

standardisering.

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

Formål

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

Virkeområde

I gjeldende plan- og bygningslov er det i § 1 annet ledd fastsatt at Kongen kan bestemme at loven helt eller delvis skal gjelde for Svalbard. Denne bestemmelsen er imidlertid ikke benyttet. Det er derimot fastsatt bestemmelser om arealplanlegging i planområdene på Svalbard i lov 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 bør 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 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.

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 myndighetenes behov for innflytelse på utbedring og vedlikehold, eller om dette bør forsterkes gjennom plan- og bygningslovgivningen.

Andre gjennomføringsbestemmelser enn byggesaksbehandling

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

Justering av eiendomsgrenser . Det bør vurderes om det er mulig å finne frem til andre virkemidler enn ekspropriasjon, som jordskiftelignende løsninger, bruk av konsesjon eller forkjøpsrett, samarbeidsplikt om arealutnyttelse, tidsfrister for gjennomføring 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 avtalebasert gjennomføring med virkning for byggesak, kostnadsfordeling, eiendomsserv, 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 oppnevnelsen 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 Grimsø, 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 delutredning I. På bakgrunn av Planlovutvalgets løpende forsinkelse på 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. Utvelgelsen 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 (Bjørge 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 Christensen 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.

Bla i dokumentet: [< Til Kommunal- og regionaldepartementet](#) | [2 Sammendrag](#) > | [Dokumentets forside](#)

Kommunal- og regionaldepartementet, Akersgata 59, Postboks 8112 Dep, 0032 Oslo | Telefon: 22 24 90 90
E-post: postmottak@krd.dep.no | Ansvarlig redaktør: [Liv Merete Wiker](#) | Nettpublisering: [Eline Bjerke](#)