



Saksbehandler, innvalgtelefon
se sist i brevet

Vår dato
25.11.2005
Arkivnr.
008

Vår referanse
2005/5225
Deres referanse
05/2258-1 GAH

Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 Oslo

KOMM OG REG. DEP
02 DES 2005
05/2258-74
451-0
BB BY GAH

Høring - NOU 2005:12 mer effektiv bygningslovgivning II

Fylkesmannen i Hedmark mottok departementets oversendelse av NOU 2005:12 den 18. juli 2005.

Våre merknader er i hovedsak ordnet etter samme kapittelinndeling som utredningen. Kapitteloverskriftene m.v. er gjengitt for de deler der vi har merknader. Merknader til de foreslåtte bestemmelsene gis i sammenheng med merknader til de aktuelle kapitlene i utredningen.

Fylkesmannens vesentligste merknader går i korthet ut på følgende:

- Bortfall av vedtektshjemmelen kan gi uheldige utslag i form av omfattende planbestemmelser, samt mangelfulle bestemmelser som gir kommunen svake styringsmuligheter overfor sterke private aktører. Forslaget bør følges opp med konkrete forslag til utfyllende planbestemmelser. Videre vil overgangsperioden være vanskelig å overholde for kommunene.
- Fylkesmannen mener det hadde vært ønskelig med en klar grensedraining i forskrift for hva som skal være den nedre, tiltaksmessige grense for lovens virkeområde.
- Dagens § 95 nr. 3 videreføres. Fylkesmannen støtter forslaget om tydeliggjøring av forholdet til privatrettslige spørsmål i en egen bestemmelse i loven.
- Det er positivt at kommunens rolle som kontroll- og tilsynsmyndighet styrkes.
- Fylkesmannen støtter forslaget om å lovfeste en frist på 12 uker ved klagesaksbehandling, men mener fristen må kunne fravikes i de tilfelle klageorganet ikke rår over forhold som gjør at fristen ikke kan overholdes.
- Fylkesmannen støtter ikke forslaget om at det ikke skal være klageadgang over tiltak som er i samsvar med vedtatt detaljplan.
- Fylkesmannen gir i alt vesentlig sin tilslutning til forslaget om ny bestemmelse om dispensasjon.

5.4 Nærmere om kommunale vedtekter og andre bestemmelser i og i medhold av plan- og bygningsloven

Utvalget har foreslått at kommunens vedtektshjemmel skal opphøre og erstattes med muligheten for å gi bestemmelser til kommuneplan og reguleringsplan m.v. Dette ut fra hensynet til oversiktighet, brukervennlighet og mulighet for effektiv IKT-bruk.

Fylkesmannen har forståelse for denne begrunnelsen, men vil likevel nevne noen betenkeligheter. For det første vil det, som utvalget selv peker på, kunne føre til omfattende bestemmelser til den enkelte planen, jf. side 95 første spalte. Dette vil ikke lette brukervennligheten. For det andre kan det motsatte tenkes at de gitte bestemmelsene blir så generelle at de vanskelig lar seg håndheve. Vår erfaring er at bestemmelser både til kommuneplanens arealdel og til reguleringsplan ofte er så lite konkrete at de ikke kan brukes som styringsverktøy. Uklar formulering skaper også en usikkerhet med hensyn til forutberegnelighet for den enkelte søker. Videre vil det, spesielt i forhold til private reguleringsplanforslag, kunne føre til at kommunen lar seg lede av utbygger til å unnlate å ta inn bestemmelser. Det vises her til at reguleringsplan kan vedtas selv om den strider mot kommuneplanens arealdel. Tilsvarende er, etter det fylkesmannen kan se, tilfelle for områdeplan og detaljplan i Planlovutvalgets forslag i NOU 2003:14. Dette anser vi som problematisk, da en vil kunne få en uthuling av bestemmelser som er ment å skulle gjelde for hele kommunen. Dette forsterkes av at det ikke vil være mulig å gi bestemmelser til reguleringsplan som gjelder tiltak utenfor planområdet, noe som f. eks. kan være aktuelt i forhold til parkeringsdekning. Dette forholdet er i dag løst gjennom å vise til kommunens vedtekter til dagens § 69.

På den andre siden vil en gjennom bestemmelser til arealplanene få en mulighet til, gjennom rullering av planen, å endre bestemmelsene i takt med utviklingen innenfor kommunen. Det er da viktig at forslaget til § 9-9 i plandelen (Planlovutvalgets NOU 2003:14) gir en klar hjemmel for å gi slike bestemmelser til kommuneplanen som kommunene i dag gir i vedtekter. Virkefeltet for den foreslåtte § 9-9 synes å være for begrenset til at den fullt ut tar opp i seg denne muligheten.

Når det gjelder forslaget om en overgangsperiode på 8 år, skal det bemerkes at vi er noe skeptiske til om kommuner med mange eldre planer som viser til vedtekter, vil være i stand til å endre planene på disse punktene uten at det gis ekstra ressurser til slikt arbeid. Fylkesmannen vil påpeke at det generelt er vanskelig å få kommunen til å gjennomgå og endre eldre planer i forbindelse med revisjon/rullering av kommuneplanens arealdel, samt å bringe planene i samsvar med dagens lovverk.

8.4 Lovens saklige virkeområde

Fylkesmannen har merket seg at utvalget har vurdert å sette en nedre grense for lovens virkeområde for tiltak som er uten avgjørende offentligrettslig eller samfunnsmessig betydning, og som ofte er av bagatellmessig art. Utvalget mener imidlertid at det retts teknisk er problematisk å finne formuleringer som fanger opp en nærmere grensedragning. Utvalget konkluderer med at dette er forhold som må avgjøres etter praksis slik det har vært til nå. Fylkesmannen er enig i at dette er forhold som ikke bør tas inn i bestemmelsen om lovens virkeområde. Vi er imidlertid ikke udelt enig i vurderingen av at grensedragningen må avgjøres helt og holdent gjennom praksis.

Bagatellmessige saker legger ofte beslag på det offentlige ressurser på en måte som ingen er tjent med. Dette gjelder særlig tilfeller der naboer har gående en krangel som ofte har utspring i helt andre forhold enn det tiltaket det strides om. Fylkesmannen er av den oppfatning at lovens nedre grense bør klargjøres i forskriftene i henhold til den foreslåtte bestemmelsen i § 20-3. Dette vil skape en tydeligere lovgivning, som dermed øker forutsigbarheten, samtidig med at disse sakene vil måtte finne sin løsning på andre måter enn gjennom unødig bruk av offentlige ressurser.

9. Forholdet til andre lover og ulovfestet rett

Forholdet til sektorlovene er belyst i utredningen. Utvalgets forslag til § 21-5 gir kun en generell henvisning til at det kan være aktuelt å innhente uttalelse, eventuelt en tillatelse fra andre myndigheter, uten en nærmere angivelse av hvilke myndigheter dette dreier seg om. Fylkesmannen er imidlertid av den oppfatning at bruk av henvisning til de sektorlovene som et tiltak eventuelt må vurderes i forhold til, er nødvendig å ha inn i lov eller forskrift for å skape oversikt. Vi deler således ikke utvalgets oppfatning om at kommunen, i tilfelle det ikke er tale om profesjonelle aktører, vil ha den nødvendige oversikten over hvilke sektormyndigheter tiltaket må forelegges. Vi anser det også som tvilsomt om samtlige profesjonelle aktører vil ha en slik oversikt, slik det er forutsatt av utvalget. Fylkesmannens erfaring tilsier at det er stor usikkerhet omkring dette både i kommunene og hos en rekke aktører innen byggebransjen. Vi anbefaler derfor at dagens § 95 nr. 3 videreføres i § 21-5, eventuelt at dette blir gjort gjennom forskrift.

Fylkesmannen gir sin tilslutning til å lovfeste prinsippene som er trukket opp i praksis når det gjelder forholdet til privatrettslige spørsmål. Dette er spørsmål som kommunene lett vil være i tvil om hvordan de skal håndtere, og som gjennom den foreslåtte bestemmelsen i § 21-6 vil bli tilstrekkelig klargjort.

10. Oppgave- og rollefordeling mellom myndighetsorganer og mellom myndigheter og private

Fylkesmannen deler utvalgets vurdering av at oppgavene som godkjennings-, kontroll- og tilsynsorgan fortsatt bør være hos myndighetsorganer som kommunene. Vi anser det som svært positivt at den foreslåtte bestemmelsen i § 25-1 presiserer kommunens plikt til å føre tilsyn og hva hensikten med tilsynet skal være. Dette rommer bl.a. et aspekt som har betydning for samfunnssikkerheten. Dagens § 10-1 har vist seg å være for svak til at tilsynet faktisk har vært utført i tilstrekkelig grad. Dette har ut fra de muntlige tilbakemeldinger vi har fått fra enkelte kommuner, medført en lavere grad av feiloppdagelse og dermed ikke bidratt til økt kvalitet slik forutsetningen var. Fylkesmannen anser det dessuten som en fordel at det i den foreslåtte bestemmelsen i § 25-1 vises til muligheten for samarbeid i forbindelse med tilsyn. Dette kan øke hyppigheten på tilsynet og gjøre det mer effektivt.

13. Søknadssystem og saksbehandling

13.1.6.3.4 Nærmere om tiltak som kan vanskeliggjøre gjennomføringen av plan

Fylkesmannen har merket seg at utvalget ikke har funnet en løsning på problemet med at tiltak som for eksempel nydyrking, flatehogst, skogreisning, m.v. i områder som er regulert til friluft- eller naturvernområder, finner sted uten søknad. Vi vil påpeke at dette er forhold som bør finne sin løsning ved et nærmere samarbeid med landbruksmyndighetene, for eksempel slik at det ikke blir gitt driftstilskudd til slike tiltak i områder som har de nevnte eller lignende reguleringsformål. Fylkesmannen oppfordrer derfor til at dette forholdet tas opp med både Miljøverndepartementet og Landbruks- og matdepartementet for å få til en løsning av spørsmålet. Dette er spesielt viktig i forhold til folk flest som opplever at kommuner og statlige myndigheter her taler med to tunger om en sak. Dette anser vi som et viktig forhold i skjæringspunktet mellom mulighetene for næringsutøvelse innenfor land- og skogbruket, og for å kunne ivareta særlige viktige friluft- eller naturverninteresser. Selv om det hører til de noe mer sjeldne problemer, er det fra tid til annen enkeltsaker der forholdet dukker opp i sin fulle bredde i Hedmark.

13.2 Særlig om landbruksbygg

Fylkesmannen har med tilfredshet merket seg at landbruksbygg foreslås tatt inn i det ordinære søknadssystemet, og at utvalget dermed har fulgt opp vår uttalelse til NOU 2003:24 av 4. februar 2004. Vi finner imidlertid grunn til å trekke fram at det dessuten bør være mulighet for å fange opp og vurdere saker hvor bruk, lokalisering eller utforming av driftsbygninger i landbruket kan ha effekter for miljøet. Det bør derfor være tiltaket og mulige effekter av dette som bør avgjøre saksbehandlingsens omfang. Det vises her til den utviklingen som har vært innenfor landbruket for å leie ut seterhus og gjeterbuer til turisme, jakt- og fiske m.v., og at en slik endret bruk av tiltak også skjer i sårbare områder. Etter vår oppfatning bør det i den foreslåtte bestemmelsen i § 20-3 første avsnitt bokstav b klargjøres at tiltak som ligger i områder som er særlige sårbare ut fra hensynet til naturvern, kulturlandskap, kulturminner m.v. ikke omfattes av unntaket fra søknad og tillatelse. Innledningen til første avsnitt i § 20-3 er således etter vår mening ikke tilstrekkelig presis.

Fylkesmannen finner her grunn til å vise til vår uttalelse til Planlovutvalgets NOU 2003:14, der vi på side 8 bl.a. uttalte følgende:

«Tilleggsnæringer er ment å skulle tilføre landbrukseiendommen nye inntektsmuligheter. Fylkesmannen mener det er viktig at slike virksomheter får en klar tilknytning til landbruksvirksomheten, og at virksomheten forblir en del av landbrukseiendommen og er med på å tilføre denne langsiktige ressurser. Dette forutsetter at ordlyden «på den enkelte gård» betyr på/ved hovedbølet på gården. Dersom det derimot betyr at f.eks. utleiehytter kan bygges hvor som helst på eiendommen, også i skog- og fjellområder, betyr dette i praksis en hjemmel til hyttebygging for de kommuner som ønsker dette. Dette vil kunne føre til en tilnærmet ukontrollert hyttebygging som kan virke uheldig inn på viktige miljømessige forhold. Ut fra miljøvern hensyn vil en vid tolkning av forslaget kunne gi store negative konsekvenser. Fylkesmannen anser derfor at det også på dette punktet må skje en klargjøring. Motivene til § 9-7 første avsnitt nr. 3, og § 9-9 fjerde avsnitt nr. 3 gir etter vår oppfatning ingen avklaring av disse viktige problemstillingene.»

Vi anbefaler at det i det videre arbeidet med ny plan- og bygningslov foretas en klargjøring av forholdet, herunder at det utarbeides bestemmelser som gjør det mulig å ivareta hensynet til både landbruket og de berørte miljøforholdene på en slik måte at de nasjonale målsetningene innenfor områdene kan etterkommes på en entydig måte i praksis.

13.5 Tidsfrister

Fylkesmannen har merket seg at det foreslås innført en 16-ukers frist for behandling av søknad om dispensasjon, og at dette skal innbefatte tiden berørte myndigheter bruker på en uttalelse til spørsmålet. Generelt bør dette ikke føre til problemer, men enkelte sektorer har egne regler om dispensasjon fra sitt regelverk. Dette gjelder for eksempel kulturminne-myndighetene. Man vil først oppnå full effekt når også sektormyndighetenes regelverk undergis like strenge tidsfrister for saksbehandling som de som følger etter plan- og bygningsloven.

Når det gjelder innføring av tidsfrister for klageinstansen ved behandling av klager, viser vi til vår uttalelse av 4. februar 2004 til punkt 6.5 til delutredning I. Vi har ingen vesentlige betenkeligheter til innføring av en 12-ukers frist. Muligheten til å forlenge fristen er i den foreslåtte bestemmelsen § 21-7 begrenset til å gjelde i særlig kompliserte saker. Dette er

for snevert. En tilsvarende mulighet må også gjelde for saker der det er nødvendig med barmarksbefaring, og der det foreligger forhold av samme karakter som nevnt i forskrift av 08.09. 2000 til forvaltningsloven om beregning av saksbehandlingsfrister. Poenget er at tidsfristen ikke kan gjelde i alle saker der forvaltningsorganet ikke kan klandres for at det er umulig å overholde fristen. Gis ikke denne muligheten, vil kravet til rask saksbehandling fortrenge behovet for å sikre sakens tilstrekkelige opplysning og dermed rettssikkerheten. De nevnte forholdene bør etter fylkesmannens oppfatning framgå enten av loven, eller fastsettes i forskrift til loven.

Vi er enig med utvalget i at det er mest hensiktsmessig at reglene om beregning av tidsfrister plasseres i en egen saksbehandlingsforskrift. Forvaltningslovens forskrift om beregning av saksbehandlingsfrister bør kunne legges til grunn som et utgangspunkt, dog slik at det må vurderes om det skal gjøres modifikasjoner av hensyn til saksområdet.

13.7 Forholdet plan- og byggesak – Felles prosess m.v.

Fylkesmannen er i det store og hele enig i de konklusjoner som utvalget trekker om at søknad om rammetillatelse og forslag til detaljplan i noen tilfelle kan behandles i samme prosess. Det bør imidlertid fremgå direkte av loven eller forskrift at det må fattes to separate vedtak, ett planvedtak og ett vedtak om rammetillatelse, jf. her konklusjonen i punkt 13.7.8.2.7 i utredningen. Dette kan ellers lett skape usikkerhet hos folk flest.

13.8 Klageordningen

Fylkesmannen er enig i utvalgets betraktninger rundt forenkling og effektivisering av klagesaksbehandlingen. Som utvalget mener vi det vil være uheldig å søke å fremme effektivitet ved at klageinstansen ikke skal begrunne alle sine avgjørelser.

Fylkesmannen sier seg enig i utvalgets forslag om å avskjære adgangen til klage der tiltaket er gitt dispensasjon og klagefristen for dette vedtaket er utløpt. Vi støtter imidlertid ikke utvalgets konklusjon om at dette også skal være tilfellet der tiltaket er i samsvar med regulerings- og bebyggelsesplan. For det første er det urealistisk å forvente at folk som blir berørt av en reguleringsplan, skal skjønne rekkevidden av planen før de får anledning til å vurdere byggesøknaden. For det andre er kretsen av personer som varsles direkte i plan-sammenheng begrenset til grunneiere innenfor planområdet. Hensynet til rettssikkerheten til personer med eiendom som grenser inn til planområdet, tilsier at disse enten gis klageadgang på tiltak innenfor planområdet, eller at de varsles direkte. Det vil imidlertid være vanskelig å avgjøre hvem som har krav på direkte varsel, og varsel gjennom avis vil lett bli oversett. Det er videre grunn til å tro at denne gruppe personer vil ha enda større problemer med å bedømme virkningen av planen for dem, enn det personer som befinner seg innenfor planområdet har.

Fylkesmannen opplever fra tid til annen også "omkamper" gjennom klage over igangsettingstillatelser, der forholdet først har vært gjenstand for klage over rammetillatelsen. Som utvalget påpeker er det ikke mange slike tilfelle, men de kan med fordel avskjæres som ledd i effektiviseringen av bygningslovgivningen. Slik avskjæring vil kun være aktuelt dersom forholdet som påklages i forbindelse med igangsettingstillatelsen, faktisk var påklaget i forbindelse med rammetillatelsen. En bestemmelse om dette kan for eksempel utformes slik: «*Det kan ikke klages på forhold som har vært avgjort gjennom klage på gitt rammetillatelse.*»

13.9 Lovfesting av regler om forhandlinger og mekling i saker om tillatelse til tiltak

Utvalgets flertall går inn for lovfesting av regler om at kommunen kan foreta muntlig saksforberedelse og mekling mellom partene i byggesaker. Vi er imidlertid enige i de konklusjoner som utvalgets mindretall har trukket om at dette er en oppgave som ikke trenger å lovfestes. Muligheten til veiledning av partene etter gjeldende lovgivning er et vel så effektivt instrument for kommunen til å forsøke å få partene til å forlike seg, og finne løsninger som begge kan leve med. Vi mener dessuten at en lovfesting vil føre til uforholdsmessig store forventninger til at kommunen skal løse regulære nabokrangler, noe som vil påføre kommunen et betydelig merarbeid. Fylkesmannen mener således at forslagene til § 21-4 femte avsnitt og siste avsnitt i § 1-15 i utgangspunktet er unødvendige.

14. Dispensasjon – plan- og bygningsloven § 7

Vi deler utvalgets syn på at det bør gis en generell bestemmelse om dispensasjon i loven, og at der denne ikke anses anvendelig, bør dette fremkomme av den enkelte lovbestemmelse. Ved utforming av en slik bestemmelse bør en imidlertid ha for øye at langt de fleste dispensasjonssøknader gjelder i forhold til plan, og ikke lov eller forskrift.

Fylkesmannen kan i det vesentlige tiltre utvalgets forslag i § 21-10. Vi ser at det er vanskelig å lovfeste nærmere vurderingskriterier i en generell dispensasjonsbestemmelse, men Bygningslovutvalgets forslag gir etter vårt skjønn et bedre og klarere vurderingskriterium enn Planlovutvalgets forslag, jf dets forslag til § 19-1. Forslaget vil skjerpe kravet til kommunene om å vurdere om grunnene for dispensasjon er klart viktigere enn de verdiene planen det søkes om dispensasjon fra er ment å skulle ivareta. I tillegg uttrykkes det eksplisitt at det ikke kan gis dispensasjon dersom de verdiene planen skal ivareta, vil bli vesentlig tilsidesatt ved innvilgelse av dispensasjon.

Vi vil særlig påpeke at det er viktig at samfunnssikkerheten ikke svekkes ved dispensering fra planbestemmelser som skal forebygge fare. Vi tenker her bl.a. på bestemmelser om sikker vannforsyning § 27-1, om sikker byggegrunn og sikringsplikt ved byggearbeider §§ 28-1 og 28-2, om sikring av basseng, brønn og dam § 28-6, om tekniske krav § 29-4 og om teknisk installasjoner § 29-5.

Utvalget uttaler at man ikke har lagt vekt på å finne formuleringer som begrenser domstolnes, ombudsmannens eller fylkesmannens overprøvningskompetanse. Vi er tilfreds med dette, og tolker derfor utvalget slik at det her er snakk om et rettsanvendelsesskjønn.

Formuleringen «klart større» innebærer en skjerpelse i forhold til den interesseavveining som ifølge teorien skal finne sted i dag. Dette er positivt. Vi er mer i tvil om det kumulative krav om at hensynene bak bestemmelsen «ikke blir vesentlig tilsidesatt», vil bli oppfattet riktig og derfor får selvstendig betydning. Vår erfaring tilsier at mange kommuner vil mene at et enkeltstående tiltak sjelden eller aldri kan sies å representere et vesentlig avvik fra hensynet bak plan eller planbestemmelse. Eksempelvis vil det typisk kunne hevdes ved søknad om oppføring av bolig i et større LNF-område. I noen tilfeller vil en slik dispensasjon kunne forsvares. En enkeltstående dispensasjon vil imidlertid kunne ha en uheldig presedensvirkning, som på sikt kan medføre at hensynene bak bestemmelsen «blir vesentlig tilsidesatt». Vi savner en omtale av problemstillingen rundt presedensvirkning.

16. Godkjenning av foretak for ansvarsrett i byggesaker

Vi har ingen vesentlige merknader til den foreslåtte endring av godkjenningsordningen til å bli utelukkende en sentral godkjenning. Fylkesmannen mener imidlertid at kravet om at foretakenes systemer skal beskrive hvordan de sikrer tilstrekkelig faglig kompetanse, bør framheves direkte i loven, og ikke kun framgå av forskrift. En bestemmelse direkte i lov vil ha en større effekt overfor aktørene, samt øke regelens tilgjengelighet. De konkrete kravene til systemene hører selvsagt hjemme i forskrift.

18. Oppfølging av ulovlige byggearbeid mv.

Fylkesmannen er tilfreds med at utvalget tydeliggjør plan- og bygningsmyndighetenes plikt til å forfølge ulovligheter, jf § 37-1 i lovforslaget.

Vi anser det videre fornuftig at kravet til varsling blir synliggjort i loven. Forhåndsvarselet gjelder samtlige aktuelle vedtak etter det vi forstår. Vi bemerker at man har brukt ordet «pålegg» innledningsvis i § 37-2. Begrepet favner ikke overtredelsesgebyr etter lovforslagets § 37-7. Vi antar uttalefristen på 3 uker er ment å være sammenfallende med rettingsfristen. Dette fremkommer ikke helt klart.

Vi aksepterer utvalgets begrunnelse for å ville beholde et tosporet system i forhold til oppfølging av rettingspålegg, men anser det mest logisk i forhold til antatt naturlig reaksjonsrekkefølge at bestemmelsene bytter plass.

Når det gjelder effektivisering i forhold til klagebehandling, er vi i tvil om forslaget til en samlet klagebehandling for pålegg og tvangsmulkt alltid vil være mulig. Videre synes det uklart om utvalget mener at både avvisningsvedtak og avslagsvedtak skal kunne påklages.

Etter vårt syn er innføring av overtredelsesgebyr et godt alternativ til ileggelse av bøter, idet terskelen for å politianmelde samt utferdige tiltale og ilegge straff har vist seg å være for høy.

Vi mener dessuten at det er viktig for samfunnssikkerheten at kommunene fører tilsyn og følger opp ulovligheter i henhold til § 23-1.

19. Materielle bestemmelser

I forslaget til § 28-7 om den ubebygde del av tomta, er hjemmelen for å gi kommunal vedtekt i dagens § 69 fjernet. Dette er i tråd med utvalgets forslag om å oppheve muligheten til å gi kommunale vedtekter. Fylkesmannen viser til vår skepsis til å frata kommunene dette hjemmelgrunnlaget, jfr. foran under våre merknader til utredningens punkt 5.4.

Etter fylkesmannens oppfatning tilsier hensynet til samfunnssikkerhet og miljø at § 80 i dagens lov, om bygninger og virksomhet som medfører fare eller særlig ulempe, videreføres gjennom forslaget til § 20-2.

21. Særlig om opparbeidelse av veg-, vann- og avløpsanlegg

Fylkesmannen gir sin støtte til utvalgets forslag om å innføre en hjemmel til, gjennom arealplan, å kreve tilknytning til vann- og avløpsnett også for fritidsbebyggelse. Slik vi forstår forslaget til bestemmelser vedrørende vannforsyning og avløp i §§ 27-1, 27-2 og

29-8, vil kommunene, gjennom arealplan, kunne stille krav om forsvarlig løsning av vann- og avløpsspørsmålet for fritidsbebyggelse på linje med annen bebyggelse. At det foreslås unntak vedrørende krav om tilknytning til fellesanlegg, er kompensert ved at det hjemles mulighet for å sette krav om dette i reguleringsplan.

22. Finansiering av felles innretninger - kostnadsfordeling

Vi har merket oss at utvalget i det alt vesentlige foreslår å videreføre dagens regler om refusjon, og at alternativet med tilknytningsavgift for vei ikke anses for noen god løsning, da utbygging i stadig større grad initieres og forctas av private tiltakshavere.

Fylkesmannen er av den oppfatning at de forenklinger som er foreslått i kap. 36 vil kunne føre til at refusjonsadgangen benyttes i større grad enn det som er tilfelle nå. Vi er videre enig med utvalget i at systemet med foreløpig beregning av refusjon innebærer et kompliserende ledd i saksbehandlingen. Det virker derfor mest fornuftig at det foreslåtte alternativ 1 til § 36-7 går ut, og at § 53 i stedet oppheves som foreslått i alternativ 2.

Fylkesmannen mener at det også er behov for å synkronisere refusjonsreglene med bestemmelsene om utbyggingsavtaler og lov om kommunale vass- og avløpsavgifter slik et mindretall av utvalgets medlemmer foreslår. Dette vil ytterligere klargjøre regleverket. Vi er imidlertid skeptiske til mindretallets ønske om ytterligere samkjøring av reglene om refusjon og behandling av søknad med påfølgende pålegg etter den foreslåtte § 27-3. En slik samkjøring med felles vedtak vil etter vår oppfatning lett føre til at det oppstår uklarheter rundt vedtakets innhold. Begrunnelsen for ulike deler av vedtaket blir da gjerne gitt samlet, slik at det er en fare for at kommunene ikke gjør de vurderinger som forvaltningsloven § 25 forutsetter.

23. Tilgjengelighet – universell utforming

Fylkesmannen anser det som viktig at det nå slås fast at det skal skapes et mer tilgjengelig samfunn gjennom tilretteleggingsregler og universell utforming som en rettslig standard i samsvar med de folkerettslige prinsipper. Vi støtter således utvalgets forslag om at dette hensynet inntas som et særskilt angitt grunnhensyn i lovens formålsbestemmelse.

I NOU 2005:8 Likeverd og tilgjengelighet er det foreslått en ny lov om forbud mot diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne. § 11 i dette forslaget omhandler plikt til universell utforming av bygg og anlegg m.v. Vi er enig med utvalget i at § 11 ivaretas i tilstrekkelig grad av en rekke bestemmelser i forslaget til ny plan- og bygningslov.

Fylkesmannen vil imidlertid påpeke at dersom forslaget til § 11 ønskes iverksatt, bør en slik bestemmelse plasseres i plan- og bygningsloven. Bestemmelsen gjelder tiltak på bygg og det er tenkt lagt myndighet til plan- og bygningsmyndighetene. En plassering i plan- og bygningsloven vil bedre sikre den nødvendige etterlevelsen av bestemmelsen. Fylkesmannen bemerker at vi også har gitt uttrykk for dette standpunkt i vår uttalelse til NOU 2005:8 Likeverd og tilgjengelighet.

24. Brann

Fylkesmannen gir sin støtte til utvalgets forslag om bedring i lovgivningen på dette punkt.

25. Miljøkrav i bygningsretten

25.3 Spesielt om miljøbelastningene i bygningssektoren

En meget stor del av materialene som brukes i samfunnet (ca. 40 %) benyttes av bolig- og byggesektoren. Dette gir store avfallsmengder og i tillegg står sektoren for ca. 40 % av energiforbruket i Norge. Bygningsmaterialer inneholder mange stoffer, og en del av disse har negative helse- og miljøeffekter både i forhold til innemiljø og som avfall. Utvalget har gått relativt grundig inn i disse problemstillingene og foreslår endringer i loven for å bedre styringen med disse viktige miljøutfordringene.

25.4 Estetikk som miljøfaktor

Etter fylkesmannen oppfatning, innebærer forslaget til § 29-3 en klargjøring av hvilke forhold som skal tillegges vekt ved utformingen av tiltak, sett i forhold til dagens § 74 nr. 2 som ofte har vært vanskelig for kommunene å håndheve med en begrunnelse som i tilstrekkelig grad oppfyller kravene i forvaltningsloven § 25. Fylkesmannen har derfor i en rekke tilfelle måtte foreta reparasjoner av de kommunale begrunnelsene med fagkyndig hjelp fra fylkeskommunen. Det er vårt håp at en forenkling av lovbestemmelsen på dette området vil medføre at dette forholdet endres.

25.5 Energikrav til bygninger

Fylkesmannen mener at plan- og bygningsloven med forskrifter bør være et godt egnet virkemiddel til å stimulere til energisparing og bruk av miljøvennlig energi i alle typer bygg. En støtter også forslaget om å stille strengere krav enn i dag til energiltak på fritidsboliger. I Hedmark er det et stort antall fritidsboliger og det skjer for tiden en betydelig utbygging.

Utvalget har ikke funnet å ville foreslå krav til energifleksibilitet i loven og vil ha synspunkter på dette. Fylkesmannen er enig i at dette kan være et vanskelig punkt å lovregulere. Samtidig er det viktig å legge til rette for at det mest miljøvennlige alternativet velges av flest mulig. Systemet for fordeling av varme i bygg er ofte avgjørende for om overgang til en mer miljøvennlig energibærer er regningssvarende. Ut fra et slikt synspunkt burde det settes krav i loven om at oppvarming av nye bygg bør baseres på vannbåren varme og at den for tiden mest miljøvennlige energikilden skal velges. I et slikt system kan miljøvennlige energiformer gjøres regningssvarende gjennom tilskudd/avgifter.

Fylkesmannen gir sin tilslutning til forslaget til bestemmelse vedrørende krav om tilknytning til fjernvarmeanlegg. Det er, som omtalt tidligere, et prinsipp ved dette lovforslaget at en skal fjerne vedtekter som normtype og at viktige formål i stedet skal sikres direkte i loven. Dette foreslås bl.a. for krav om tilknytning til fjernvarmesystemer. Det må da sikres overgangsbestemmelser slik at det ikke glipper i forhold til eldre planer hvor slike krav ikke er stilt, men hvor kravet blir ivarettatt av kommunale vedtekter.

25.6 Lovregulering av avfallshåndtering

Fylkesmannen slutter seg til utvalgets syn om at hensynet til miljøet tilsier at det må legges til rette for at avfall fra tiltak etter plan- og bygningsloven i minst mulig grad forurensrer og forsopler miljøet. Forslaget til § 29-7 er i og for seg greit, men det burde vært en klarere kobling til viktige særlover (forurensningsloven og produktkontrollloven) med tilhørende forskrifter.

Fylkesmannen tror ikke at plan- og bygningsloven vil kunne bli et tilstrekkelig virkemiddel til å sikre en forsvarlig avfallshåndtering fra byggebransjen. Det er imidlertid viktig at

loven innrettes slik at den, der dette er naturlig, motiverer til og regulerer slik at det benyttes miljøvennlige bygningsmaterialer og at avfall blir sortert og disponert på rett måte. Det savnes derfor et klarere krav om dette i §§ 29-6 og 29-7. Det kreves her at produkter som skal inngå i et byggverk skal ha «forsvarlige egenskaper», men det kunne med fordel også stilles krav til produktenes miljøegenskaper i forhold til både indre og ytre miljø.

Utvalgets forslag om å sikre at avfallsspørsmålet blir en viktig del av byggesaksbehandlingen støttes. Også her er det viktig med gode koblinger til særlover og forskrifter.

Kontrollen med bygningsavfall både i forbindelse med oppføring av nye bygg, ved vedlikehold av gamle bygg og ved rivingsarbeider er for dårlig i dag. Ingen kommuner i Hedmark har regulert dette særskilt slik de har fått hjemmel til fra Miljøverndepartementet i brev av 22. april 2002 vedrørende bygge- og anleggsavfall. Det er kjent at det finnes en rekke miljøgifter i bygningsmaterialer som ved riving og vedlikehold kan påføre miljøet stor skade dersom det ikke blir tatt hånd om på en forsvarlig måte, f.eks. PCB-holdige produkter. Behovet for effektive virkemidler er følgelig stort.

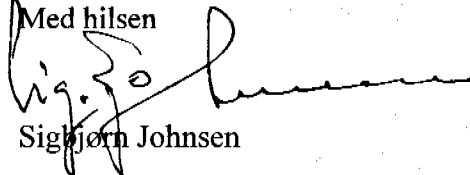
27. Finansiering av byggesaksbehandlingen - gebyr

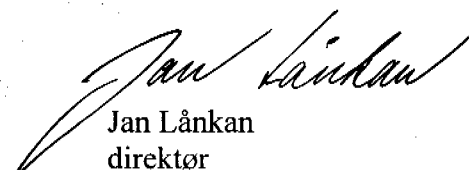
Fylkesmannen har med tilfredshet merket seg at vårt forslag om innføring av gebyr for klagesaksbehandling, i store trekk, er etterkommet gjennom forslaget til § 38-1 og i utvalgets vurdering av en slik ordning.

28. Byggfeilforsikring

Vi har merket oss at utvalget ikke vil anbefale å innføre noen garanti- eller forsikringsordning som alternativ eller supplement til bustadoppføringslova. Fylkesmannen er ikke udelte enig i utvalgets konklusjon. Fylkesmannen viser her til sin uttalelse til delutredning I, jf. side 5 under punkt 8.1 i vårt brev av 4. februar 2004.

Krav om ansvarsforsikring bør være et av de krav som stilles for at et foretak kan få godkjenning for ansvarsrett. Vi anser det som nødvendig med en slik ordning for å få luket ut useriøse aktører, og av hensyn til eiere av bygg når det oppstår skade som følge av byggfeil. Etter vårt syn bør vi i Norge på dette området innføre en tilsvarende ordning som er innført i Sverige. Vi deler således heller ikke utvalgets syn om at innføring av krav om dokumentasjon av at aktørene har den nødvendige forsikringen, vil føre til mye ekstra arbeid for både entreprenører og for bygningsmyndighetene. De eventuelle ulemper en slik ordning vil medføre for entreprenører og bygningsmyndigheter, vil komme de personer som opplever vansker med å nå fram med sine krav om erstatning til gode. Det er således fylkesmannens oppfatning at samfunnet som helhet er best tjent med en slik ordning.

Med hilsen

Sigbjørn Johnsen


Jan Lånkan
direktør

Saksbehandlere/koordinerende saksbehandlere:

Arne Godager, *beredskaps- og administrasjonsavdelingen*, tlf.: 62 55 11 11

Hanne Finstad, *landbruksavdelingen*, tlf.: 62 55 12 08

Hans Chr. Gjerlaug, *miljøvernavdelingen*, tlf.: 62 55 11 82

Magne Djup, *kommunalavdelingen*, tlf.: 62 55 10 77

Ida Rørbye, *kommunalavdelingen*, tlf.: 62 55 10 81

Kopi: Øvrige fylkesmannsembeter

Hedmark fylkeskommune

Beredskaps- og administrasjonsavdelingen

Landbruksavdelingen

Miljøvernavdelingen

Sosial- og helseavdelingen

SJ, JL, KR, MDJ, HEM