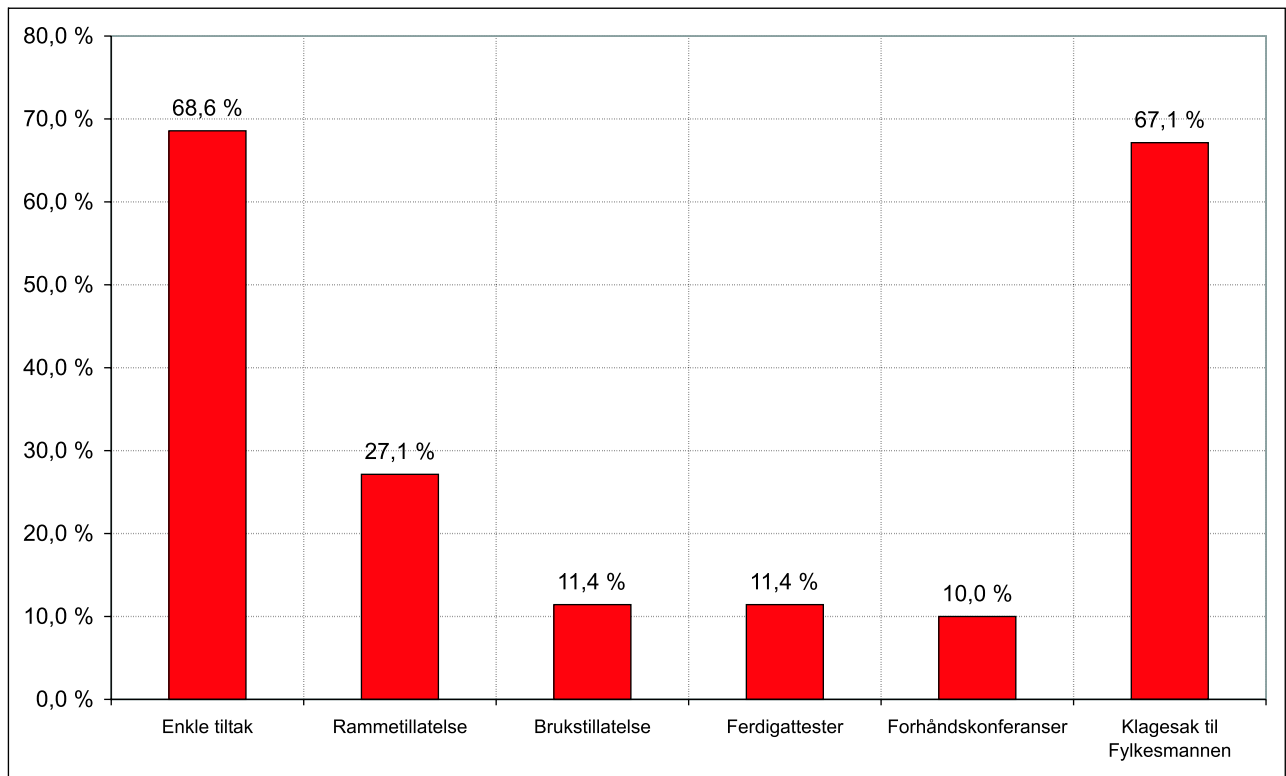
Kapittel 9 omhandler spørsmålene vedr. saksbehandlingstid. I kapittel 9.1 vises resultatene av følgende spørsmål: «Det er foreslått innført frister for kommunens saksbehandling (antatt ikrafttredelse 01.07.03). Vil kommunen klare å overholde disse fristene?» De som mener at de ikke vil klare fristene skulle svare på følgende spørsmål: «I hvilke saker vil kommunen ikke greie å overholde tidsfrister?» Dette behandles i kapittel 9.2.

9.1 Vil kommunen greie å overholde de foreslåtte fristene

Figur: 1.20 viser at 59% av landets kommuner mener at de vil greie å overholde de foreslåtte fristene. 28% mener at de ikke vil klare å overholde fristene, mens 13% er usikre. 56% av kommunene



Figur: 1.20 Vil kommunen greie å overholde de foreslåtte fristene?



Figur: 1.21 I hvilke saker vil ikke kommunene greie å overholde fristene?

med over 50.000 innbyggere mener at de ikke vil klare fristene.

9.2 I hvilke saker vil ikke kommunene greie å overholde fristene

Figur: 1.21 viser at det er enkle tiltak og klagesak til Fylkesmann som vil by på størst problemer i forhold til de nye fristene. Blant de som mener at de ikke vil greie å overholde fristene, er det 69% som mener at de vil få problemer med enkle tiltak og 67% som mener de vil få problemer med klagesaker til Fylkesmann. På de andre sakene er det mindre andeler som svarer at de ikke vil greie fris-

tene. Tabell: 1.13 viser fordelingen på type tiltak og innbyggerstørrelse.

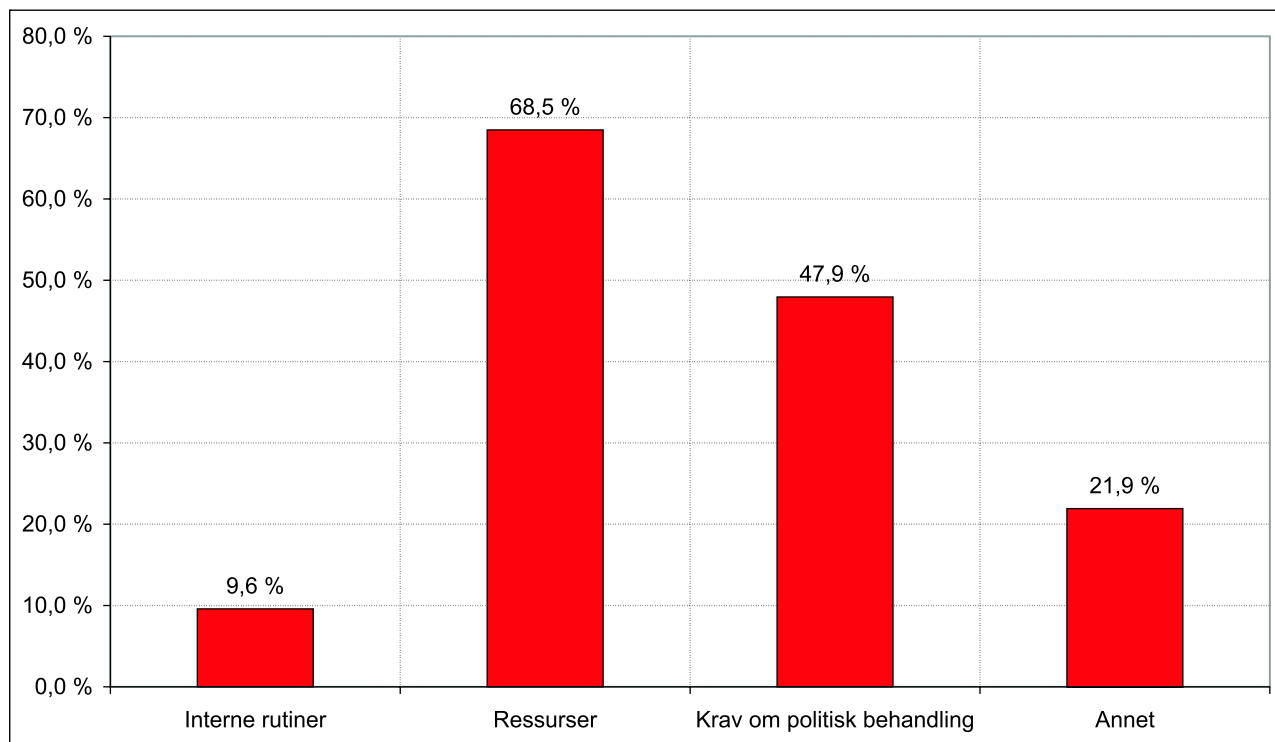
I kapittel 9.3 vises resultatene av følgende spørsmål: «Hva er årsaken til at kommunen ikke vil greie å overholde de foreslåtte tidsfristene?» (bare stilt til de som mener at de ikke vil greie tidsfristene) Samtlige av kommunene ble spurt om hvilke konsekvenser de foreslåtte tidsfristene vil få for kommunen.

9.3 Årsaker til at kommunen ikke vil greie å overholde fristene

Figur: 1.22 og tabell: 1.14 viser at «Ressurser» er det som flest (69%) kommuner oppgir som årsak

Tabell: 1.13 Saker hvor kommunene ikke greier å overholde fristene

	Over 50.000 innbyggere	20.000–49.999 innbyggere	10.000–19.999 innbyggere	5.000–9.999 innbyggere	Under 5.000 innbyggere	Total
Enkle tiltak	40,0 %	50,0 %	91,7 %	53,3 %	76,7 %	68,6 %
Rammetillatelse	0,0 %	37,5 %	33,3 %	20,0 %	30,0 %	27,1 %
Brukstillatelse	0,0 %	25,0 %	33,3 %	0,0 %	6,7 %	11,4 %
Ferdigattester	0,0 %	25,0 %	33,3 %	0,0 %	6,7 %	11,4 %
Forhåndskonferanser	0,0 %	25,0 %	0,0 %	6,7 %	13,3 %	10,0 %
Klagesak til Fylkesmannen	80,0 %	87,5 %	50,0 %	80,0 %	60,0 %	67,1 %



Figur: 1.22 Årsakene til at kommunene ikke vil greie å overholde fristene

til at de ikke vil greie å overholde fristene. Der- nest kommer «krav om politisk behandling» (48%). 22% krysser av i kategorien «annet». Det meste av kommentarene under «annet» er varianter av de forhåndsdefinerte kategoriene. Det som fremkommer i tillegg, er mangelfulle søknader.

Som vi ser, svarer 37% at dette vil få ingen eller små konsekvenser for kommunen. 23% av svarene går på ressurser og da spesielt i ferier. 16% mener at dette vil gå ut over andre saker/oppgaver hvor det ikke er frister.

9.4 Konsekvenser for kommunen ved innføring av nye tidsfrister

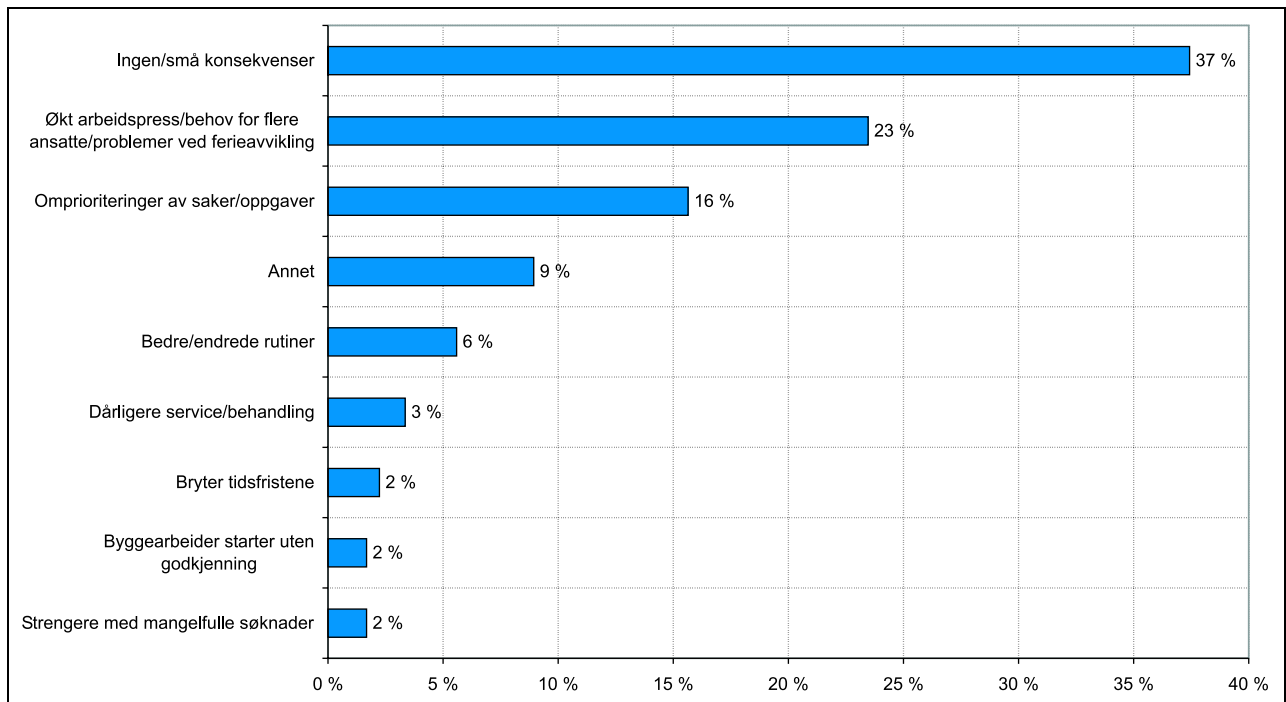
Dette var et åpent spørsmål. Vi har i figur: 1.23 kategorisert de ulike kommentarene for å danne et bilde av hvilke konsekvenser som er fremtre- dene. Spørsmålet ble stilt både til de som mener de vil greie å overholde fristene og til de som mener at de ikke vil greie å overholde fristene.

10 Klagesaker

Kapittel 10 omhandler spørsmålene vedr. klagesa- ker. Følgende 3 spørsmål ble stilt: «Hvilke type klagesaker er gjenstand for politisk behandling?» «Hvordan gjennomføres klagebehandlingen?» «Dersom kommunen har gjennomført meklings- møter, hvilke erfaringer har dere med slike møter?»

Tabell: 1.14 Årsaker til at kommunen ikke vil greie fristene

	Over 50.000 innbyggere	20.000–49.999 innbyggere	10.000–19.999 innbyggere	5.000–9.999 innbyggere	Under 5.000 innbyggere	Total
Interne rutiner	20,0 %	12,5 %	8,3 %	12,5 %	6,3 %	9,6 %
Ressurser	20,0 %	50,0 %	91,7 %	75,0 %	68,8 %	68,5 %
Krav om politisk behandling	80,0 %	50,0 %	25,0 %	50,0 %	50,0 %	47,9 %
Annet	20,0 %	12,5 %	25,0 %	18,8 %	25,0 %	21,9 %
Totalt	140,0 %	125,0 %	150,0 %	156,3 %	150,0 %	147,9 %

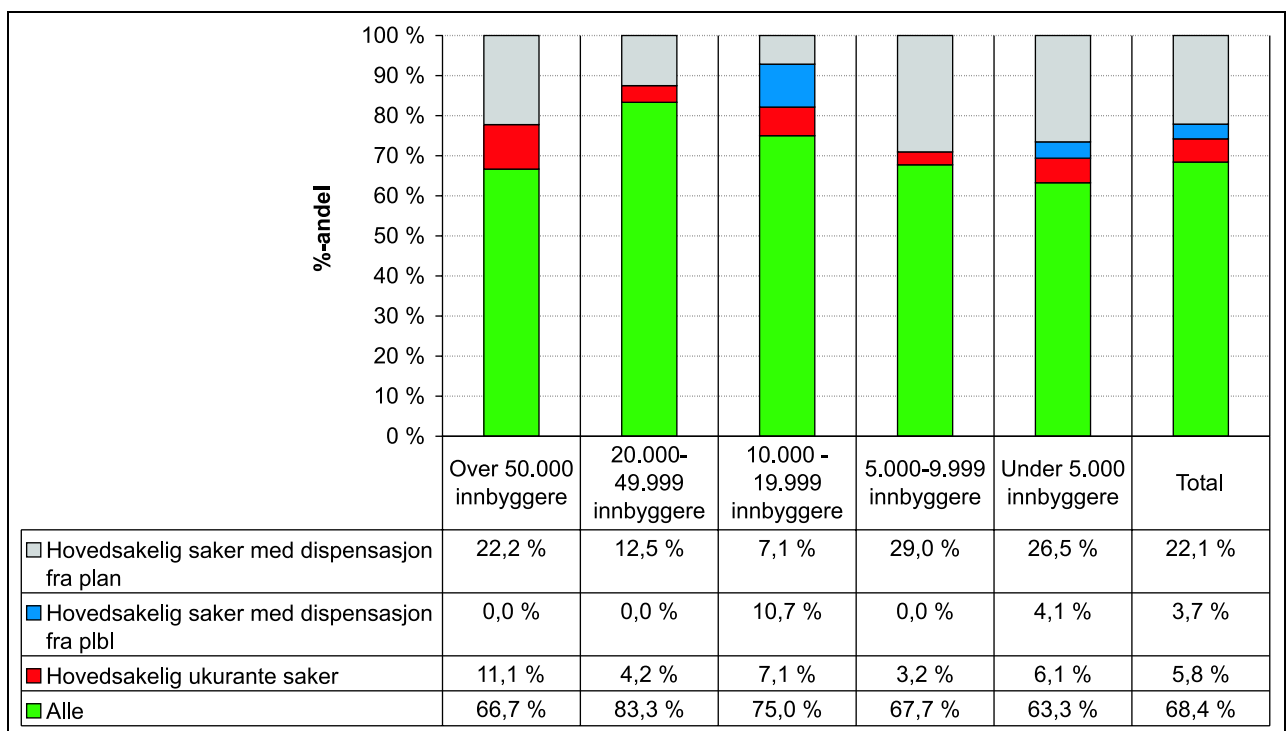


Figur: 1.23 Konsekvenser for kommunen ved innføring av nye tidsfriser

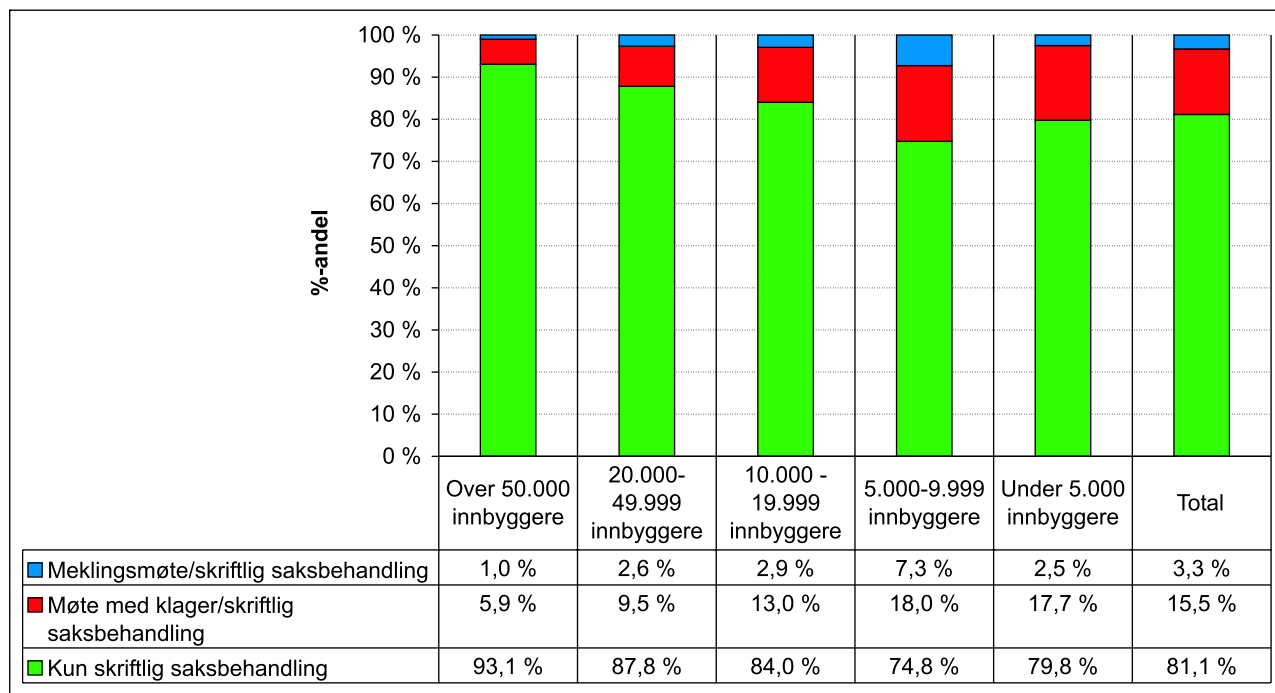
10.1 Hvilke type klagesaker som er gjenstand for politisk behandling

Figur: 1.24 viser at alle klagesaker er gjenstand for politisk behandling i 68% av landets kommu-

ner. 22% av kommunene svarer at det hovedsaklig er saker med dispensasjon fra plan som er gjenstand for politisk behandling. I kommuner med 20.000–49.999 innbyggere svarer 83% at alle klagesaker er gjenstand for politisk behandling.



Figur: 1.24 Hvilke type klagesaker som er gjenstand for politisk behandling



Figur: 1.25 Gjennomføring av klagebehandlingen

10.2 Gjennomføring av klagebehandlingen

Figur: 1.25 viser at kun skriftlig saksbehandling benyttes i 81% av klagesakene. Meklingsmøter er lite benyttet. Resultatet av undersøkelsen viser at dette bare benyttes i 3,3% av klagesakene. Gjennomsnittsberegningene som er gjort i figur: 1.25 er ikke eksakte fordi vi ikke har spurt om antall klagesaker. Konklusjonen om at det som oftes benyttes kun skriftlig saksbehandling i klagesaker og at meklingsmøter sjelden benyttes er imidlertid meget klar.

10.3 Erfaringer med meklingsmøter:

Som vi ser av figur 1.25 er det en liten andel av klagesakene hvor det blir benyttet meklingsmøter. Blant de kommunene som har gjennomført meklingsmøter, er det varierende erfaringer. Noen har gode erfaringer, mens andre mener at meklingsmøtene ofte ikke fører frem til ønsket resultat.

11 Tilsyn

Kapittel 11 omhandler spørsmålene vedr. tilsyn. Vi har under dette kapittelet spurt både om andel

tilsyn ved prosjektering og utførelse, resultatene av tilsynene og omfanget av oppfølging etter tilsynene.

11.1 Omfanget av tilsyn

Tabell: 1.15 viser at det gjennomføres tilsyn med prosjekteringen i 3% av sakene og med utførelsen i 5% av sakene. Dette tilsvarer i gjennomsnitt 10 tilsyn med prosjektering og 16 tilsyn med utførelsen pr. kommune.

11.2 Tilsyn med prosjekteringen

Figur: 1.26 viser at det er 59% av landets kommuner som ikke gjennomfører noe tilsyn med prosjekteringen. Den reelle andelen er antageligvis noe høyere pga. at endel av de som ikke har gjennomført tilsyn har hoppet over dette spørsmålet. 18,8% av landets kommuner gjennomfører tilsyn med prosjekteringen i mer enn 10% av sakene. I gjennomsnitt gjennomføres det tilsyn med prosjekteringen i 3,3% av sakene. De små kommunene gjennomfører tilsyn i en større andel av sakene enn de store.

I kapittel 11.3 ser vi på omfanget av tilsynet ved utførelsen. I kapittel 11.4 ser vi på resultatene av tilsynene og oppfølgingen etter tilsynene.

Tabell: 1.15 Tilsyn

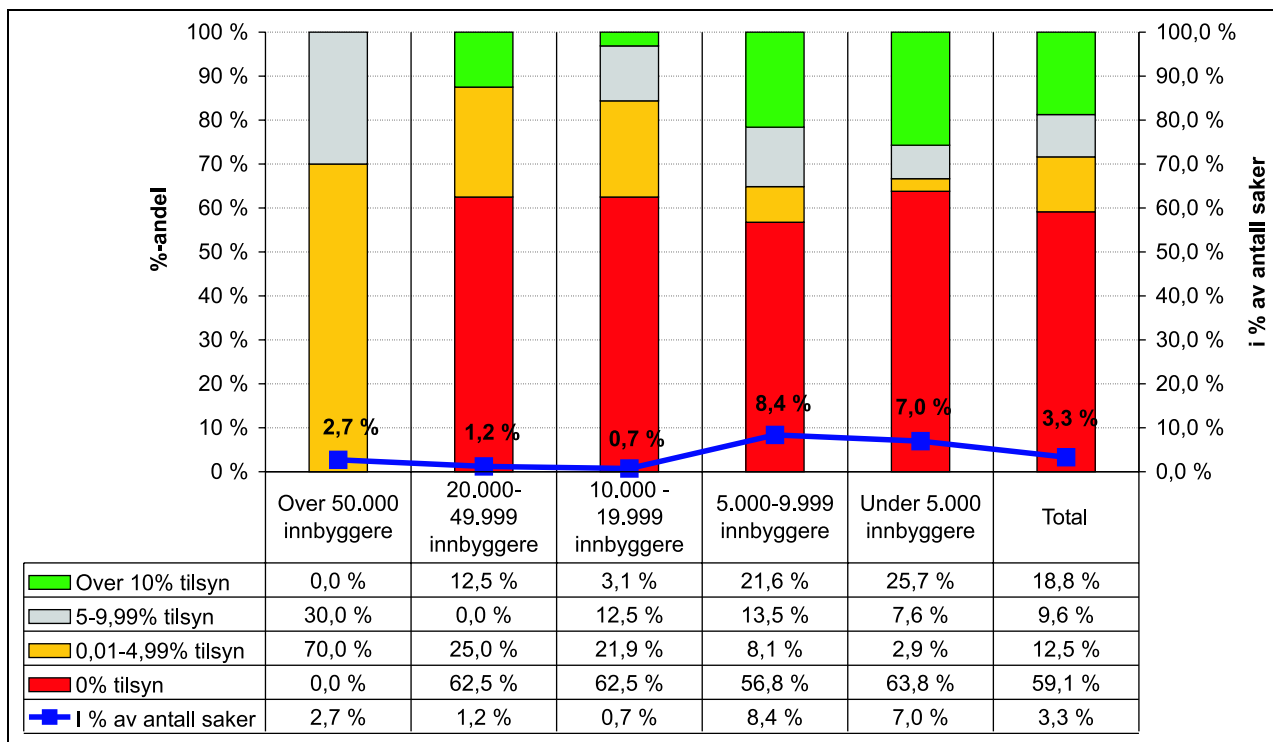
	Over 50.000 innbyggere	20.000–49.999 innbyggere	10.000–19.999 innbyggere	5.000–9.999 innbyggere	Under 5.000 innbyggere	Total
Tilsyn med prosjekteringen:						
Antall tilsyn med prosjekteringen	49	7	3	15	8	10
I % av antall saker	2,7 %	1,2 %	0,7 %	8,4 %	7,0 %	3,3 %
Andel tilsyn med prosjekteringen hvor det er få feil	29,6 %	42,8 %	51,2 %	82,8 %	83,9 %	66,9 %
Andel tilsyn med prosjekteringen hvor det er store feil	70,4 %	57,2 %	48,8 %	17,2 %	16,1 %	33,1 %
Tilsyn med utførelsen:						
Antall tilsyn med utførelsen	126	33	4	8	6	16
I % av antall saker	6,9 %	5,4 %	1,2 %	4,5 %	5,6 %	5,0 %
Andel tilsyn med utførelsen hvor det er små feil	44,4 %	75,0 %	60,1 %	65,1 %	81,8 %	62,0 %
Andel tilsyn med utførelsen hvor det er store feil	55,6 %	25,0 %	39,9 %	34,9 %	18,2 %	38,0 %
Oppfølging etter tilsynet:						
Andel tilsyn med ingen eller enkel oppfølging	54,7 %	78,6 %	70,1 %	71,1 %	75,9 %	67,3 %
Andel tilsyn med mer omfattende oppfølging	45,3 %	21,4 %	29,9 %	28,9 %	24,1 %	32,7 %

11.3 Tilsyn med utførelsen

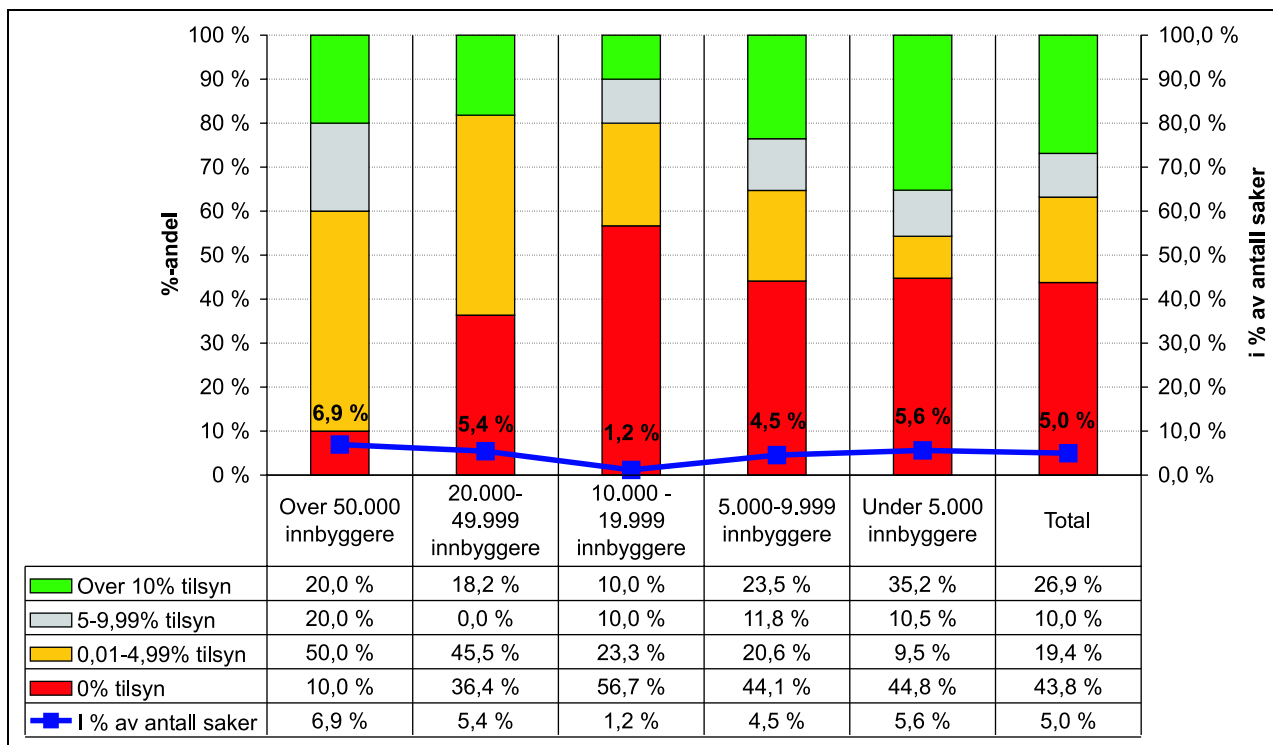
Figur: 1.27 viser at det er 44% av landets kommuner som ikke gjennomfører noe tilsyn med utførelsen. Den reelle andelen er antageligvis noe høyere pga. at endel av de som ikke har gjennomført tilsyn har hoppet over dette spørsmålet. 27% av landets kommuner gjennomfører tilsyn med utførelsen i mer enn 10% av sakene. I gjennomsnitt gjennomføres det tilsyn med utførelsen i 5% av sakene. Det er kommunene med 10.000–19.999 innbyggere som har lavest andel tilsyn med utførelsen.

11.4 Resultatene av tilsynene

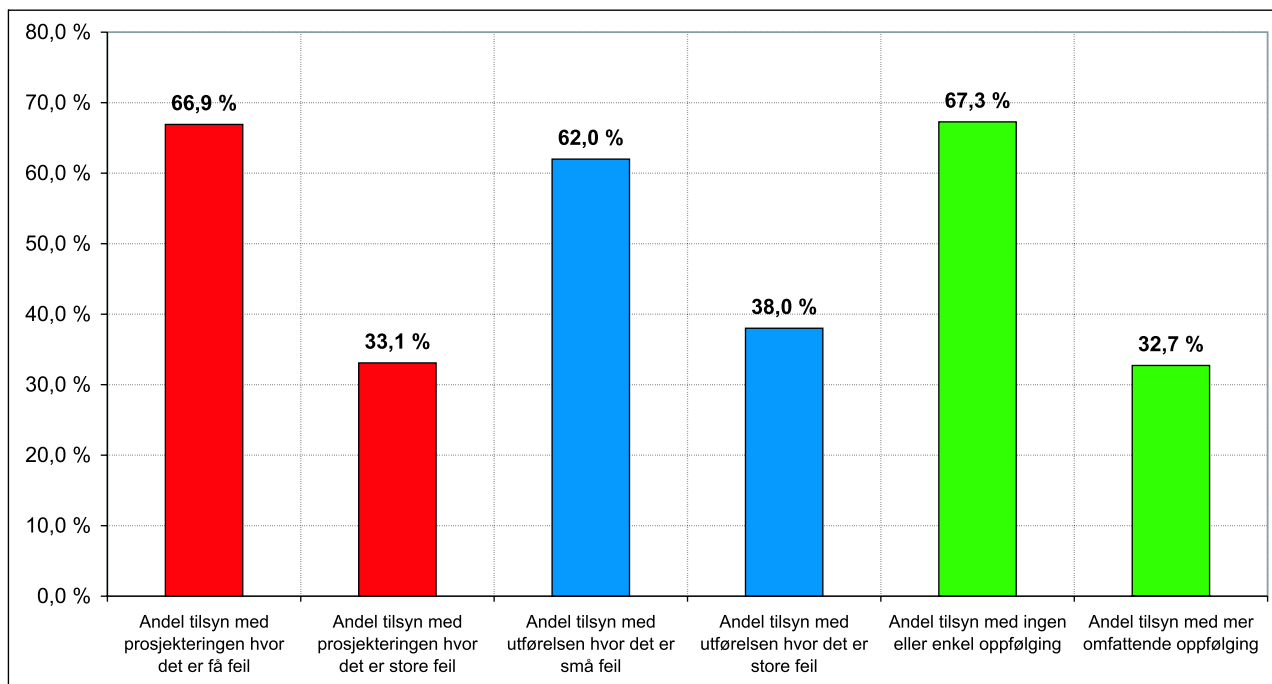
De røde søylene i figur 1.28 viser resultatet av tilsynene ved prosjektering. 67% av tilsynene med prosjektering avdekker få feil, mens 33% av tilsynene avdekker store feil. De blå søylene viser resultatet av tilsynene ved utførelsen. 62% av tilsynene med utførelsen avdekker få feil, mens 38% av tilsynene avdekker store feil. De grønne søylene viser oppfølgingen etter tilsynene. 67% av tilsynene krever ingen eller liten oppfølging, mens 33% av tilsynene krever mer omfattende oppfølging i ettertid.



Figur: 1.26 Tilsyn med prosjekteringen



Figur: 1.27 Tilsyn med utførelsen

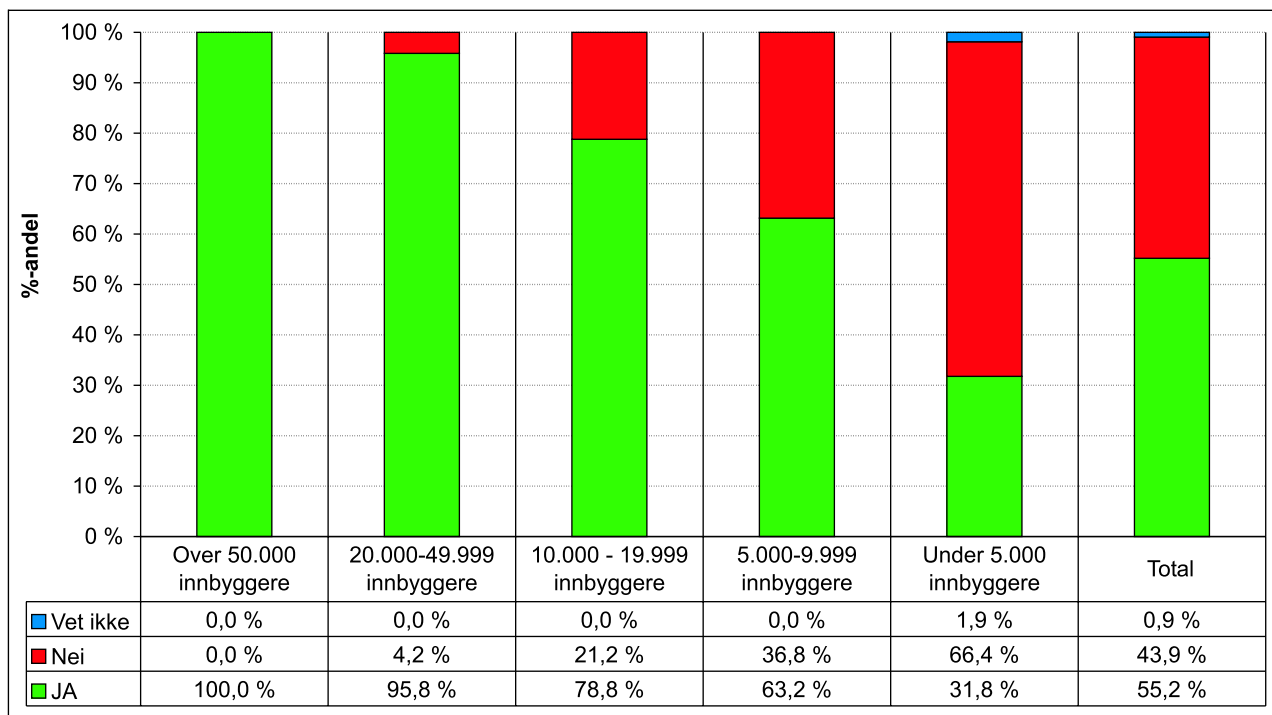


Figur: 1.28 Resultatene av tilsynene

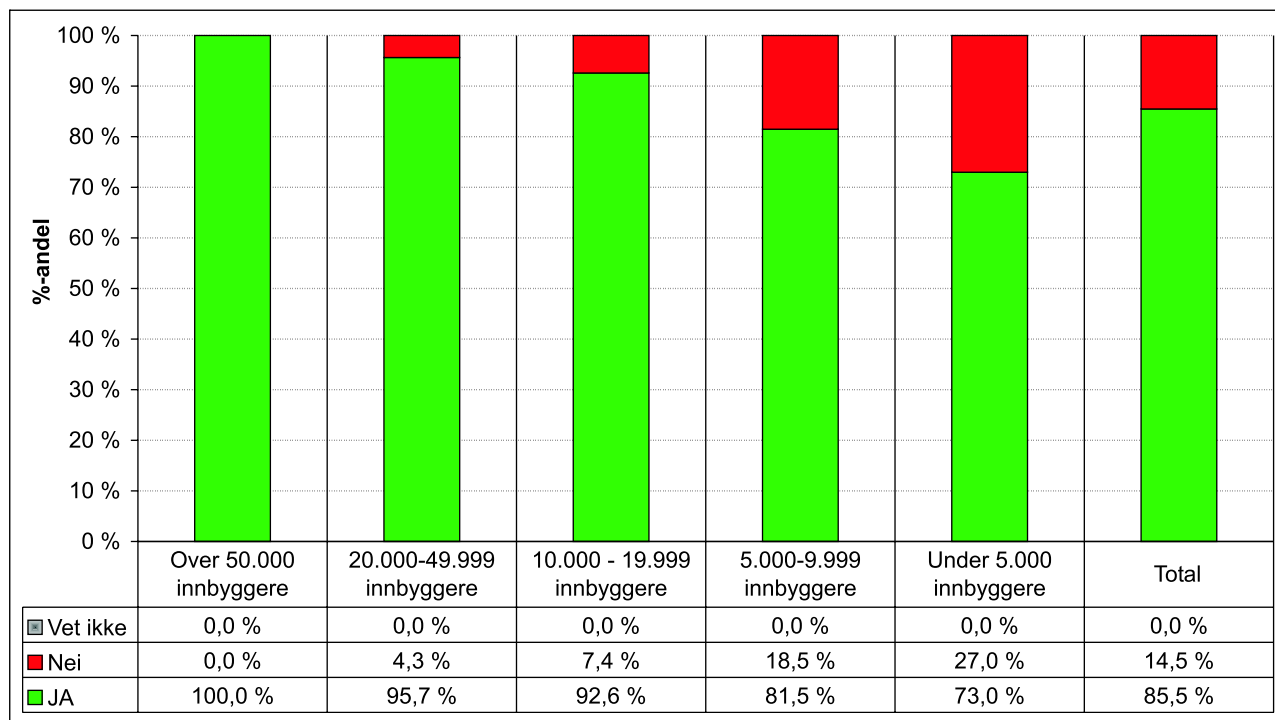
12 Vedtekter

spørsmål: «Har kommunen vedtekter til plan- og bygningsloven?» «Er vedtektene til plan- og bygningsloven i bruk i praksis?»

Kapittel 12 omhandler spørsmålene vedr. vedtekter. I kapittel 12.1 vises resultatet av følgende



Figur: 1.29 Har kommunen vedtekter til plan- og bygningsloven



Figur: 1.30 Er vedtektene til plan- og bygningsloven i bruk i praksis?

12.1 Har kommunen vedtekter til plan- og bygningsloven?

Figur: 1.29 viser at 55% av landets kommuner har vedtekter til plan- og bygningsloven. Andelen kommuner som har vedtekter stiger med økt kommunestørrelse. Samtlige av kommunene med mer enn 50.000 innbyggere har vedtekter til plan- og bygningsloven. Tilsvarende andel for kommuner med under 5.000 innbyggere er på 32%.

12.2 Er vedtektene til plan- og bygningsloven i bruk i praksis?

Figur: 1.30 viser at 86% av de som har vedtekter til plan- og bygningsloven, bruker disse i praksis. Også på dette spørsmålet stiger andelen med økt kommunestørrelse. Samtlige av kommunene med over 50.000 innbyggere mener at vedtektene til plan- og bygningsloven er i bruk i praksis.

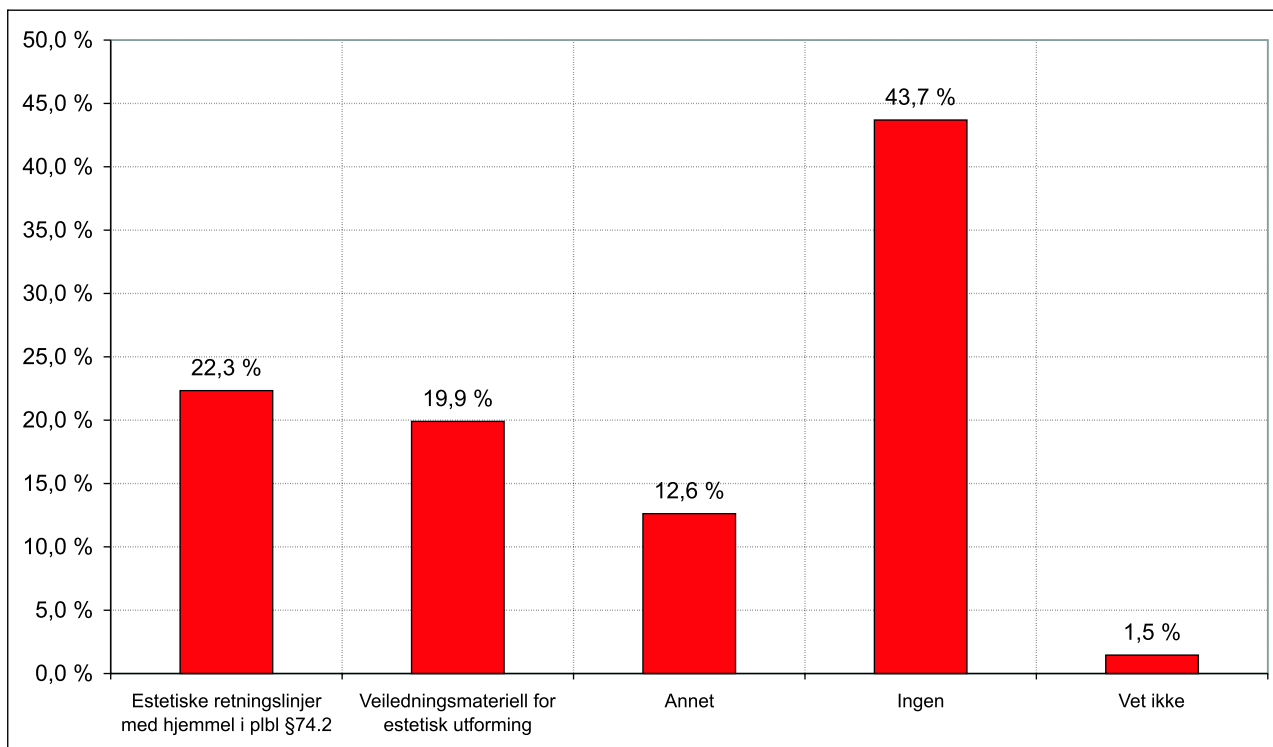
I kapittel 12.3 vises resultatet av følgende spørsmål: «Vedtekter kan erstattes av planbestemmelser. Vil det skape problemer for kommunen om lovhjemmel for egne vedtekter tas bort?» I kapittel 12.4 har vi laget en oppsummering av følgende åpne spørsmål: «Hvorfor vil dette skape problemer for kommunen?»

12.3 Vil det skape problemer for kommunen om lovhjemmel for egne vedtekter tas bort?

Figur: 1.31 viser at 57% av kommunene mener at det ikke vil skape problemer for kommunen om lovhjemmel for egne vedtekter tas bort. 26% av kommunene mener at dette vil skape problemer. Andelen som mener at dette vil skape problemer for kommunen, er stigende med økt kommunestørrelse. 60% av kommunene med mer enn 50.000 innbyggere mener at det vil skape problemer for kommunen om lovhjemmel for egne vedtekter tas bort.

12.4 Hvorfor vil det skape problemer for kommunen dersom lovhjemmel for egne vedtekter tas bort?

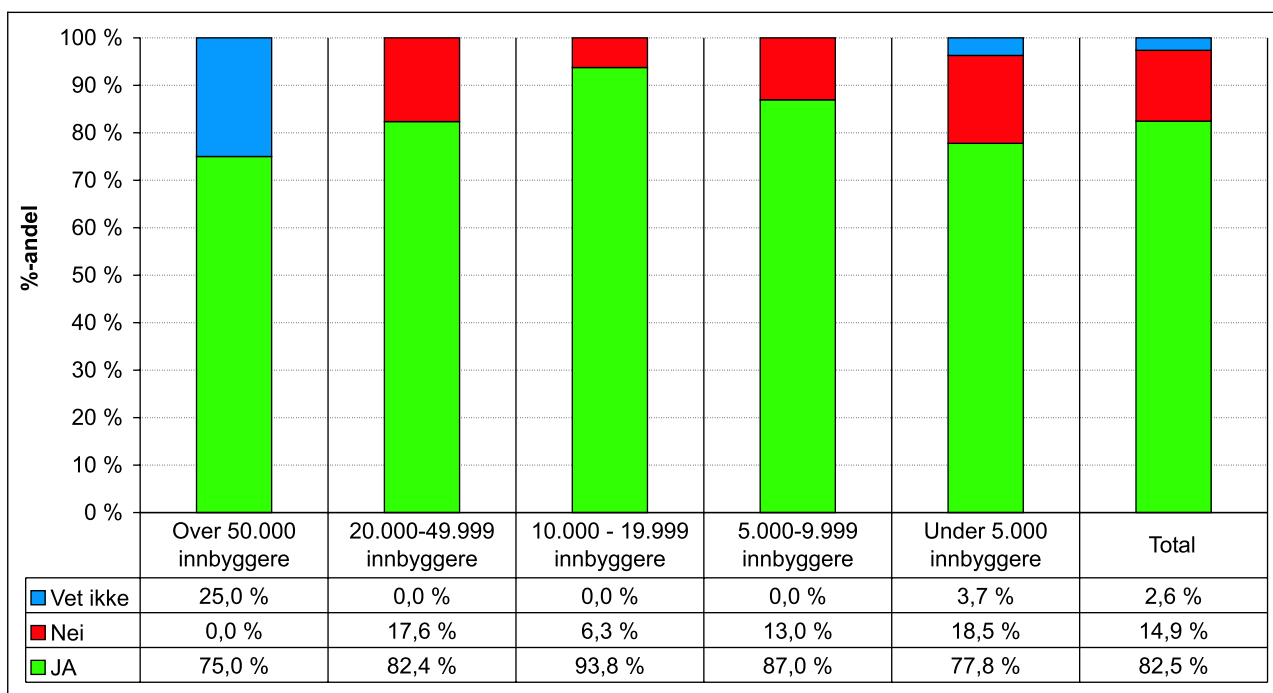
Hovedårsaken til at dette vil skape problemer for enkelte kommuner, er at gamle planer må ajourføres/endres og dette vil ta tid. Uregulerte områder blir nevnt som et problemområde. I tillegg nevnes skilt/reklamevedtekter av flere.



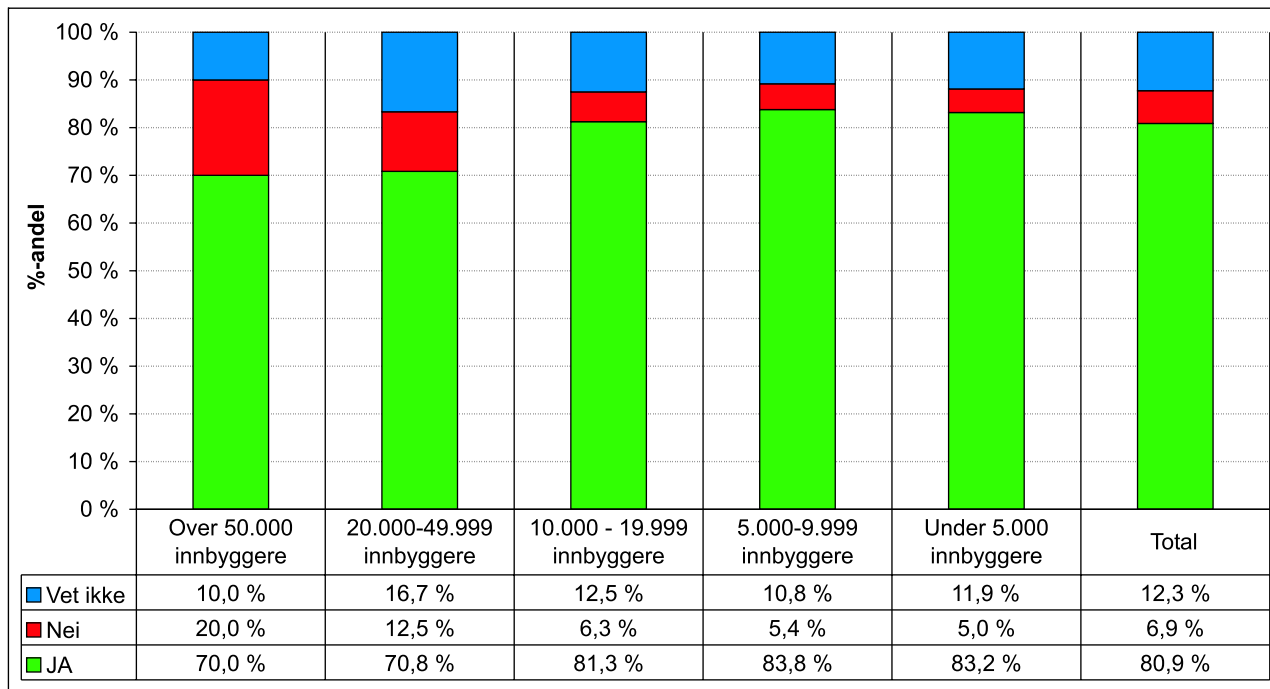
Figur: 1.32 Hvilke retningslinjer for estetisk utforming har kommunen?

I kapittel 13.3 vises resultatet av følgende spørsmål: «Bør retningslinjene for estetisk utforming inngå som en del av planbestemmelsene?» I

kapittel 13.4 og 13.5 vises resultatene av følgende åpne spørsmål: «Hvorfor bør/bør ikke retningslinjene for estetisk utforming inngå som en del av



Figur: 1.33 Er retningslinjene for estetisk utforming i bruk i praksis?



Figur: 1.34 Bør retningslinjer for estetisk utforming inngå som en del av planbestemmelsene?

planbestemmelsene?» Svarene er splittet på de som mener at retningslinjene bør inngå i planbestemmelsene og de som mener at de ikke bør inngå.

- Lettere saksbehandling
- Juridisk bindende
- Tvinger aktørene til å ta estetikk mer på alvor
- Større forutsigbarhet

13.3 Estetiske retningslinjer en del av planbestemmelsene?

Figur 1.34 viser at hele 81% av kommunene mener at estetiske retningslinjer bør inngå som en del av planbestemmelsene. Totalt er det 7% av kommunene som mener at retningslinjene ikke bør inngå. Andelen som mener at retningslinjene ikke bør inngå som en del av planbestemmelsene, stiger med økt kommunestørrelse. 20% av kommunene med over 50.000 innbyggere og 12,5% av kommunene med 20.000–49.999 innbyggere mener at retningslinjene ikke bør inngå som en del av planbestemmelsene.

13.4 Hvorfor retningslinjene for estetisk utforming bør inngå i planbestemmelsene

Følgende begrunnelser er viktige for at retningslinjene for estetisk utforming bør inngå som en del av planbestemmelsene:

- Gir bedre styring

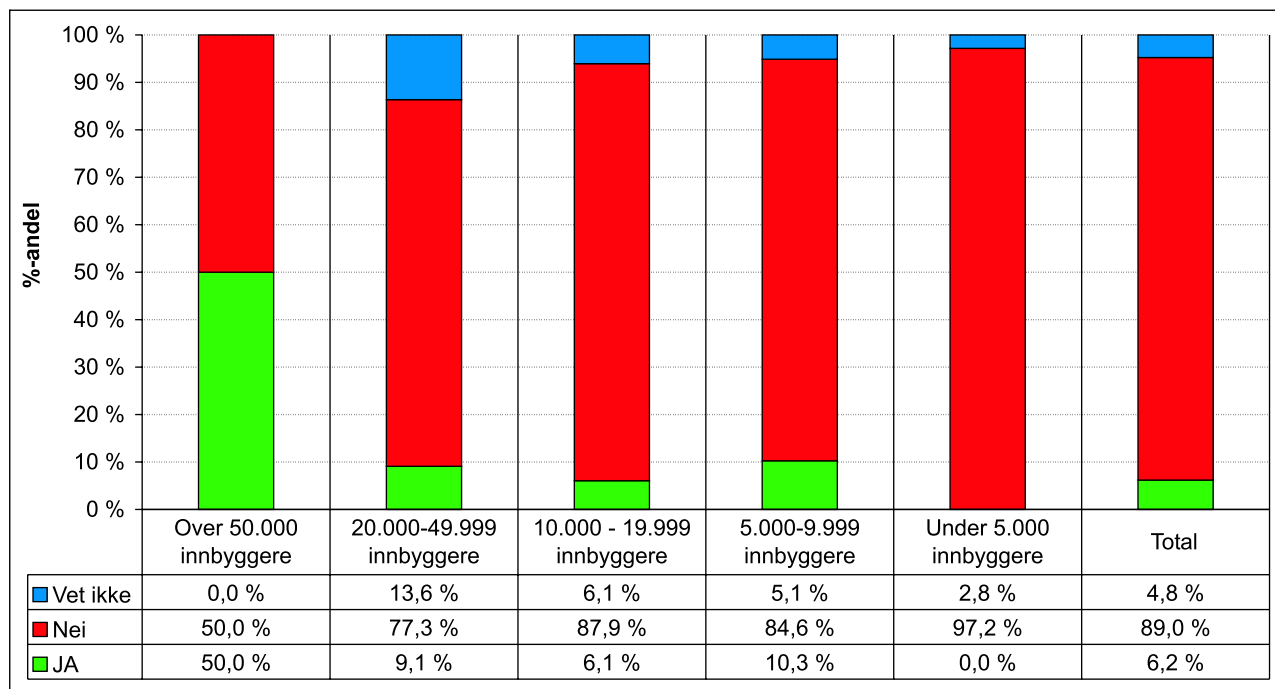
13.5 Hvorfor retningslinjene for estetisk utforming ikke bør inngå i planbestemmelsene

Følgende begrunnelser fremkommer for at retningslinjene for estetisk utforming ikke bør inngå som en del av planbestemmelsene:

- Ingen reell juridisk binding
- Kan bli for statisk
- Estetikk kan være så mangt

14 Tilgjengelighet for bevegelses- og orientingshemmede

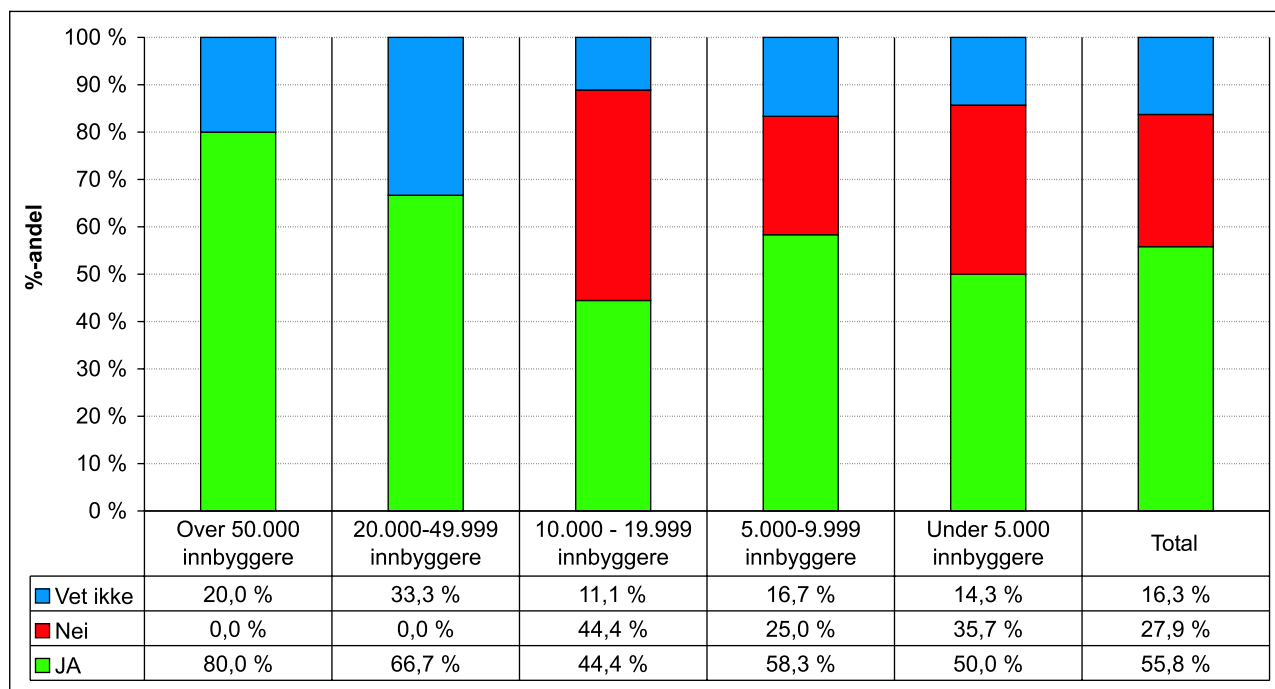
Kapittel 14 omhandler spørsmålene vedr. tilgjengelighet for bevegelses- og orientingshemmede. I kapittel 14.1 og 14.2 vises resultatet av følgende spørsmål: «Har kommunen utarbeidet veiledningsmaterieell om tilgjengelighet for bevegelses- og orientingshemmede?» «Er veiledningsmateriellet om tilgjengelighet for bevegelses- og orientingshemmede i bruk i praksis?»



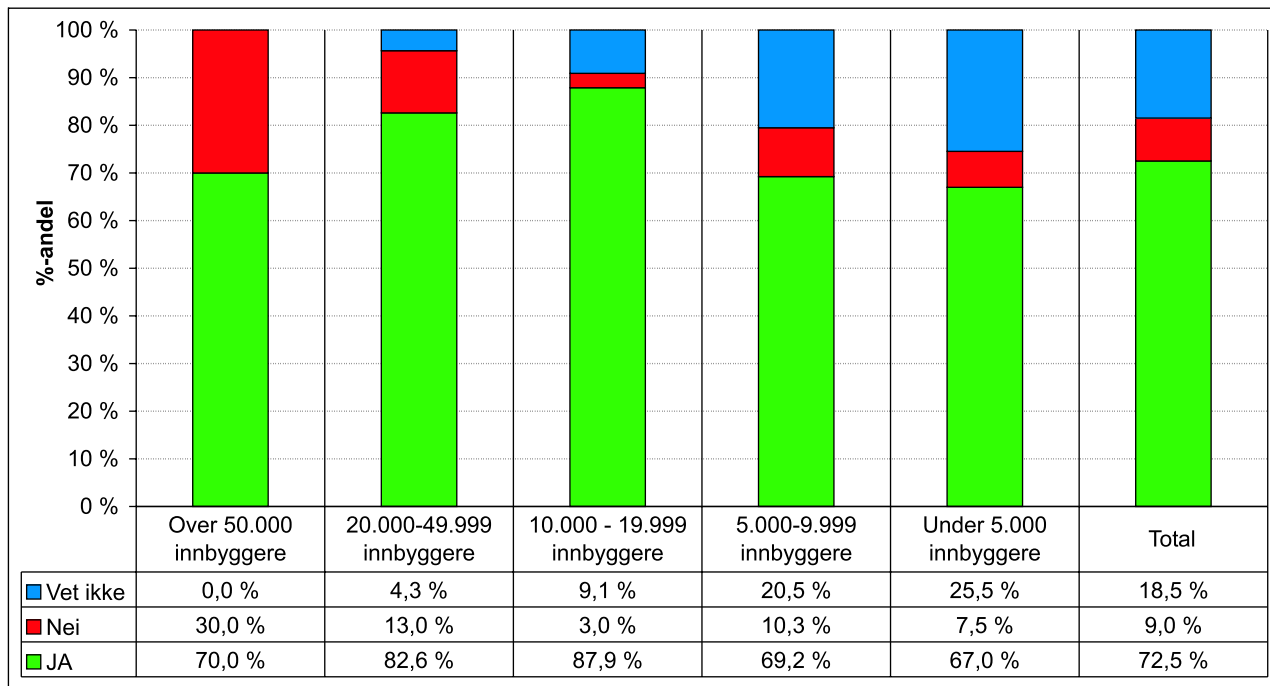
Figur: 1.35 Har kommunen utarbeidet veiledningsmateriell om tilgjengelighet for bevegelses- og orienteringshemmede?

14.1 Har kommunen utarbeidet veiledningsmateriell om tilgjengelighet for bevegelses- og orienteringshemmede?

Figur: 1.35 viser at bare 6% av landets kommuner har utarbeidet veiledningsmateriell om tilgjengelighet for bevegelses- og orienteringshemmede. 89% har ikke utarbeidet slikt materiell, mens 5% er usikre. Blant kommunene med over 50.000 inn-



Figur: 1.36 Er veiledningsmaterialet om tilgjengelighet for bevegelses- og orienteringshemmede i bruk i praksis?



Figur: 1.37 Er nåværende regler i teknisk forskrift (TEK) hensiktsmessige i forhold til å sikre at tilgjengelighetskravene for bevegelses- og orienteringshemmede blir oppfylt?

byggere er det 50% som har utarbeidet veiledningsmateriell.

14.2 Er veiledningsmateriellet om tilgjengelighet for bevegelses- og orienteringshemmede i bruk i praksis?

Figur: 1.36 viser at 56% av de som har utarbeidet veiledningsmateriell for bevegelses- og orienteringshemmede benytter dette i praksis. Enkelte kommuner som ikke har utarbeidet slikt materiell har også svart på dette spørsmålet. Fra en av kommunene, var det en kommentar om at andre har utarbeidet materiellet for dem. Blant kommunene over 50.000 innbyggere svarer 80% av de som har veiledningsmateriell at dette er i bruk i praksis.

I kapittel 14.3 vises resultatet av følgende spørsmål: «Er nåværende regler i teknisk forskrift (TEK) hensiktsmessige i forhold til å sikre at tilgjengelighetskravene for bevegelses- og orienteringshemmede blir oppfylt?». I kapittel 14.4 har vi laget en sammenstilling av det åpne spørsmålet: «Hvilke forslag til tiltak har kommunen for å bedre tilgjengeligheten for bevegelses- og orienteringshemmede?»

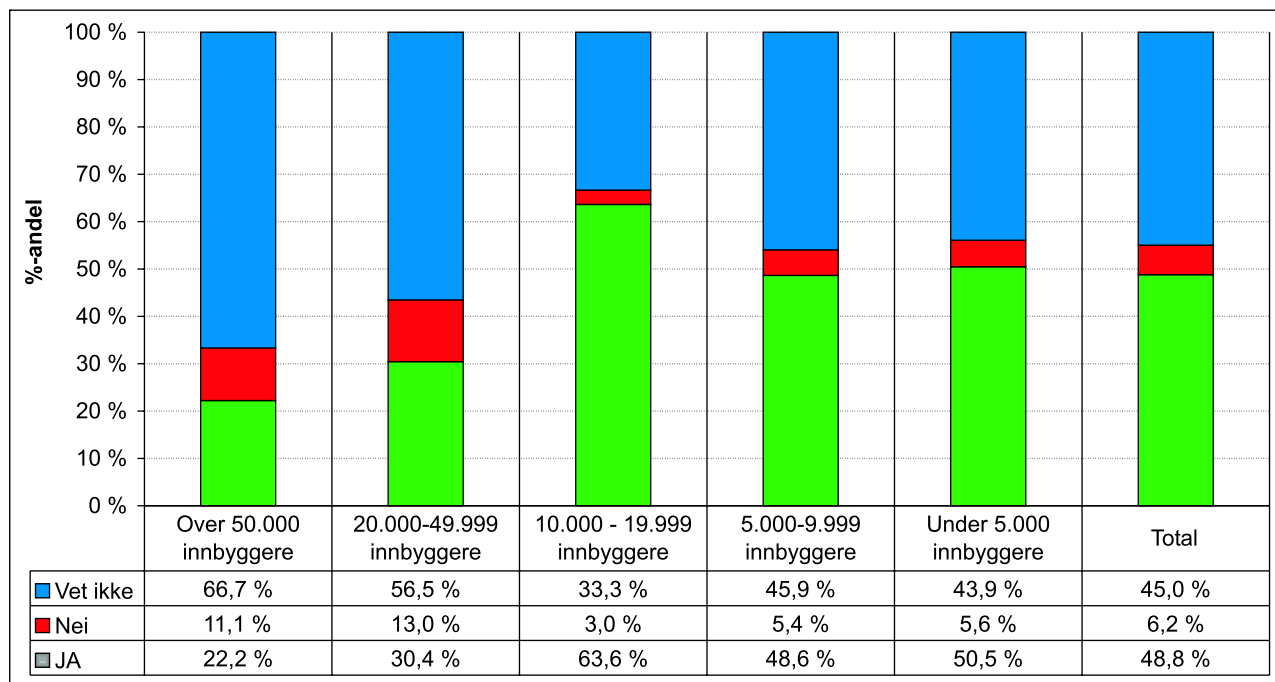
14.3 Er nåværende regler i teknisk forskrift (TEK) hensiktsmessige i forhold til å sikre at tilgjengelighetskravene for bevegelses- og orienteringshemmede blir oppfylt?

Figur: 1.37 viser at 73% av landets kommuner mener at nåværende regler i teknisk forskrift er hensiktsmessige i forhold til å sikre at tilgjengelighetskravene for bevegelses- og orienteringshemmede blir oppfylt. Bare 9% av kommunene blir oppfylt. Bare 9% av kommunene mener at reglene ikke er hensiktsmessige, mens hele 19% er usikre på dette. Blant kommunene med mer enn 50.000 innbyggere, mener 70% at reglene er hensiktsmessige og 30% at de ikke er hensiktsmessige.

14.4 Forslag til tiltak for å bedre tilgjengeligheten for bevegelses- og orienteringshemmede

Dette var et åpent spørsmål hvor kommunene kunne komme med egne forslag. Det var kun 20% av kommunene som svarte på dette spørsmålet. Forslagene er forskjellige, men følgende kan trekkes ut av materiellet:

- Bedre informasjon/veiledning om dagens regelverk
- Klarere forskrift/regler i TEK

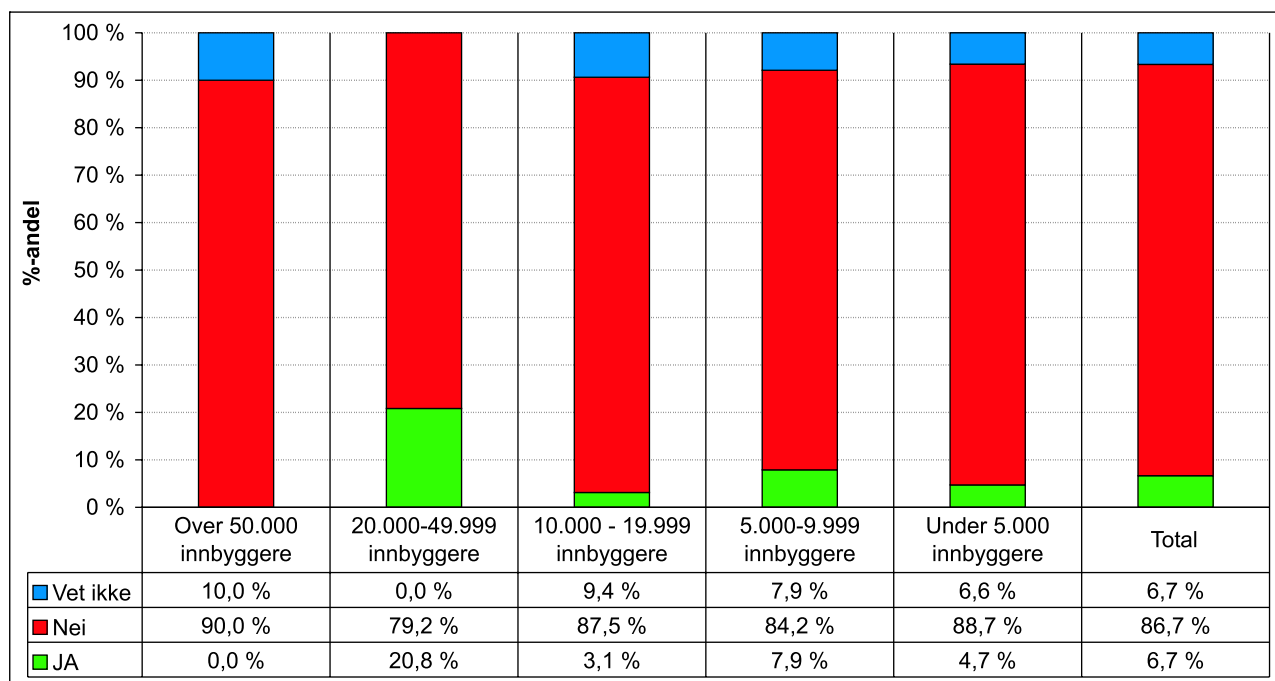


Figur: 1.38 Er krav til miljømessige hensyn i bygg og anlegg tilstrekkelig ivaretatt etter dagens regler?

15 Miljøkrav

Kapittel 15 omhandler spørsmålene vedr. miljøkrav. Følgende spørsmål ble stilt: «Miljømessige krav er bl.a. hjemlet i plbl §77. Er krav til miljø-

messige hensyn i bygg og anlegg tilstrekkelig ivaretatt etter dagens regler?» «Har kommunen veiledningsstoff for å ivareta miljømessige hensyn i prosjekteringen ut over det som følger av Byggherreforskriften?»



Figur: 1.39 Har kommunen veiledningsstoff for å ivareta miljømessige hensyn i prosjekteringen ut over det som følger av Byggherreforskriften?

15.1 Er krav til miljømessige hensyn i bygg og anlegg tilstrekkelig ivaretatt etter dagens regler?

Figur: 1.38 viser at 49% av landets kommuner mener at miljømessige hensyn i bygg og anlegg er tilstrekkelig ivaretatt. 6% mener at dette ikke er ivaretatt. Hele 45% av kommunene svarer «vet ikke» på dette spørsmålet. Hele 67% av kommunene med over 50.000 innbyggere svarer «vet ikke». Mye kan tyde på at dette er et område som er lite fokusert på fra kommunenes side.

15.2 Har kommunen veiledningsstoff for å ivareta miljøsikring i prosjekteringen ut over det som følger av Byggherreforskriften?

Figur: 1.39 viser at bare 7% av landets kommuner har veiledningsstoff for å ivareta miljøsikring. 87% av kommunene har ikke slikt materiell. 7% svarer «vet ikke» på dette spørsmålet.

omhandler temaet refusjon og viser resultatet av følgende spørsmål: «Har kommunen brukt refusjonsbestemmelsene i plbl kapittel IX i løpet av de siste tre år?»

16.1 Har kommunen inngått utbyggingsavtaler i løpet av de siste tre årene?

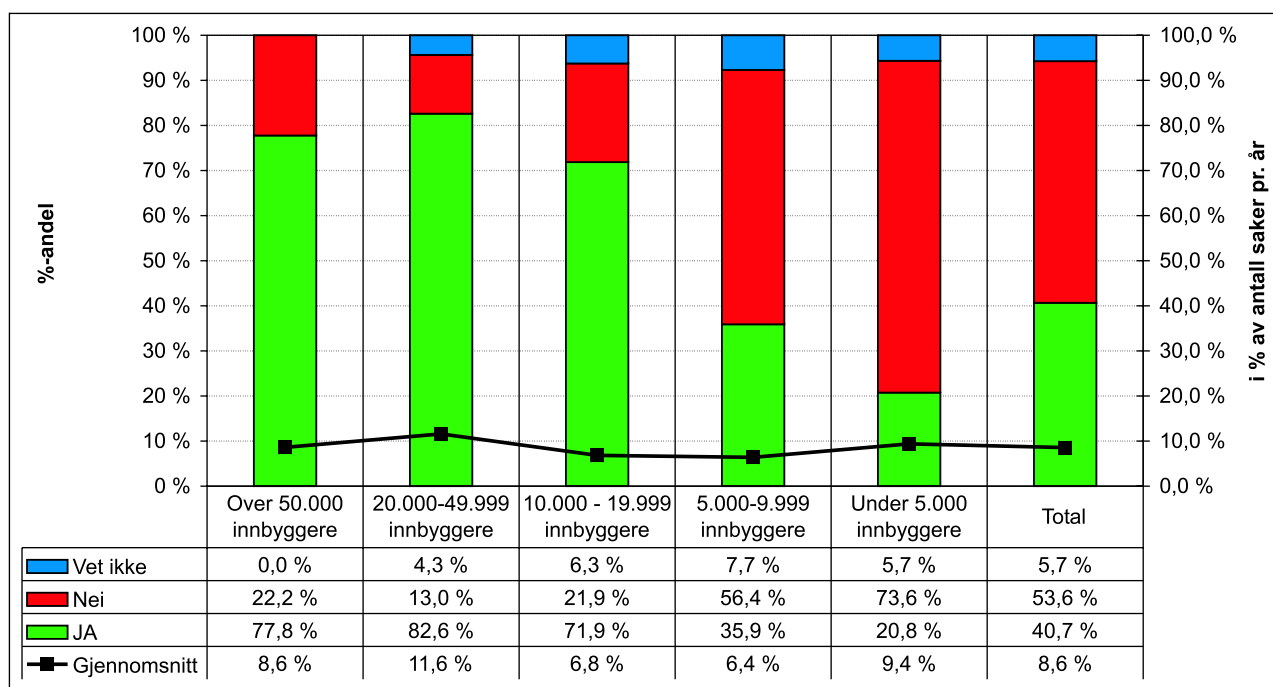
Figur 1.40 viser at 41% av kommunene har inngått utbyggingsavtaler i løpet av de siste 3 år. 54% av kommunene har ikke inngått slike avtaler, mens 6% er usikre. Utbyggingsavtaler er langt vanligere blant de store og mellomstore kommunene enn blant de små. Hele 78% av kommunene med mer enn 50.000 innbyggere, 83% av kommunene med 20.000–49.999 innbyggere og 72% av kommunene med 10.000–19.999 innbyggere har inngått slike avtaler. Den svarte linjen viser omfanget av utbyggingsavtaler blant de som svarer at de har dette. I gjennomsnitt svarer kommunene at de har hatt utbyggingsavtaler i 8,6% av byggesakene.

16 Utbyggingsavtaler og refusjon

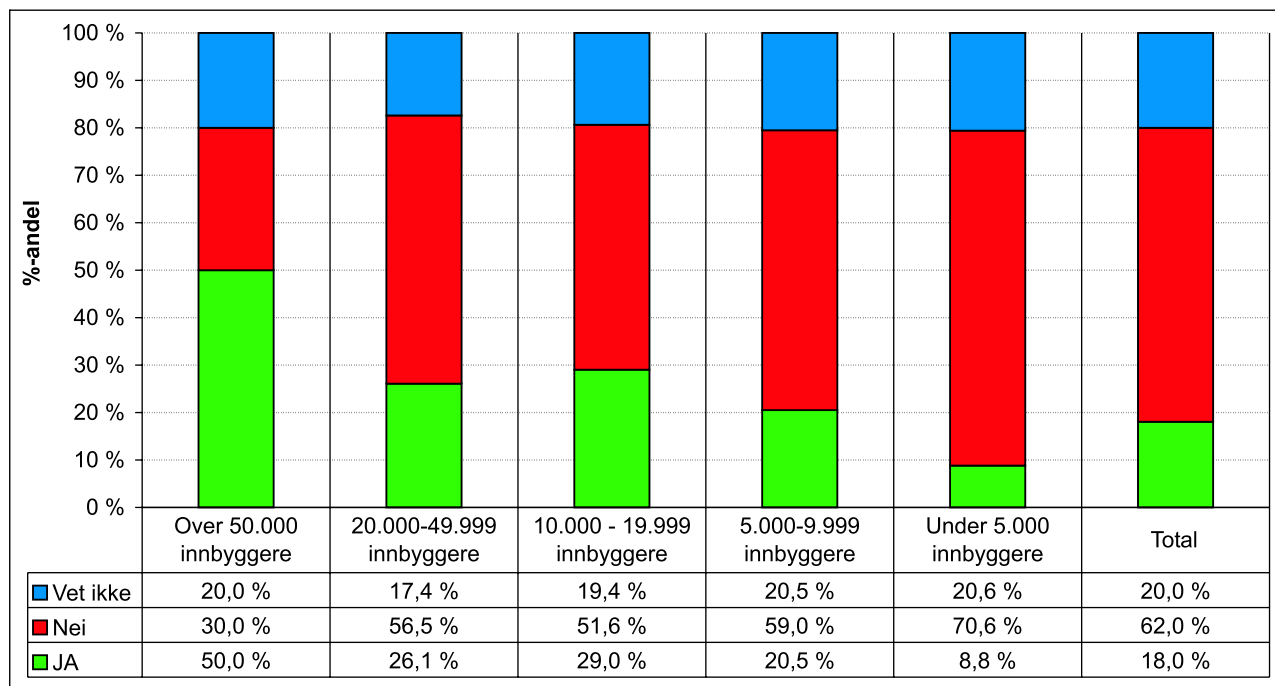
Kapittel 16 omhandler utbyggingsavtaler og refusjon. I kapittel 16.1 vises resultatene av følgende spørsmål: «Har kommunen inngått utbyggingsavtaler i løpet av de siste tre år?» Kapittel 16.2

16.2 Har kommunen brukt refusjonsbestemmelsene i plbl. kapittel IX i løpet av de siste tre år?

Figur: 1.41 viser at det bare er 18% av kommunene som har brukt refusjonsbestemmelsene i plbl kapittel IX i løpet av de siste tre årene. 62% har



Figur: 1.40 Har kommunen inngått utbyggingsavtaler i løpet av de siste tre årene?

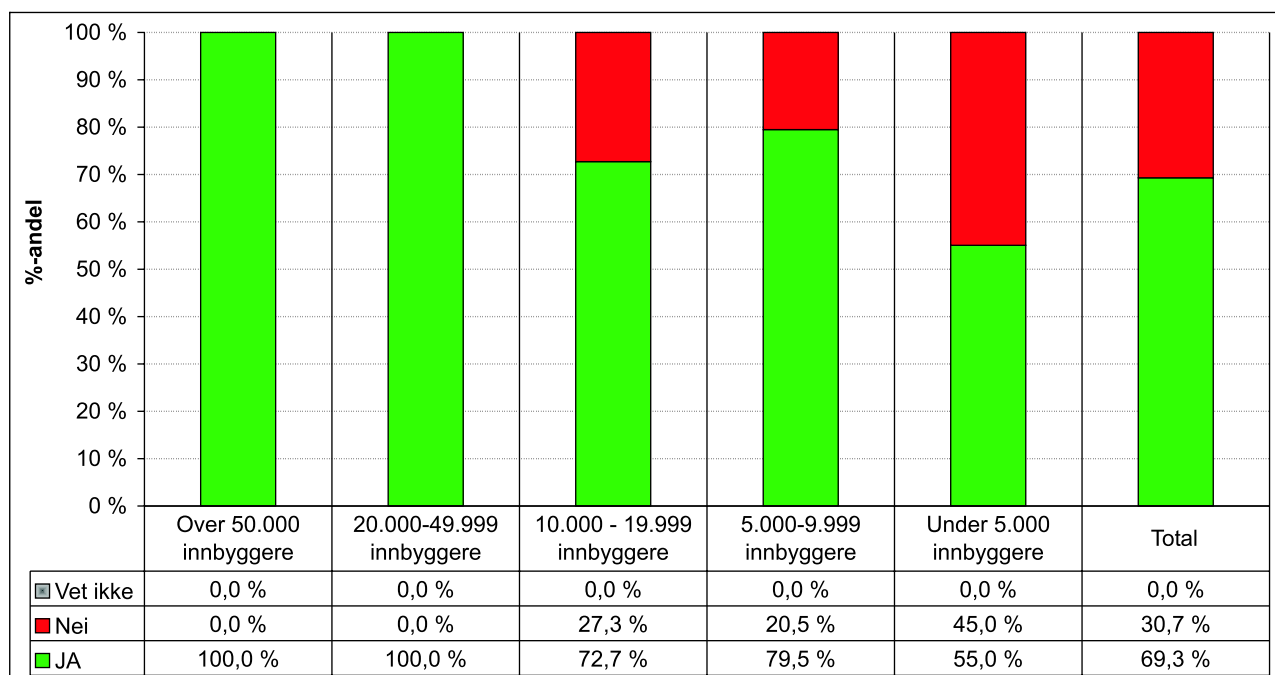


Figur: 1.41 Har kommunen brukt refusjonsbestemmelsene i plbl. kapittel IX i løpet av de siste tre år?

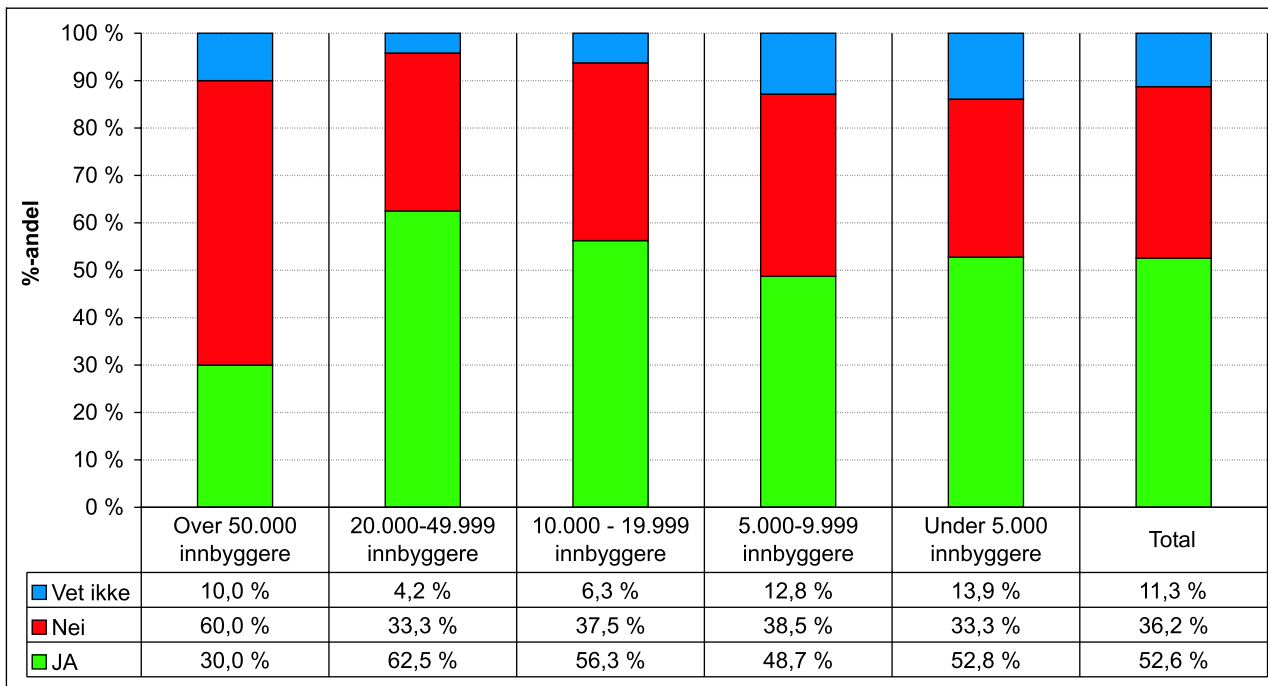
ikke benyttet disse bestemmelsene, mens 20% ikke vet. Blant kommunene med mer enn 50.000 innbyggere er det 50% av kommunene som har benyttet refusjonsbestemmelsene siste tre år.

17 Informasjon og veiledning

Kapittel 17 omhandler informasjon og veiledning. I kapittel 17.1 vises resultatet av følgende spørsmål: «Har kommunen utarbeidet skriftlig informasjonsmateriell om byggesaksbehandling til publikum?» I kapittel 17.2 vises resultatet av følgende



Figur: 1.42 Har kommunen utarbeidet skriftlig informasjonsmateriell om byggesaksbehandling til publikum?



Figur: 1.43 Har kommunen fått veiledning om byggesaksbehandling fra fylkesmannen?

spørsmål: «Har kommunen fått veiledning om byggesaksbehandling fra fylkesmannen?»

17.1 Har kommunen utarbeidet skriftlig informasjonsmaterieil om byggesaksbehandling til publikum?

Figur: 1.42 viser at 69% av kommunene har utarbeidet skriftlig informasjonsmaterieil om byggesaksbehandlingen til publikum. 31% har ikke utarbeidet slikt materieil. Samtlige av kommunene med over 50.000 innbyggere og 20.000–49.999 innbyggere har utarbeidet slikt materieil.

17.2 Har kommunen fått veiledning om byggesaksbehandling fra Fylkesmannen?

Figur: 1.43 viser at 53% av kommunene har fått veiledning om byggesaksbehandling fra Fylkesmannen. 36% svarer at de ikke har fått slik veiledning, mens 11% svarer «vet ikke». Det er blant kommuner med 20.000–49.999 innbyggere det er størst andel (63%) som har fått veiledning om byggesaksbehandling fra Fylkesmannen. Blant kommunene med over 50.000 innbyggere er det 30% som har fått veiledning fra Fylkesmannen.

18 Unntak fra behandling

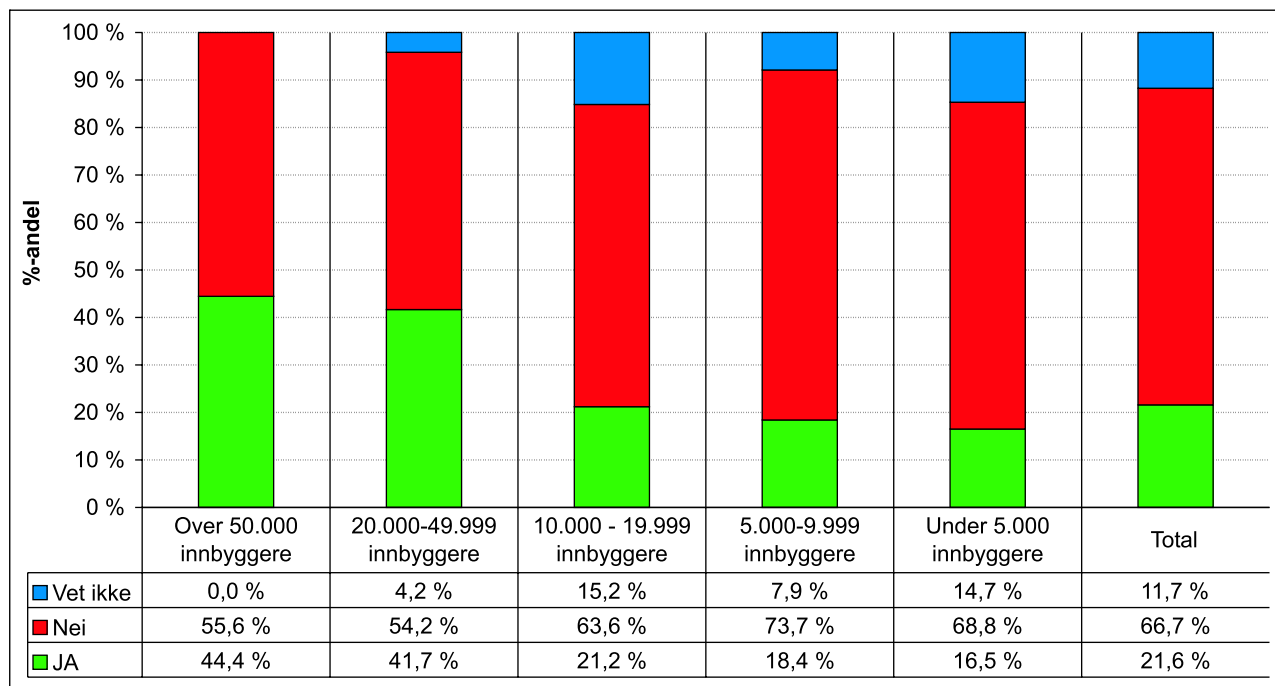
Kapittel 18 omhandler unntak fra behandling. I kapittel 18.1 og 18.2 har vi sett på tidligere forskrift om saksbehandling og kontroll i byggesaker (SAK) §7. Følgende 2 spørsmål ble stilt: «Er det noen av tiltakene som er nevnt i §7 som ikke burde vært unntatt?» «Er det tiltak som ikke er nevnt i §7 som burde vært unntatt?»

18.1 Er det noen av tiltakene som er nevnt i SAK §7 som ikke burde vært unntatt?

Figur: 1.44 viser at 22% av kommunene mener at det er noen av tiltakene som er nevnt under §7 som ikke burde vært unntatt. «Bygg under 15 m²», «ildsteder», «tilbakeføring av fasade» og «fylling/planering» er de tiltakene som blir nevnt av flest.

18.2 Er det tiltak som ikke er nevnt i SAK §7 som burde vært unntatt?

Figur: 1.45 viser at det bare er 7% av kommunene som mener at det er tiltak som ikke er nevnt i §7 som burde vært unntatt. Det er imidlertid hele 39% av kommunene som svarer «vet ikke» på dette spørsmålet. Svarene på hvilke tiltak som



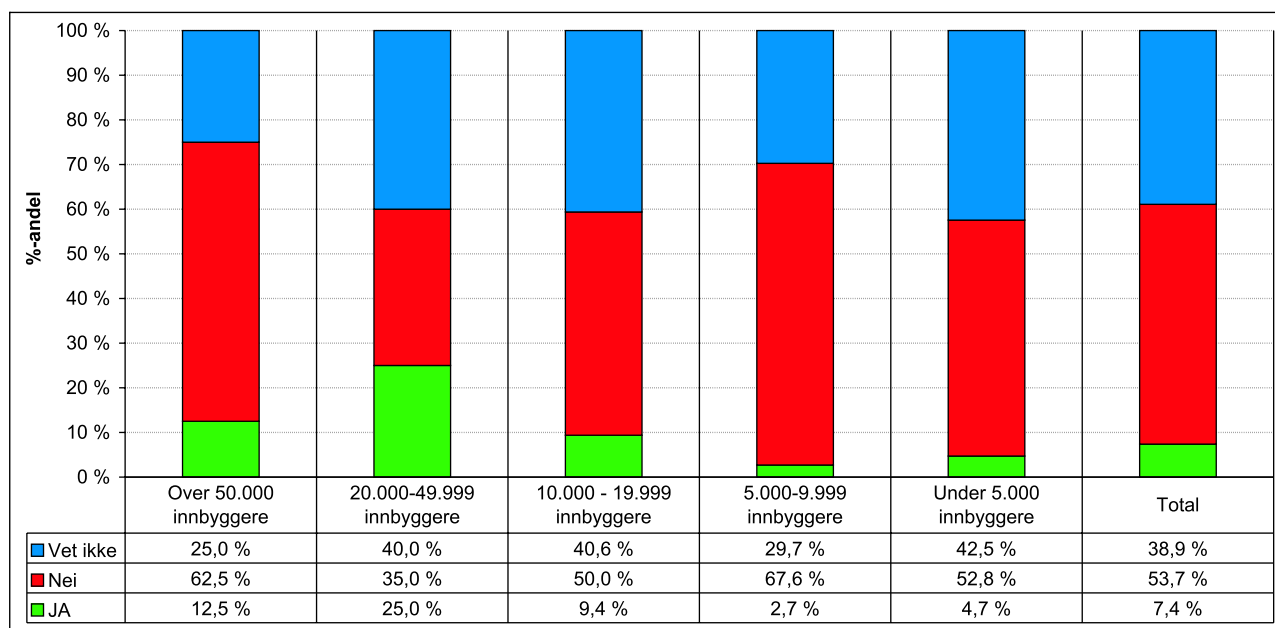
Figur: 1.44 Er det noen av tiltakene som er nevnt i §7 som ikke burde vært unntatt?

burde vært unntatt går på ulike saker med mindre endringer.

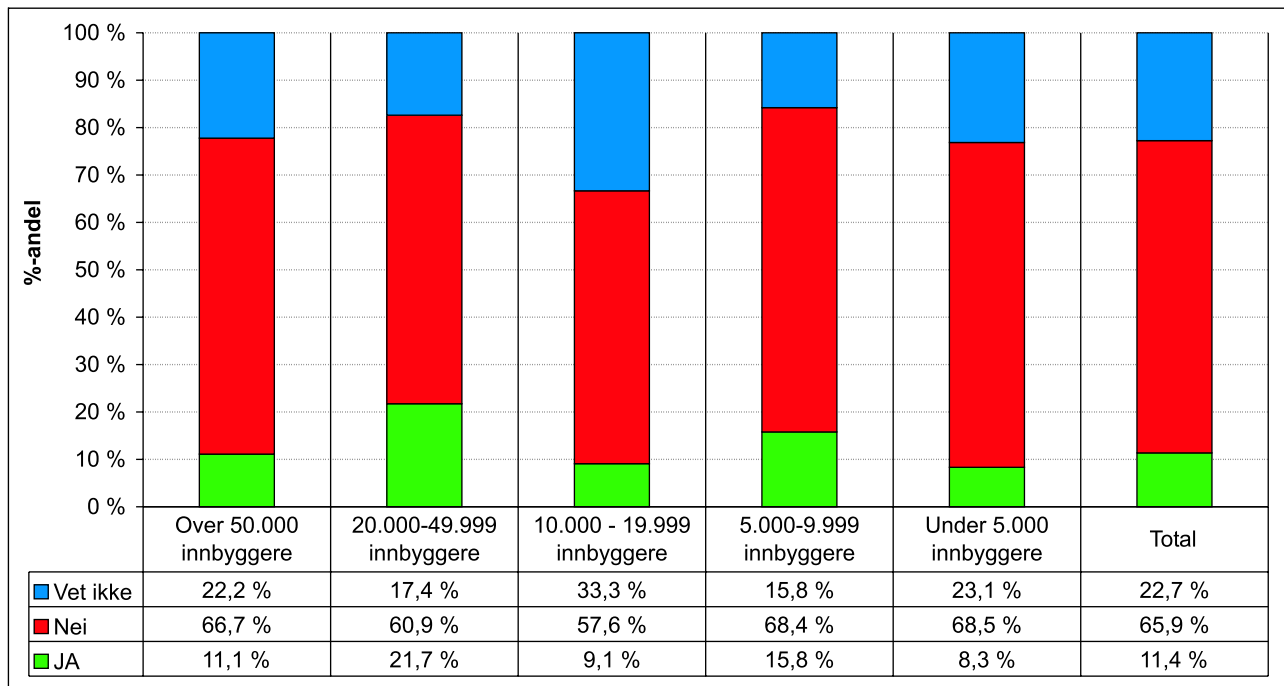
I kapittel 18.3 og 18.4 har vi sett på forskrift om saksbehandling og kontroll i byggesaker (SAK) §6. Følgende 2 spørsmål ble stilt: «Er det noen av tiltakene som er nevnt i §6 som ikke burde vært unntatt?» «Er det tiltak som ikke er nevnt i §6 som burde vært unntatt?»

18.3 Er det noen av tiltakene som er nevnt i SAK §6 som ikke burde vært unntatt?

Figur: 1.46 viser at 11% av kommunene mener at det er noen av tiltakene som er nevnt under §6 som ikke burde vært unntatt. 23% av kommunene svarer «vet ikke» på dette spørsmålet. «Landbruksveier», er det tiltaket flest kommuner mener at ikke burde vært unntatt.



Figur: 1.45 Er det tiltak som ikke er nevnt i §7 som burde vært unntatt?

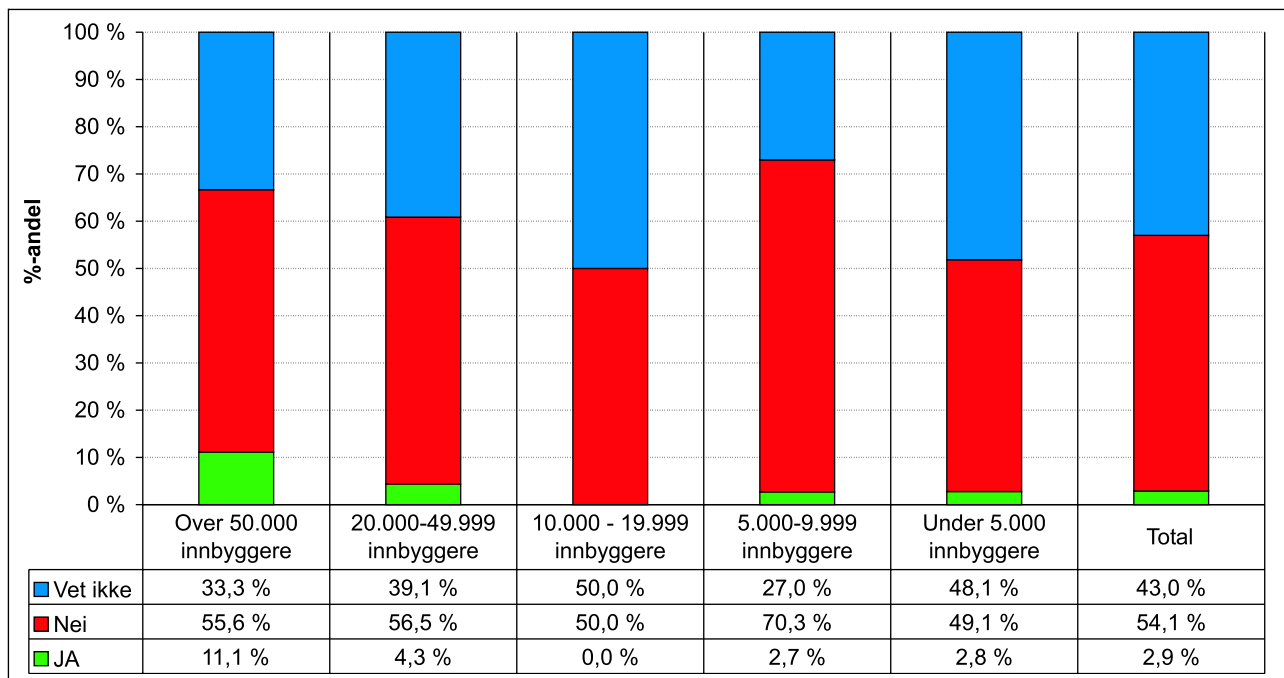


Figur: 1.46 Er det noen av tiltakene som er nevnt i §6 som ikke burde vært unntatt?

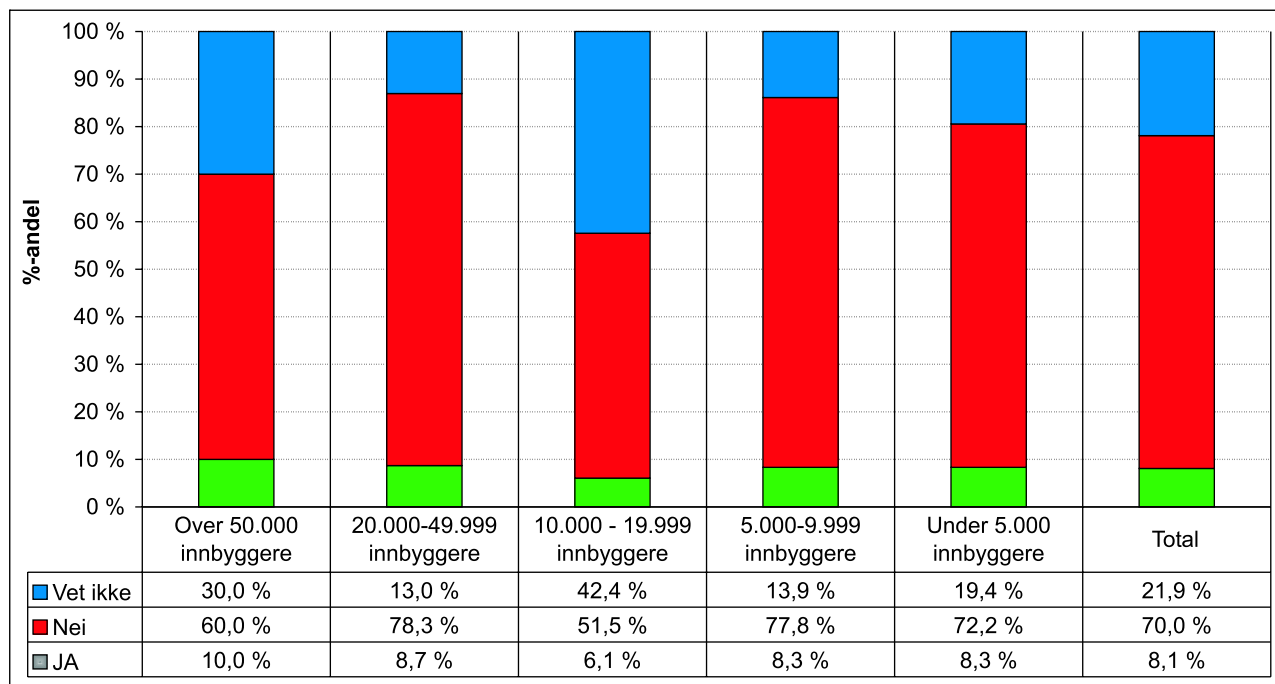
18.4 Er det tiltak som ikke er nevnt i SAK §6 som burde vært unntatt?

Figur: 1.47 viser at det bare er 3% av kommunene som mener at det er tiltak som ikke er nevnt i §6 som burde vært unntatt. Det er imidlertid hele 43% av kommunene som svarer «vet ikke» på dette spørsmålet.

I kapittel 18.5 og 18.6 har vi sett på forskrift om saksbehandling og kontroll i byggesaker (SAK) §5. Følgende 2 spørsmål ble stilt: «Er det noen av tiltakene som er nevnt i §5 som ikke burde vært unntatt?» «Er det tiltak som ikke er nevnt i §5 som burde vært unntatt?»



Figur: 1.47 Er det tiltak som ikke er nevnt i §6 som burde vært unntatt?



Figur: 1.48 Er det noen av tiltakene som er nevnt i §5 som ikke burde vært unntatt?

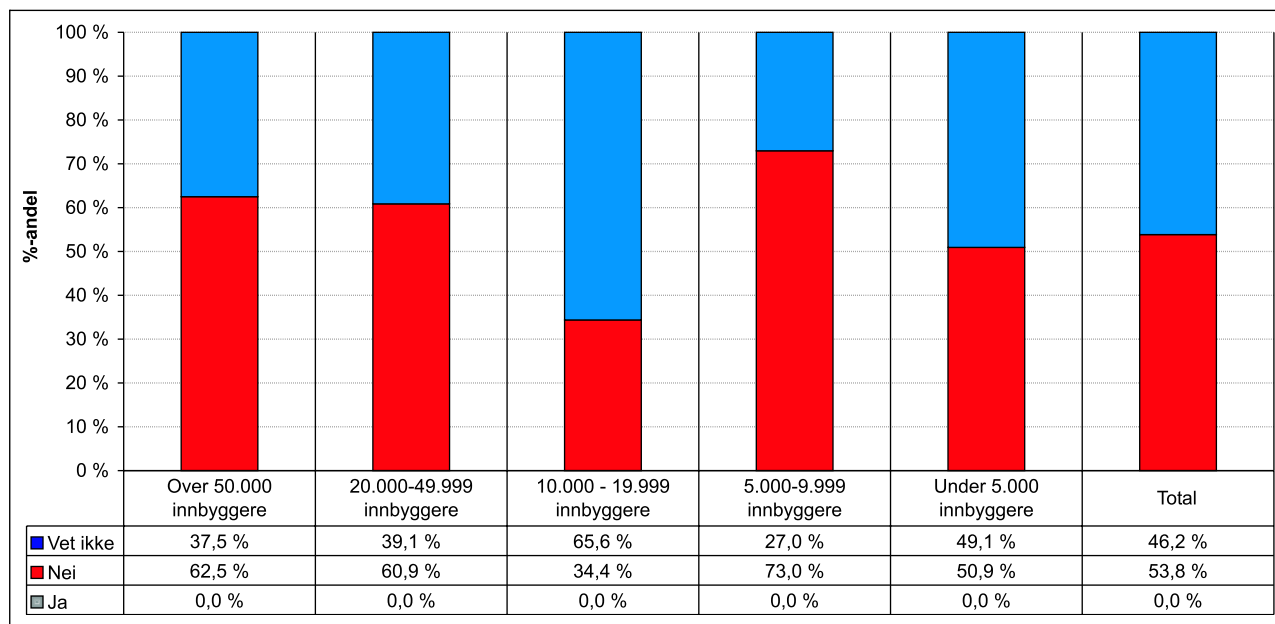
18.5 Er det noen av tiltakene som er nevnt i SAK §5 som ikke burde vært unntatt?

Figur: 1.48 viser at 8% av kommunene mener at det er noen av tiltakene som er nevnt under §5 som ikke burde vært unntatt. 22% av kommunene svarer «vet ikke» på dette spørsmålet. «Land-

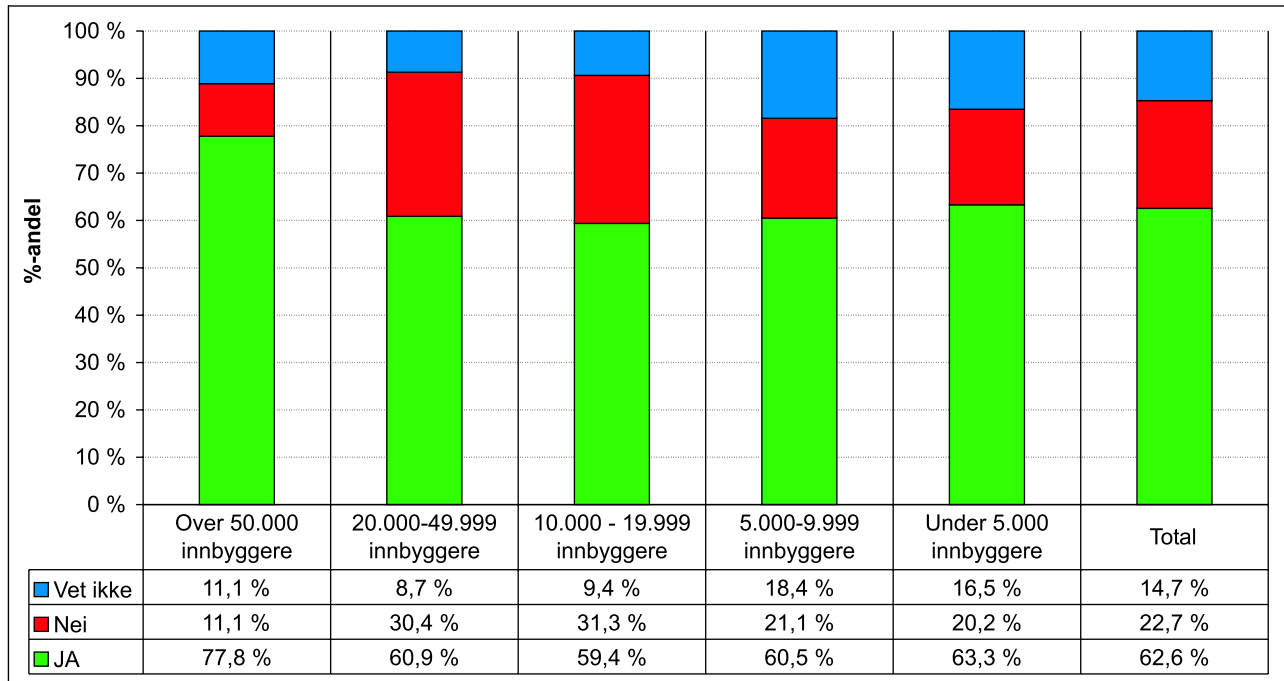
bruksveier» og «elektriske anlegg» blir nevnt som tiltak som ikke burde vært unntatt.

18.6 Er det tiltak som ikke er nevnt i SAK §5 som burde vært unntatt?

Figur: 1.49 viser at ingen av kommunene mener at det er tiltak som ikke er nevnt i §5 som burde



Figur: 1.49 Er det tiltak som ikke er nevnt i §5 som burde vært unntatt?



Figur: 1.50 Gir nåværende regelverk kommunen tilstrekkelig hjemmel for nødvendige pålegg i forhold til eksisterende bebyggelse?

vært unntatt. «Vet ikke» andelen er på hele 46% på dette spørsmålet.

19 Eksisterende bebyggelse

Kapittel 19 omhandler eksisterende bebyggelse. Følgende spørsmål ble stilt: «Gir nåværende regelverk kommunen tilstrekkelig hjemmel for nødvendig pålegg i forhold til eksisterende bebyggelse?»

19.1 Gir nåværende regelverk kommunen tilstrekkelig hjemmel for nødvendige pålegg i forhold til eksisterende bebyggelse?

Figur: 1.50 viser at 63% av landets kommuner mener at nåværende regelverk gir kommunene tilstrekkelig hjemmel for nødvendige pålegg i forhold til eksisterende bebyggelse. 23% mener at regelverket ikke er tilstrekkelig, mens 15% svarer «vet ikke».

Faktaundersøkelse	Byggesaker																						
<p>1. Type byggesaker</p> <p>1.1 Ca. hvor mange byggesaker behandler kommunen i gjennomsnitt pr. år? <i>Vi ønsker at du noterer antall saker pr. sakstype</i></p> <table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="width: 80%;"></th> <th style="width: 20%; text-align: right;">Antall i gj.snitt pr. år</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>Meldingssaker</td><td style="text-align: right;">.....</td></tr> <tr><td>Enkle tiltak</td><td style="text-align: right;">.....</td></tr> <tr><td>Ett-trinns søknader</td><td style="text-align: right;">.....</td></tr> <tr><td>Rammetillatelser</td><td style="text-align: right;">.....</td></tr> <tr><td>Igangsettingstillatelser</td><td style="text-align: right;">.....</td></tr> <tr><td>Brukstillatelser</td><td style="text-align: right;">.....</td></tr> <tr><td>Ferdiggatetter</td><td style="text-align: right;">.....</td></tr> </tbody> </table> <p>1.2 Behandler kommunen saker som gjelder driftsbygninger i landbruket og undersjøiske tiltak?</p> <p><input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nei -> gå til spm. 2.1 <input type="checkbox"/> Vet ikke -> gå til spm. 2.1</p> <p>1.3 Ca. hvor mange saker som gjelder landbrukstiltak og undersjøiske tiltak behandler kommunen i gjennomsnitt pr. år? <i>Vi ønsker at du noterer antall saker pr. sakstype</i></p> <table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="width: 80%;"></th> <th style="width: 20%; text-align: right;">Antall i gj.snitt pr. år</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>Landbrukstiltak:</td><td style="text-align: right;">.....</td></tr> <tr><td>Undersjøiske tiltak:</td><td style="text-align: right;">.....</td></tr> </tbody> </table> <p>1.4 Hva slags undersjøiske tiltak behandler kommunen?</p> <p>Notér:.....</p>		Antall i gj.snitt pr. år	Meldingssaker	Enkle tiltak	Ett-trinns søknader	Rammetillatelser	Igangsettingstillatelser	Brukstillatelser	Ferdiggatetter		Antall i gj.snitt pr. år	Landbrukstiltak:	Undersjøiske tiltak:	<p style="text-align: right;"><i>Side 1 av 4</i></p> <p>2. Forhåndskonferanse forts.</p> <p>Notér:.....</p> <p>2.5 Hvis du skal vurdere hvilken nytte du tror tiltakshaver har av forhåndskonferansen, hvilken karakter vil du da gi? <i>Skala fra 1 til 5, hvor 1=liten nytte og 5=stor nytte</i></p> <p>Vurdering av tiltakshavers nytte av forhåndskonferanse <input type="checkbox"/> Sett deres karakter (fra 1 til 5) i rubrikken</p> <p>2.6 Anslå i % av antall saker omfanget av annen kontakt enn forhåndskonferanse etter plbl § 93 a mellom tiltakshaver-siden og kommunen i tidligfasen for kommunen.</p> <p>Uformelle møter:.....(i anslag i % av antall saker totalt)</p> <p>Telefon, e-post:.....(i anslag i % av antall saker totalt)</p>
	Antall i gj.snitt pr. år																						
Meldingssaker																						
Enkle tiltak																						
Ett-trinns søknader																						
Rammetillatelser																						
Igangsettingstillatelser																						
Brukstillatelser																						
Ferdiggatetter																						
	Antall i gj.snitt pr. år																						
Landbrukstiltak:																						
Undersjøiske tiltak:																						
<p>2. Forhåndskonferanse</p> <p>2.1 Vi ønsker at du i % av antall saker anslår omfanget av forhåndskonferanser etter plbl § 93 a:</p> <p>Oppgi anslag i % av antall saker totalt:.....</p> <p>2.2 Hvem møter fra tiltakshavers side i forhåndskonferanser? <i>Sett kun kryss for de som vanligvis møter i begge kolonner</i></p> <table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="width: 50%; text-align: left;"><i>Fra tiltakshavers side:</i></th> <th style="width: 50%; text-align: left;"><i>Fra kommunens side:</i></th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td><input type="checkbox"/> Tiltakshaver</td><td><input type="checkbox"/> Saksbehandler</td></tr> <tr><td><input type="checkbox"/> Ansvarlig søker</td><td><input type="checkbox"/> Mellomleder</td></tr> <tr><td><input type="checkbox"/> Prosjektleder</td><td><input type="checkbox"/> Leder</td></tr> <tr><td>(der dette er annen en ansv. søker)</td><td><input type="checkbox"/> Representant fra planavd.</td></tr> <tr><td><input type="checkbox"/> Andre, notér:.....</td><td><input type="checkbox"/> Andre, notér:.....</td></tr> </tbody> </table> <p>2.3 Hvis du skal vurdere hvilken nytte kommunen har av forhåndskonferansen, hvilken karakter vil du da gi?</p> <p><i>Skala fra 1 til 5, hvor 1=liten nytte og 5=stor nytte</i></p> <p>Vurdering av kommunens nytte av forhåndskonferanse <input type="checkbox"/> Sett deres karakter (fra 1 til 5) i rubrikken</p> <p><i>Ved karakter 1-3 i spørsmål 2.3 besvar spørsmål 2.4.</i></p> <p>2.4 Hva er årsaken til at forhåndskonferanser er til liten nytte for kommunen? (se øverst neste kolonne)</p>	<i>Fra tiltakshavers side:</i>	<i>Fra kommunens side:</i>	<input type="checkbox"/> Tiltakshaver	<input type="checkbox"/> Saksbehandler	<input type="checkbox"/> Ansvarlig søker	<input type="checkbox"/> Mellomleder	<input type="checkbox"/> Prosjektleder	<input type="checkbox"/> Leder	(der dette er annen en ansv. søker)	<input type="checkbox"/> Representant fra planavd.	<input type="checkbox"/> Andre, notér:.....	<input type="checkbox"/> Andre, notér:.....	<p>3. Dispensasjoner</p> <p>3.1 Anslagsvis i hvor mange saker gis det dispensasjon? <i>Vi ønsker at du gir et anslag i % av antall byggesaker.</i></p> <p>Oppgi anslag i %:..... => ved 0% gå til spm. 4.1</p> <p>3.2 Hva dispenseres det fra? <i>Kryss av for det som er mest vanlig</i></p> <p><input type="checkbox"/> Plan- og bygningsloven <input type="checkbox"/> Plan</p> <p>3.3 Opplever kommunen at antall dispensasjoner er for stort?</p> <p><input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nei -> gå til spm. 3.5 <input type="checkbox"/> Vet ikke -> gå til spm. 3.5</p> <p>3.4 Hva er årsaken til at omfanget av dispensasjoner er for stort?</p> <p>Notér:.....</p> <p>3.5 Hvordan har utviklingen i antall dispensasjoner vært siste 3 år?</p> <p><input type="checkbox"/> Økende <input type="checkbox"/> Stabil <input type="checkbox"/> Minkende</p>										
<i>Fra tiltakshavers side:</i>	<i>Fra kommunens side:</i>																						
<input type="checkbox"/> Tiltakshaver	<input type="checkbox"/> Saksbehandler																						
<input type="checkbox"/> Ansvarlig søker	<input type="checkbox"/> Mellomleder																						
<input type="checkbox"/> Prosjektleder	<input type="checkbox"/> Leder																						
(der dette er annen en ansv. søker)	<input type="checkbox"/> Representant fra planavd.																						
<input type="checkbox"/> Andre, notér:.....	<input type="checkbox"/> Andre, notér:.....																						
<p>4. Ulovlige tiltak</p> <p>4.1 Anslagsvis hvor mange ulovlige tiltak (i forbindelse med søknadspiktige byggesaker) rapporteres til kommunen i gjennomsnitt pr. år?</p> <p>Notér gjennomsnittlig antall pr. år:..... stk.</p> <p>4.2 Forsøk å anslå hvor stor andel dette er av det samlede omfang ulovlige tiltak som faktisk er pr. år (mørketall)? <i>Vi ønsker at du gir et anslag i %</i></p> <p>Oppgi anslag i %:..... %</p>																							

Figur: 1.51 Faktaundersøkelse side 1

Faktaundersøkelse	Byggesaker	Side 2 av 4
<p>4. Ulovlige tiltak forts.</p> <p>4.3 Hvilke tiltak gjør kommunen for å avdekke ulovlige tiltak (i forbindelse med byggesaker)? <i>Kryss av for det som er mest vanlig</i></p> <p><input type="checkbox"/> Tilsyn (jfr. pbl §10-1)</p> <p><input type="checkbox"/> Følger opp henvendelser fra andre</p> <p><input type="checkbox"/> Ingen tiltak</p> <p><input type="checkbox"/> Annet, notér.....</p> <p>4.4 Anslagsvis hvor mange ulovlige tiltak (i forbindelse med byggesaker) følger kommunen aktivt opp med formelt gitte pålegg om retting e.l.? Notér gjennomsnittlig antall pr. år: stk.</p> <p>4.5 Hvilke virkemiddel benytter kommunen dersom pålegg ikke følges opp? <i>Kryss av for det som er mest vanlig</i></p> <p><input type="checkbox"/> Tvangsmulkt</p> <p><input type="checkbox"/> Advarsel/tilbaketrekking av ansvarsrett</p> <p><input type="checkbox"/> Forelegg og politianmeldelser</p> <p><input type="checkbox"/> Annet, notér.....</p> <p><input type="checkbox"/> Ingen</p> <p>4.6 Opplevs regelverket knyttet til ulovlige tiltak som forståelig og enkelt å praktisere?</p> <p><input type="checkbox"/> Ja</p> <p><input type="checkbox"/> Nei</p> <p><input type="checkbox"/> Vet ikke</p>	<p>6. Klagesaker</p> <p>6.1 Hvilke type klagesaker er gjenstand for politisk behandling? <i>Sett kun et kryss for det mest vanlige alternativ.</i></p> <p><input type="checkbox"/> Alle</p> <p><input type="checkbox"/> Hovedsakelig ukorante saker</p> <p><input type="checkbox"/> Hovedsakelig saker med dispensasjon fra pbl</p> <p><input type="checkbox"/> Hovedsakelig saker med dispensasjon fra plan</p> <p><input type="checkbox"/> Ingen</p> <p>6.2 Hvordan gjennomføres klagebehandlingen? <i>Anslå i % hvordan klagesaksbehandlingen gjennomføres.</i></p> <p>Kun skriftlig saksbehandling%</p> <p>Møte med klager/skriftlig saksbehandling%</p> <p>Møtlingsmøte/skriftlig saksbehandling%</p> <p>6.3 Dersom kommunen har gjennomført møtlingsmøter, hvilke erfaringer har dere med slike møter?</p> <p>Notér.....</p>	<p>7. Tilsyn</p> <p>7.1 Anslagsvis i hvor stor andel av byggesakene gjennomføres det tilsyn med prosjekteringen?</p> <p>Oppgi % anslag:%</p> <p>7.2 Vi ønsker at du gir en %-vis fordeling av resultatet etter tilsynet i forbindelse med prosjekteringen.</p> <p>Tilsynet avdekket få eller ingen avvik/mangler <input type="checkbox"/> %</p> <p>Tilsynet avdekket flere store avvik/mangler <input type="checkbox"/> %</p> <p>Totalt 100%</p> <p>7.3 Anslagsvis i hvor stor andel av byggesakene gjennomføres det tilsyn med utførelsen?</p> <p>Oppgi % anslag:%</p> <p>7.4 Vi ønsker at du gir en %-vis fordeling av resultatet etter tilsynet i forbindelse med utførelsen.</p> <p>Tilsynet avdekket få eller ingen avvik/mangler <input type="checkbox"/> %</p> <p>Tilsynet avdekket flere store avvik/mangler <input type="checkbox"/> %</p> <p>Totalt 100%</p> <p>7.5 Vi ønsker at du gir en %-vis fordeling av omfanget av den samlede oppfølgingen etter tilsynet:</p> <p>Ingen eller enkel oppfølging: <input type="checkbox"/> %</p> <p>Ikke rutinemessig, evt. mer omfattende oppfølging <input type="checkbox"/> %</p> <p>Totalt 100%</p>
<p>5. Saksbehandlingstid</p> <p>5.1 Det er foreslått innført frister for kommunens saksbehandling (antatt ikrafttredelse 01.07.03) Vil kommunen klare å overholde disse fristene?</p> <p><input type="checkbox"/> Ja -> gå til spm. 5.4</p> <p><input type="checkbox"/> Nei</p> <p><input type="checkbox"/> Vet ikke => gå til spm. 5.4</p> <p>5.2 I hvilke saker vil kommunen ikke greie å overholde tidsfristene? <i>Sett kryss ved de sakene kommunen ikke vil greie å overholde tidsfristene.</i></p> <p><input type="checkbox"/> Enkle tiltak (foreslått tidsfrist fra 4 til 3 uker)</p> <p><input type="checkbox"/> Rammetillatelse (foreslått tidsfrist 12 uker)</p> <p><input type="checkbox"/> Brukstillatelse (foreslått tidsfrist 2 uker)</p> <p><input type="checkbox"/> Ferdiggattester (foreslått tidsfrist 2 uker)</p> <p><input type="checkbox"/> Forhåndskonferanser (foreslått tidsfrist 3 uker)</p> <p><input type="checkbox"/> Klagesak til Fylkesmannen (foreslått tidsfrist 8 uker)</p> <p>5.3 Hva er årsaken til at kommunen ikke vil greie å overholde de foreslåtte tidsfristene?</p> <p><input type="checkbox"/> Interne rutiner</p> <p><input type="checkbox"/> Ressurser</p> <p><input type="checkbox"/> Krav om politisk behandling</p> <p><input type="checkbox"/> Annet, notér.....</p> <p>5.4 Hvilke konsekvenser vil de foreslåtte tidsfristene få for kommunen?</p> <p>Notér.....</p>	<p><small>Rådhus AS, P.b. 447, 1327 Lysaker, Telefon 67 11 57 20, Telefax 67 11 57 24</small></p>	

Figur: 1.52 Faktaundersøkelse side 2

Faktaundersøkelse	Byggesaker	Side 3 av 4
8. Vedtekter		10. Tilgjengelighet for bevegelses- og orienteringshemmede forts.
8.1 Har kommunen vedtekter til plan- og bygningsloven? <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nei => gå til spm. 8.3 <input type="checkbox"/> Vet ikke => gå til spm. 8.3		10.2 Er veiledningsmateriellet om tilgjengelighet for bevegelses- og orienteringshemmede i bruk i praksis? <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nei <input type="checkbox"/> Vet ikke
8.2 Er vedtektene til plan- og bygningsloven i bruk i praksis? <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nei <input type="checkbox"/> Vet ikke		10.3 Er nåværende regler i teknisk forskrift (TEK) hensiktsmessige i forhold til å sikre at tilgjengelighetskravene for bevegelses- og orienteringshemmede blir oppfylt? <input type="checkbox"/> Ja => gå til spm. 11.1 <input type="checkbox"/> Nei <input type="checkbox"/> Vet ikke => gå til spm. 11.1
8.3 Vedtekter kan erstattes av planbestemmelser. Vil det skape problemer for kommunen om lovhjemmel for egne vedtekter tas bort? <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nei => gå til spm. 9.1 <input type="checkbox"/> Vet ikke => gå til spm. 9.1		10.4 Hvilke forslag til tiltak har kommunen for å bedre tilgjengeligheten for bevegelses- og orienteringshemmede? Notér:.....
8.4 Hvorfor vil dette skape problemer for kommunen? Notér:.....		11. Miljøkrav
9. Estetiske retningslinjer		11.1 Miljømessige krav er bl.a. hjemlet i pbl §77. Er krav til miljømessige hensyn i bygg og anlegg tilstrekkelig ivare tatt etter dagens regler? <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nei <input type="checkbox"/> Vet ikke
9.1 Hvilke retningslinjer for estetisk utforming har kommunen? <input type="checkbox"/> Estetiske retningslinjer med hjemmel i pbl §74.2 <input type="checkbox"/> Veiledningsmaterieil for estetisk utforming <input type="checkbox"/> Annet, notér:..... <input type="checkbox"/> Ingen => gå til spm. 9.3 <input type="checkbox"/> Vet ikke => gå til spm. 9.3		11.2 Har kommunen veiledningsstoff for å ivareta miljøhensyn i prosjekteringen ut over det som følger av Byggherreforskriften? <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nei <input type="checkbox"/> Vet ikke
9.2 Er retningslinjene for estetisk utforming i bruk i praksis? <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nei <input type="checkbox"/> Vet ikke		12. Utbyggingsavtaler - refusjon
9.3 Bør retningslinjer for estetisk utforming inngå som en del av planbestemmelsene? <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nei <input type="checkbox"/> Vet ikke		12.1 Har kommunen inngått utbyggingsavtaler i løpet av de siste tre år? <input type="checkbox"/> Ja, angi %-anslag i forhold til antall byggesaker:% <input type="checkbox"/> Nei <input type="checkbox"/> Vet ikke
9.4 Hvorfor bør/bør ikke retningslinjene for estetisk utforming inngå som en del av planbestemmelsene? Notér:.....		12.2 Har kommunen brukt refusjonsbestemmelsene i pbl. kapittel IX i løpet av de siste tre år? <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nei <input type="checkbox"/> Vet ikke
10. Tilgjengelighet for bevegelses- og orienteringshemmede		
10.1 Har kommunen utarbeidet veiledningsmaterieil om tilgjengelighet for bevegelses- og orienteringshemmede? <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nei => gå til spm. 10.3 <input type="checkbox"/> Vet ikke => gå til spm. 10.3		

Figur: 1.53 Faktaundersøkelse side 3

<i>Faktaundersøkelse</i>	<i>Byggesaker</i>	<i>Side 4 av 4</i>												
13. Informasjon og veiledning	15. Unntak fra behandling forts.													
13.1 Har kommunen utarbeidet skriftlig informasjonsmaterieill om byggesaksbehandling til publikum? <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nei <input type="checkbox"/> Vet ikke	Forskrift om saksbehandling og kontroll i byggesaker (SAK) §6 har unntak fra andre byggesaksregler for visse tiltak som behandles etter annet lovverk. 15.3 Er det noen av tiltakene som er nevnt i §6 som <u>ikke</u> burde vært unntatt? <input type="checkbox"/> Ja, notér hvilke..... <input type="checkbox"/> Nei <input type="checkbox"/> Vet ikke													
13.2 Har kommunen fått veiledning om byggesaksbehandling fra fylkesmannen? <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nei <input type="checkbox"/> Vet ikke	15.4 Er det tiltak som <u>ikke</u> er nevnt i §6 som burde vært unntatt? <input type="checkbox"/> Ja, notér hvilke..... <input type="checkbox"/> Nei <input type="checkbox"/> Vet ikke													
14. Kommunens ressurser	Forskrift om saksbehandling og kontroll i byggesaker (SAK) §5 lister opp en del tiltak som ikke krever byggesaksbehandling så langt tiltaket er detaljert avklart i plan. 15.5 Er det noen av tiltakene som er nevnt i §5 som <u>ikke</u> burde vært unntatt? <input type="checkbox"/> Ja, notér hvilke..... <input type="checkbox"/> Nei <input type="checkbox"/> Vet ikke													
14.1 Anslagsvis hvor mange årsverk bruker kommunen til behandling av byggesaker, herunder tilsyn, ulovlighets- og klagesaksbehandling, og hvilken formell utdanning har de? <i>Utelat i denne sammenheng f.eks. administrasjon, kontorstøtte og andre støttefunksjoner.</i> Notér antall årsverk: <table border="1"><tr><td><input type="checkbox"/></td><td>Siv.arkitekt</td></tr><tr><td><input type="checkbox"/></td><td>Ingeniør</td></tr><tr><td><input type="checkbox"/></td><td>Siv.ingeniør</td></tr><tr><td><input type="checkbox"/></td><td>Jurist</td></tr><tr><td><input type="checkbox"/></td><td>Snekker/tømmer/murer</td></tr><tr><td><input type="checkbox"/></td><td>Annet, notér.....</td></tr></table> <input type="checkbox"/> Antall årsverk totalt	<input type="checkbox"/>	Siv.arkitekt	<input type="checkbox"/>	Ingeniør	<input type="checkbox"/>	Siv.ingeniør	<input type="checkbox"/>	Jurist	<input type="checkbox"/>	Snekker/tømmer/murer	<input type="checkbox"/>	Annet, notér.....	15.6 Er det tiltak som <u>ikke</u> er nevnt i §5 som burde vært unntatt? <input type="checkbox"/> Ja, notér hvilke..... <input type="checkbox"/> Nei <input type="checkbox"/> Vet ikke	
<input type="checkbox"/>	Siv.arkitekt													
<input type="checkbox"/>	Ingeniør													
<input type="checkbox"/>	Siv.ingeniør													
<input type="checkbox"/>	Jurist													
<input type="checkbox"/>	Snekker/tømmer/murer													
<input type="checkbox"/>	Annet, notér.....													
15. Unntak fra behandling	16. Eksisterende bebyggelse													
Forskrift om saksbehandling og kontroll i byggesaker (SAK) §7 lister opp en del tiltak som verken krever søknad eller melding. 15.1 Er det noen av tiltakene som er nevnt i §7 som <u>ikke</u> burde vært unntatt? <input type="checkbox"/> Ja, notér hvilke..... <input type="checkbox"/> Nei <input type="checkbox"/> Vet ikke	16.1 Gir nåværende regelverk kommunen tilstrekkelig hjemmel for nødvendig pålegg i forhold til eksisterende bebyggelse? <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nei <input type="checkbox"/> Vet ikke													
15.2 Er det tiltak som <u>ikke</u> er nevnt i §7 som burde vært unntatt? <input type="checkbox"/> Ja, notér hvilke..... <input type="checkbox"/> Nei <input type="checkbox"/> Vet ikke	17. Bakgrunnsopplysninger													
	17.1 Tilsatt ønsker vi at du fyller inn ditt navn, e-post adresse og navn på kommunen du jobber i. Dette skal kun brukes for å registrere at din kommune har svart, samt at vi kan kontakte dere om vi evt. har behov for å følge opp uklarheter. Navn på kommune: Ditt navn: E-post adresse:													
	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"><p><i>Ferdig utfyllt spørreskjema sendes til RAADHUUS AS i ferdig frankert svarkonvolutt innen onsdag 5. februar.</i></p><p><i>Dersom det er spørsmål til utfylling av spørreskjemaet, kontakt Bjørn Birkeland eller Heidi Bjørneng i RAADHUUS AS på telefon 67 11 57 20.</i></p></div>													
<small>Raadhuus AS, P.h. 447, 1327 Lysaker, Telefon 67 11 57 20, Telefax 67 11 57 24</small>														

Figur: 1.54 Faktaundersøkelse side 4

