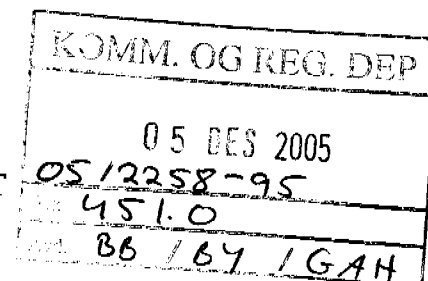




DET KONGELIGE
BARNE- OG FAMILIEDEPARTEMENT



Kommunal- og regionaldepartementet
Bolig- og bygningsavdelingen
Postboks 8112 Dep.
0032 OSLO

Deres ref
05/2258-1 GAH

Vår ref
200502509-/LILFJS

Dato
29.11.2005

Merknader til høring: NOU 2005:12 Mer effektiv bygningslovgivning II

1. Innledning

Vi viser til brev fra Kommunal- og regionaldepartementet av 18. juli 2005 vedrørende høring av NOU 2005:12 Mer effektiv bygningslovgivning II (bygningslovutvalgets andre lovutredning og lovforslag).

Bygningslovutvalget har i NOU 2005:12 foretatt en total gjennomgang av bygningsdelen i plan- og bygningsloven, med tanke på forenkling, effektivisering og modernisering. Utvalgets utredning og forslag er derfor relativt omfattende. Barne- og familiedepartementet har konsentrert sin høringsuttalelse om de delene av lovforslaget som anses mest relevante sett i forhold til departementets ansvarsområde, herunder særlig de deler av forslaget som berører forbrukernes interesser.

2. Generelle merknader

Barne- og familiedepartementet ser det som svært positivt at det nå legges fram et forslag til forenkling og modernisering av bygningslovgivningen. En mer tilgjengelig og brukervennlig plan- og bygningslov vil forhåpentligvis bidra til en mer effektiv og rettferdig byggesaksbehandling, noe som er positivt for både offentlige og private interesser. Som utvalget påpeker er det en fordel for samfunnet i sin helhet at byggesaksbehandling skjer så raskt og effektivt som mulig, blant annet for å hindre unødige kostnader som igjen kan generere økte boligpriser. Samtidig er det svært

Postadresse
Postboks 8036 Dep
0030 Oslo

Kontoradresse
Akersgt. 59

Telefon
22 24 90 90
Org no.
972 417 793

Telefaks
22 24 27 17

Saksbehandler
Lise Lehrmann
22 24 24 69

viktig at lovverket sikrer likebehandling og rettferdige avgjørelser og at regelverket er mest mulig tilgjengelig og forutsigbart. Det at den enkelte har mulighet til å forutberegne sin rettsstilling er av sentral betydning, og departementet verdsetter at utvalget har lagt stor vekt på dette i sitt utredningsarbeid.

Barne- og familiedepartementet ser det videre som svært positivt at målet om bærekraftig utvikling nå er tatt direkte inn i lovens formålsbestemmelse, jf. lovforslaget § 1-1, og at det på denne måten synliggjøres og understrekes at dette er ett av de grunnleggende hensyn som plan- og bygningslovgivningen skal ivareta. Plan- og bygningsloven er det sentrale virkemiddel myndighetene har for å sikre at offentlig planpolitikk blir overholdt og etterlevd, herunder å sikre vårt felles miljø for kommende generasjoner. Det er derfor etter departementets syn prinsipielt viktig at dette sentrale formålet kommer direkte fram av lovteksten. På samme måte er det positivt at prinsippet om universell utforming blir foreslått tatt inn i formålsbestemmelsen.

Departementet støtter ellers utvalget i vurderingen av at det er hensiktsmessig med en relativt kort og konsis formålsbestemmelse, og at mer spesifikke hensyn og verdier som kan tillegges vekt ved planbehandling etter loven kommer fram av eventuelle særbestemmelser og av forarbeidene. Vi ser også utvalgets argumentasjon når det gjelder barn og unges oppvekstsvilkår og begrunnelsen for å ta henvisningen til dette ut av lovens formålsparagraf. Det er likevel Barne- og familiedepartementets oppfatning at det av pedagogiske årsaker kan være hensiktsmessig å opprettholde formuleringen i dagens lovtekst. Til tross for at forslaget ikke er ment å medføre noen endring av gjeldende rett og at det følger av barnekonvensjonen at barn og unge skal tas hensyn til under byggesaksbehandlingen, er det erfaringsmessig en fare for at barn og unges interesser blir tilsidesatt eller "glemt" i store byggeprosjekter. Departementet ville derfor foretrekke at dagens formulering blir opprettholdt på dette punktet.

Når det gjelder lovens saklige virkeområde er Barne- og familiedepartementet av samme oppfatning som utvalget når det gjelder hensiktsmessigheten av en egen virkeområdebestemmelse i loven, og at denne bør være så generelt formulert som mulig. Det er viktig av eventuelle avgrensninger av lovens virkeområde ikke hindrer at myndighetene kan gripe inn overfor tiltak som påvirker spesielt sårbare områder m.v.. Departementet mener derfor det er mest hensiktsmessig at den nærmere grensdragningen for hva som faller utenfor lovens virkeområde blir fastsatt gjennom praksis, slik utvalget forutsetter.

3. Spesielle merknader

3.1 Byggekostnader

Utvalget setter i utredningens kapittel 12 fokus på kostnader knyttet til byggesaksbehandlingen og byggeprosessen i seg selv. Det påpekes her at det er et uttalt mål at kostnadene knyttet til nybygg holdes så lave som mulig, slik at det legges

til rette for at privatpersoner og vanskeligstilte grupper ikke forhindres fra tilgang til boligmarkedet. Utvalget understreker likevel at dette ikke må gå utover kvaliteten på nybygg og det arbeidet som gjøres i byggesektoren. Barne- og familiedepartementet deler dette syn, og vil understreke viktigheten av at (unødvendige) høye kostnader i byggefasen ikke skyves over på private boligkjøpere.

3.2 Søknadsplikt

Barne- og familiedepartementet støtter utvalgets forslag om å ta bort ordningen med meldeplikt og å innføre hovedregelen om at alle tiltak er søknadspliktige, jf. lovforslaget §§ 20-1 – 20-3. Etter departementets oppfatning vil den foreslåtte løsningen gi et mer oversiktlig regelverk, som er lettere å orientere seg i for den enkelte tiltakshaver.

3.3 Tvisteløsning/mekling

I lovforslaget § 21-4 femte ledd fastsettes at kommunen i forbindelse med saksforberedelsen kan innkalle tiltakshaver, søker, naboer og gjenboere og andre med rettslig klageinteresse til forhandlinger og mekling. Det vil være opp til kommunenes hensiktsmessighetsskjønn om mekling skal benyttes, og avgjørelsen skal ikke kunne påklages. Det presiseres at meklingen gjelder mellom private parter, og ikke mellom den private og kommunen. I sistnevnte tilfelle må den alminnelige klageadgangen benyttes. Ordningen vil være frivillig.

Utvalgets mindretall påpeker i utredningen kapittel 13 at det kan være uheldig med en slik meklingsadgang, så lenge bygningsmyndighetene ikke skal ta stilling til privatrettslige forhold under saksbehandlingen. Mindretallet mener muntlig saksforberedelse i form av informasjon, veiledning og oppklaringsmøter m.v. med partene vil kunne virke tidsbesparende og effektiviserende, og langt på vei ivaretar de samme hensyn som den foreslåtte forhandlings- og meklingsordningen. Prinsipielt mener de imidlertid det er uheldig å gi bygningsmyndighetene mulighet til å mekle i forhold som delvis faller utenfor bygningsmyndighetenes kompetanseområde, delvis omfatter forhold som skal vektlegges som et av flere hensyn i saksbehandlingen. Videre mener de det kan settes spørsmålsteget ved om kommunen har den nødvendige kompetanse og nøytralitet til å ivareta en slik meklingsrolle, og at ordningen kan medføre en byråkratisering av byggesaksbehandlingen.

Barne- og familiedepartementet deler i stor grad mindretallets synspunkter, og mener det vil være uheldig dersom lovverket skaper en forventning om at kommunen skal bidra til å løse konflikter som er av privatrettslig karakter. Departementet mener derfor lovforslaget § 21-4 femte ledd bør endres, slik at formuleringen om forhandlinger og mekling tas ut. På den annen side bør kommunene i størst mulig grad benytte sin veiledningsplikt for å sikre at de involverte private parter kjenner regelverket og hvilke rettigheter de har, og om mulig bistå til å finne løsninger som kan avverge private konflikter. Det er derfor positivt at dette foreslås synliggjort i lovforslaget § 21-4 femte ledd.

3.4 Den kommunale bygningsmyndighetens samordningsplikt

Utvalget foreslår å tydeliggjøre i lovverket at kommunen har hovedansvaret for å koordinere saksbehandlingen med andre myndigheter (blant annet for å hindre dobbeltbehandling). Samtidig åpnes det for at kommunen kan avvise søknader der tiltakshaveren ikke har innhentet nødvendig samtykke eller tillatelser fra andre myndigheter på forhånd, jf. lovforslaget § 21-5. I merknadene til bestemmelsen er det imidlertid presisert at det forutsettes at avvsningsalternativet skal benyttes overfor profesjonelle aktører, og at kommunen som hovedregel har ansvaret for å forelegge søknader for andre offentlige instanser når ikke-profesjonelle aktører søker. Etter departementets syn er denne presiseringen avgjørende. Mens man må forutsette at profesjonelle aktører kjenner til regelverket for den sektor de opererer innenfor, vil det ofte være vanskelig for privatpersoner å ha den fulle oversikt. Det er derfor viktig at kommunen fortsatt om nødvendig selv følger opp ved å forelegge saken for rette sektormyndighet.

Den foreslåtte 4-ukersfristen for andre myndigheter til å svare kommunen i lovforslaget § 21-5 fjerde ledd, er også positiv sett ut i fra et forbrukersynspunkt, og departementet støtter innføringen av en slik frist.

3.5 Privatrettslige forhold

Det følger av gjeldende ulovfestet rett at bygningsmyndighetene ikke skal ta stilling til privatrettslige forhold når byggesaken behandles. Utvalget foreslår å kodifisere og klargjøre gjeldende rettstilstand, ved å nedfelle i loven prinsippet om at bygningsmyndighetene ikke skal vurdere eller ta stilling til privatrettslige forhold, jf. lovforslaget § 21-6. På denne måten synliggjøres at hovedansvaret for myndighetene er å påse at tiltaket ikke strider mot bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven. Kommunene gis likevel en uttrykkelig hjemmel til å avvise saken dersom tiltakshaver ikke kan sannsynliggjøre at han har de privatrettslige rettigheter søknaden forutsetter. Barne- og familiedepartementet støtter at en slik presisering av bygningsmyndighetenes ansvar nedfelles i loven.

3.6 Saksbehandlingsfrister

Utvalget foreslår å samle alle fristene for kommunens byggesaksbehandling i lovforslaget § 21-7. Barne- og familiedepartementet slutter seg til en slik samlet plassering av tidsfristbestemmelsene.

Nytt i forhold til dagens regelverk, er blant annet at det foreslås en 12 ukers frist på avgjørelse av klagesaker hos fylkesmannen. I særlige kompliserte saker kan klageinstansen forlenge fristen, men hovedregelen forutsettes å være en 12 ukers frist. Sett i lys av den store variasjonen som eksisterer i behandlingstid av klager på fylkesmannsnivå og viktigheten av å få en avklaring for den private part, mener departementet det er nødvendig å innføre en frist også på dette nivået av saksbehandlingen. Barne- og familiedepartementet støtter derfor innføringen av en slik

12-ukers frist. Departementet mener også det er viktig at unntaksregelen benyttes med forsiktighet, slik utvalget forutsetter.

Videre er Barne- og familiedepartementet positiv til at det settes tidsfrister også for saker som gjelder dispensasjon fra plangrunnlaget, jf. utvalgets forslag om 16 ukers frist i § 21-7 sjette ledd. Departementet stiller imidlertid spørsmålsteget ved om det er behov for lengre saksbehandlingsfrist for slike saker som gjelder dispensasjon enn for andre saker.

3.7 Gebyrer

Utvalget foreslår i lovforslaget § 38-1 andre ledd å åpne for at kommunen kan kreve gebyr ved klagesaksbehandling. Formålet med et slikt gebyr er å hindre unødvendige og uberettigede klager og utvalget antar at innføring av gebyr vil virke effektiviserende. Videre antas det at så lenge beløpet er beskjedent vil det ikke å ha betydning for hvem som vil benytte klageretten.

Barne- og familiedepartementet mener det er prinsipielt betenkelig å innføre gebyr på klagesaksbehandlingen, med den hensikt å unngå unødvendige klager. Klagerett for tiltakshaver, naboer og andre som er – frivillig eller ufrivillig - parter i en byggesak, er et helt sentralt element i en åpen og demokratisk byggesaksbehandling. Muligheten til å benytte denne klageretten bør derfor være lik for alle.

Utvalget anbefaler riktignok at det reguleres i forskrift at gebyret tilbakebetales dersom klagen fører fram eller klageinstansen finner saken tvilsom. Dette er imidlertid etter departementets syn ikke tilstrekkelig til å gjøre klageadgangen prinsipielt lik for alle. Det vil kunne være vanskelig for private parter å ta stilling til om de har en berettiget klagesak eller ikke, og manglende betalingsevne (eller vilje) bør ikke være avgjørende i den forbindelse.

Etter departementets syn er innføring av gebyr heller ikke nødvendigvis et hensiktsmessig virkemiddel for å begrense uberettigede klager. Selv om gebyret settes lavt, er det likevel en fare for at personer med berettiget klagegrunn unngår å klage på grunn av den økonomiske belastningen dette medfører. Videre er det ikke noen garanti for at de som har råd til og faktisk klager, har en god sak.

Departementet kan ikke se at utvalget har sannsynliggjort at et slikt klagegebyr vil medføre det ønskede resultat. Dersom dagens antall klager anses for høyt, må det etter vårt syn heller satses på informasjon og veiledning om gjeldende regelverk i en tidlig fase av byggesaksbehandlingen. Barne- og familiedepartementet foreslår på denne bakgrunn at lovforslaget § 38-1 andre ledd strykes.

3.8 Garanti/forsikring

Utvalget tar i kapittel 28 opp spørsmålet om hensiktsmessigheten av en garanti/forsikringsordning i byggesaker. Utvalget kommer til at det ikke vil anbefale å

erstatte dagens ansvars-, kontroll- og/eller godkjenningssystem med en garanti- eller forsikringsordning i plan- og bygningsloven. Det antas at dagens bustadoppføringslov i hovedsak ivaretar behovet for å lovregulere garanti- eller forsikringsordninger for byggefeil. Utvalget anbefaler imidlertid at bustadsoppføringslovas garantibestemmelse gjennomgås med tanke på utvidelse av garantiens størrelse og varighet, særlig med tanke på å gi forbrukeren bedre beskyttelse når store byggefeil avdekkes eller dersom entreprenøren går konkurs. Videre mener utvalget det er behov for å gjennomgå deler av avhendingsloven med tanke på om den gir forbrukerne godt nok vern der det avdekkes byggefeil i nye boliger.

Generelt er det Barne- og familiedepartementets syn at forbrukeren i størst mulig grad må beskyttes mot feil- og mangler under byggeprosessen, og at bedre forsikrings- og garantiordninger vil kunne være et hensiktsmessig virkemiddel i så måte. Departementet er likevel i utgangspunktet enig med utvalget i at det synes mest hensiktsmessig å søke å forbedre de ordningene som allerede eksisterer i dagens lovverk, framfor å innføre et nytt garanti- og/eller forsikringssystem i plan- og bygningsloven. Departementet støtter derfor utvalgets synspunkter når det gjelder behov for utredning og vurdering av dagens regler i bustadoppføringslova og avhendingsloven, og bidrar om ønskelig gjerne med utarbeidelse av mandat til et slikt utredningsarbeid.

Med hilsen

Lise Schoman
for Eivind Gram-Johannessen (e.f.)

Hilde M. Berg
Hilde Merethe Berg