



Bygningslov for bedre bygg?

Sammenligning av bygnings-
lovgivningen i Norden

Sidsel Jerkø, Norges Byggforskningsinstitutt

Tema Nord 2004:526

Bygningslov for bedre bygg?

Sammenligning av bygningslovgivningen i Norden

TemaNord 2004:526

© Nordisk Ministerråd, København 2004

ISBN 92-893-1013-8

ISSN 0908-6692

Trykk: Aka-print A/S, Århus 2004

Omslag: Kjell Olsson – NMR/PUB

Forsidebilde: Per-Olov Eriksson/N

Design: C-H. K. Zakrisson, www.polytype.dk

Opplag: 600

Trykt på miljøvennlig papir som oppfyller kravene i den nordiske miljøsvanemerkeordning.

Printed in Denmark

Selges gjennom Nordisk Ministerråds salgsagenter, se listen på sidste side.



Nordiska ministerrådet

Store Strandstræde 18

DK-1255 København K

Telefon (+45) 3396 0200

Telefax (+45) 3396 0202

Nordiska rådet

Store Strandstræde 18

DK-1255 København K

Telefon (+45) 3396 0400

Telefax (+45) 3311 1870

www.norden.org

Det nordiske bygg- og bolig-samarbeidet

På de nordiske boligministrenes ansvarsområdet foregår det et omfattende samarbeide bl.a. om byggbestemmelser, standardisering, boligpolitikk og byggforskning. Gjennom Nordisk Ministerråd bidrar boligministrene finansielt til bl.a. utredninger og konferanser på det boligpolitiske området, til bred nordisk medvirkning i europeisk standardisering og til et omfattende byggforskningssamarbeide.

Nordisk Ministerråd

ble opprettet i 1971 som et samarbeidsorgan mellom de nordiske lands regjeringer. Ministerrådet fremlegger forslag til Nordisk Råds sesjoner, viderefører rådets rekommandasjoner, rapporterer til Nordisk Råd om samarbeidets resultater og leder arbeidet innen for de forskjellige emneområder. Samarbeidet koordineres av samarbeidsministrene som er utpekt av det enkelte lands regjering. Ministerrådet holder møter i forskjellige sammen-setninger, avhengig av hvilke spørsmål som skal behandles.

Nordisk Råd

ble opprettet i 1952 som et samarbeidsorgan mellom de folkevalgte forsamlinger og regjeringer i Danmark, Island, Norge og Sverige. Finland kom med i 1955. Færøyenes, Grønlands og Ålands delegasjoner inngår i henholdsvis Danmarks Rikes og Finlands delegasjoner. Rådet består av 87 medlemmer. Nordisk Råd er initiativtagende og rådgivende og har kontrollerende oppgaver i det nordiske samarbeidet. Nordisk Råds organer er plenarforsamlingen, presidiet og utvalgene.

Innhold

Forord	7
Sammendrag	9
Summary	36
1 Innledning	64
DEL A Bygningslov og planverk i hvert land	67
2 Norge	69
2.1 Viktige utviklingstrekk for bygningslovgivningen	69
2.2 Forvaltningsnivåer og planhierarki	74
2.3 Forholdet mellom planverk, bygningslov og annet lovverk	79
3 Sverige	83
3.1 Viktige utviklingstrekk for bygningslovgivningen	83
3.2 Forvaltningsnivåer og planhierarki	87
3.3 Forholdet mellom planverk, bygningslov og annet lovverk	93
4 Danmark	98
4.1 Viktige utviklingstrekk for bygningslovgivningen	98
4.2 Forvaltningsnivåer og planhierarki	102
4.3 Forholdet mellom planverk, bygningslov og annet lovverk	109
5 Finland	113
5.1 Viktige utviklingstrekk for bygningslovgivningen	113
5.2 Forvaltningsnivåer og planhierarki	116
5.3 Forholdet mellom planverk, bygningslov og annet lovverk	125
6 Island	128
6.1 Viktige utviklingstrekk for bygningslovgivningen	128
6.2 Forvaltningsnivåer og planhierarki	131
6.3 Forholdet mellom planverk, bygningslov og annet lovverk	136

- 7 Sammenstilling av rammer for bygningsloven 138
 - 7.1 Sammenlignende oversikt over bygningslovhistorikk 138
 - 7.2 Sammenlignende oversikt over planhierarkiet 140

DEL B Sammenligning av innhold/fokus i bygningslovgivningen 143

- 8 «Lovens hensikt» 145
 - 8.1 Fokus, fellestrekk og forskjeller i landene 145
- 9 Roller – ansvar – myndighet 151
 - 9.1 Fordeling av ansvar mellom offentlig og privat 151
 - 9.2 Nabovarsling – almenhetens interesser 156
 - 9.3 Byggherren og hennes hjelpere 159
- 10 Kompetansekrav 167
 - 10.1 Kompetansekrav og godkjenningsordninger i hvert land 167
- 11 Kvalitet i bygd miljø 175
 - 11.1 Virkemidler og system for kvalitetssikring 175
 - 11.2 Estetikk og skjønnsutøvelse 181
 - 11.3 Skader og feil 185
- 12 Utbyggingsavtaler m.m. 189

DEL C Praktisering og håndheving 197

- 13 Byggesaksbehandling 199
- 14 Kontroll og tilsyn 217
- 15 Forsikringsordninger 225
- 16 Klager 229
- 17 Sanksjoner 240

Litteraturliste 243

Sammendrag 247

Yhteenveto 251

Forord

Denne rapporten sammenligner bygningslovgivningen i de nordiske land. Rapporten vektlegger «lovens hensikt» og ulike virkemidler som er valgt i hvert av landene for å oppnå lovens intensjon.

For å kunne foreta en sammenligning av disse forhold er rammebetingelsene for lovens virkefelt i hvert land gjennomgått i del A. Rapportens deler B og C er tematisk oppbygget: Der presenteres sammenhengen mellom intensjon og valgte virkemidler i hvert land, med vekt på likheter/ulikheter landene imellom. Her omtales bl.a. ansvar og roller, kontroll og tilsyn, byggesaksbehandling.

Rapporten er finansiert av Nordisk Ministerråd. Informasjonsgrunnlaget er dokumenter fra alle land og intervjuer med aktuelle personer på departementsnivå i alle landene. Vi har møtt stor velvilje og fått god hjelp og støtte i oppstartfasen med å finne relevant bakgrunnsstoff, og ved deres deltagelse i interessante samtaler. Vi har også fått god bistand i sluttfasen med kvalitetssikring av rapportens innhold. Vi vil med dette rette en stor takk til alle som har bidratt fra departementer og underliggende etater i alle landene.

Våre kontaktpersoner i landene har vært: *Sverige*: jurist og medlem av PBL-kommiteen Susanne Bagge fra Miljødepartementet og arkitekt Maria Lotz fra Boverket, *Danmark*: Jurist og spesialkonsulent Lisbeth Jordan fra Ervevs- og Boligstyrelsen, *Finland*: leder for byggsektoren, Helena Säteri i Miljøministeriet, og *Island*: avdelingssjef Hrafn Hallgrímsson fra Umhverfissraduneyti (miljøministeriet). En spesiell takk til jurist og seniorrådgiver i det norske Kommunal- og regionaldepartementet, Egil Stabell-Rasmussen for engasjert bistand.

Rapporten er skrevet av arkitekt Sidsel Jerkø ved Norges Byggeforskningsinstitutt.

Tusen takk til dere alle!

Oslo, januar 2004

Berit Nordahl
Forskningssjef

Sidsel Jerkø
Prosjektleder

Sammendrag

KAP I Innledning/forord

Prosjektmandatet er å beskrive modeller for praktisk byggesaksbehandling etter plan- og bygningsloven i de nordiske land, og hensikten er bl.a. å få belyst hvilken rolle det offentlige har i byggesaken.

Oppdragsgiver er Nordisk Ministerråd, og det var forutsatt i prosjektbeskrivelsen at rapporten skulle baseres på intervjuer med sentrale personer på departementsnivå i de respektive land. Det har derfor vært gjennomført slike drøftinger rundt de prinsipielle sidene ved bygningslovgivningen i alle landene, og vi vil med dette rette en stor takk til alle som har deltatt i samtalene, og som også har bidratt med kvalitetssikring av innholdet i ettertid.

Rapporten omhandler først rammebetingelsene for bygningslovens virkefelt i hvert land, og ser nærmere på bygningslovens fokus i hvert av landene. Rapporten går deretter nærmere inn på konkrete temaer knyttet til bygningslovgivningen: fordeling av ansvar og myndighet, kompetansekrav og godkjenningsordninger, kvalitetssikring, og litt om utbyggingsavtaler. I rapporten er sammenligning av byggesaksbehandlingen inkl. system for tilsyn og kontroll et hovedtema, men i sammendraget er bare de viktigste trekkene tatt med. Til slutt omtales forsikringsordninger, klageadgang og sanksjonsmuligheter.

KAP 2–7 Rammebetingelser for bygningslovens virkefelt i hvert land

For å kunne sammenligne lovverket i de fem nordiske landene, har vi først sett på situasjonen i hvert av landene mht. rammebetingelser for bygningslovens virkefelt: forvaltningsnivåer, planhierarki og

grensesnitt mellom plansaker og byggesaksbehandling (kap. 2-6). Vi har deretter foretatt en sammenligning av dette i kap. 7.

Det er felles Plan- og Bygningslov i alle landene unntatt Danmark, som har to adskilte lover. Plandelen av lovverket er underlagt Miljøverndepartementet i alle landene.

Bygningsdelen av lovverket er også underlagt Miljøverndepartementene i Sverige, Finland og Island, selv om det i Finland er to ministre under dette departementet og ansvaret er delt mellom disse slik at Miljøministeren har ansvar for plandelen og Boligministeren har ansvar for bygningsdelen av loven. I Norge er bygningsdelen av loven underlagt Kommunal- og regionaldepartementet. I Danmark har Økonomi- og erhvervsministeriet ansvar for Bygningsloven. Der ansvaret for plandel og bygningsdel er skilt, har det altså for bygningsdelen av loven vært lagt vekt på boligpolitikk og forhold til byggebransjen.

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

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

Innholdet i bygningsloven har i alle landene over tid utviklet seg fra konkrete tekniske krav til funksjonskrav, og de tekniske bestemmelsene er i stadig større grad tatt ut av loven og inn i forskrifter. Det er her forskjeller mellom landene: I Sverige er de tekniske kravene tatt nesten helt ut og innarbeidet i en egen lov (av 1987): «Byggnadsverkloven» (BVL). I Norge og Finland er de tekniske kravene i hovedsak nedfelt i forskrifter, i Danmark er noen bestemmelser fortsatt med i loven mens andre er nedfelt i forskrifter, bl.a. «Småhusbestemmelsene». På Island er de tekniske bestemmelsene hovedsaklig fortsatt nedfelt i selve lovteksten.

Byggetillatelse er pliktig i alle landene, men det er noen ulikheter mht. hva som blir vurdert.

Norge

Forvaltningsnivåer

Norge har 3 forvaltningsnivåer: Stat, fylkeskommune og kommune.

Staten utøver i tillegg sin myndighet på to nivåer: sentrale myndigheter og fylkesmannembeter, som representerer en «regional statlig myndighet».

For bygningslovgivningen er det i tillegg to instanser som har viktige roller: «Statens Bygningstekniske Etat» (BE) er underlagt Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) og arbeider med implementering av loven, utarbeiding av forskrifter, og standardisering m.m. «Den Norske Stats Husbank» (Husbanken) er også underlagt KRD, med ansvar for økonomiske virkemidler knyttet til boligpolitikken og tildels vurdering av bokvaliteter.

Planhierarkiet

Loven omhandler (foruten rikspolitiske bestemmelser) 3 plantyper:

- Fylkesplanene utarbeides av fylkeskommunen og er primært strategiske planer. De er ikke bindende, og ikke alltid med arealdel.
- Kommuneplaner utarbeides av kommunene og er strategiske planer med arealdel, og de kan gjøres delvis bindende ved vedtak i kommunestyret.
- Reguleringsplaner er også kommunalt ansvar. De omhandler et mer geografisk avgrenset område, og er juridisk bindende.

I tillegg finnes bebyggelsesplaner, som er mer detaljerte reguleringsplaner der det er vedtatt et krav om dette for å visualisere reguleringsplanen før behandling av byggesaker.

Planhierarkiet er under revisjon, og det er foreslått vesentlige endringer i denne strukturen i Planlovutvalgets forslag til endringer av plandelen av PBL.

Forholdet mellom plansaker og byggesaker

Grensesnittet mellom plansaker og byggesaker går mellom reguleringsplan/bebyggelsesplan og rammesøknad.

Det kan søkes om byggetillatelse etter to ulike prosedyrer. Normalprosedyren er en to-trinns-søknad hvor det først søkes om «rammetillatelse» der prosjektet primært vurderes i forhold til plangrunnlaget, og seinere søkes om «igangsettingstillatelse», der prosjektet blir vurdert i forhold til tekniske krav og aktørenes kompetanse.

For enklere byggetiltak kan det sendes inn en ett-trinns-søknad hvor alt blir vurdert samlet. For helt små tiltak kan det være tilstrekkelig å bare sende inn «melding om byggetiltak».

Sverige

Forvaltningsnivåer

Sverige har 2 forvaltningsnivåer: Stat og kommune.

Staten utøver sin myndighet på to nivåer: sentrale myndigheter og «Länsstyrelsene», som representerer «regional statlig myndighet», men som ikke har forvaltningsansvar.

For bygningslovgivningen er vesentlige deler av myndigheten delegert fra Miljøministeriet til «Boverket», som bl.a. har ansvar for implementering av loven, utarbeiding av forskrifter, og et overordnet ansvar for tilsyn med kommunene.

Planhierarkiet

Loven omhandler 4 plantyper, og det er kommunene som har ansvar for utarbeiding av alle typer planer:

- Regionplaner, som er en strategisk plan beregnet på samordning av interesser i en region, og utarbeides gjennom interkommunalt samarbeid. Men det er ikke et formelt krav om å utarbeide slike planer, og de anvendes derfor sjelden.
- Oversiktsplaner (kommuneplaner) er også strategiske planer for hele kommunen, men ikke juridisk bindende.
- Detaljplaner (reguleringsplaner) utarbeides for mer avgrensede områder og er juridisk bindende. Det kan også utarbeides «områdesbestemmelser» som angir juridisk bindende planbestemmelser for områder som enten ikke har detaljplaner, eller som dekker et noe større område.

- Fastighetsplaner som kan utarbeides for å visualisere detaljplanene og som er beregnet på å lette gjennomføringen av detaljplanene. Denne plantypen er ikke mye benyttet, men der de er utarbeidet er de juridisk bindende.

Det er altså oversiktsplaner og detaljplaner som er de to viktigste plantypene. Ettersom oversiktsplanene ikke er bindende for underliggende planer, er det i realiteten en «ikke fullt utnyttet offentlig planstyring». Det drøftes om overordnede planer bør gjøres bindende.

Forholdet mellom plansaker og byggesaker

Grensen mellom plansaker og byggesaker kan sies å gå mellom detaljplan og fastighetsplan, bl.a. fordi fastighetsplaner kan betraktes som en byggrelatert konkretisering av detaljplanen.

Søknader om byggetillatelse inneholder to typer søknader: Søknad om «bygglov» og «bygganmälan». Ved søknader om «bygglov» vurderes prosjektet primært i forhold til plangrunnlaget og eventuelle samfunnskrav til tiltaket. Det må også søkes om «bygglov» for en rekke tiltak som ikke er direkte byggeprosjekter, f.eks. parker, idrettsanlegg m.m. Men for byggetiltak må det i hht. PBL også sendes inn «bygganmälan», hvor myndighetene vurderer byggetiltakets tekniske og funksjonelle innhold også i forhold til Byggnadsverkloven (BVL).

Byggherren må imidlertid også innhente separate godkjenninger fra andre offentlige instanser (f.eks. vegmyndigheter, helsemyndigheter der dette er aktuelt osv.). Kommunen plikter da å opplyse om hvilke instanser det må innhentes tillatelser fra.

Danmark

Forvaltningsnivåer

Danmark har 3 forvaltningsnivåer: Stat, amt og kommuner.

Staten er primært en sentral myndighet, men det finnes også noen «statsamter» med visse oppgaver som «regional statlig myndighet», men disse dekker ikke hele landet.

For bygningslovgivningen er vesentlige deler av myndigheten delegert fra Økonomi- og erhvervsministeriet til «Erhvervs- og Boligstyrelsen» (EBST), som bl.a. har ansvar for implementering av loven, utarbeiding av forskrifter m.m., og ansvar for noen økonomiske virkemidler knyttet til sosialt boligbyggeri og byfornyelse.

Planhierarki

Spesielt for Danmark er at landet på et overordnet nivå er inndelt i 3 typer soner: «byzoner», «landzoner» og «sommerhusområder». Bl.a. for å verne landbrukets interesser er det spesielt strenge statlige restriksjoner i landsonene (som utgjør ca 93 %), og endring av sonestatus kan kun skje via politisk behandling av en lokalplan, og da mot en «frigjørelsesavgift».

Loven omtaler en rekke plantyper:

- Landsplan som er en strategisk plan uten arealdel
- Statlige bestemmelser om vern og restriksjoner i kystsonene (3 km) og egen «strandbeskyttelsessone» (300 m) som i praksis har byggeforbud.
- Regionplaner utarbeides av amtene, og er bindende strategiske planer med arealdel.
- Kommuneplaner utarbeides av kommunene og har karakter av en mer detaljert og avgrenset regionplan, og de er også bindende.
- Lokalplan er detaljerte planer for avgrenset område, og blir tinglyst (juridisk bindende).
- Bebyggelsesplan er ikke nevnt i Planloven, men er ofte utarbeidet av kommunen i samarbeid med en utbygger for å visualisere en lokalplan. Ikke bindende.

Forholdet mellom plansaker og byggesaker

Grensen mellom plansaker og byggesaker går mellom lokalplan og bebyggelsesplan, ettersom en bebyggelsesplan kan sies å være tolkning av en lokalplan i tidlig fase av et prosjekt – som behandles etter Byggeloven.

Det må søkes om byggetillatelse for et byggetiltak, og det er primært forholdet til plangrunnlaget som behandles før godkjenning. For mindre tiltak som fyller alle plankrav er det tilstrekkelig å sende inn en byggemelding, hvor man har automatisk rett til å bygge.

Finland

Forvaltningsnivåer

Finland har 2 forvaltningsnivåer: Stat og kommune.

For plan- og bygningslovgivningen er Miljøministeriet den statlige myndigheten, og de har et eget regionalt nivå: 13 «regionale miljøstasjoner» som har en egen rolle med bl.a. å godkjenne utarbeidete planer.

Planhierarkiet

Loven angir 3 hovedtyper planer, med to varianter av generalplanene:

- Landskapsplan (regionplan) er bindende strategiske planer, og de skal utarbeides av «Forbund» som er forpliktende interkommunale samarbeidsorganer.
- Generalplan og «gemensam generalplan». Generalplanene utarbeides for hele eller deler av en kommune, og er strategiske planer som normalt ikke er bindende, men juridisk binding kan vedtas av kommunestyret. «Gemensam generalplan» er en tilsvarende interkommunal plan (som er lite benyttet).
- Detaljplaner utarbeides av kommunen (ofte i samarbeid med utbygger, og av og til av utbygger alene). De omfatter et mer avgrenset område, og de er juridisk bindende.

Planhierarkiet og restriksjonene knyttet til hvert plannivå har gjennomgått store endringer ved den nye «markanvändnings- och bygglagen» (MBL) av 2002, og det nye planhierarkiet gir vesentlig sterkere planstyring enn tidligere.

Forholdet mellom plansaker og byggesaker

Grensen mellom plansaker og byggesaker går mellom detaljplan og byggemelding.

Det er anledning til å sende inn en «byggemelding» på et tidlig stadium i en prosjekteringsprosess, med sikte på å få en tidlig dialog med myndighetene, og å avklare omfang av det som må sendes inn ved endelig søknad om byggetillatelse.

*Island**Forvaltningsnivåer*

Island har 2 forvaltningsnivåer: Stat og kommune.

For samordning av kommuner med felles interesser i samme region, finnes det noen regionale kommuneforeninger, men disse har ingen selvstendig forvaltningsrolle.

Miljøministeriet har ansvaret for plan- og bygningsloven (SBL), og deres Planavdeling («Skipulagsstofnun») har ansvaret for både implementering av loven, utarbeiding av forskrifter, veiledning og assistanse til kommunene og tilsyn med kommunenes praksis m.m.

Planhierarkiet

Loven omhandler 3 plantyper:

- Regionplaner som representerer pliktig samordning mellom kommuner i samme region, og som er bindende strategiske planer. Det finnes en egen type regionplan for indre deler av landet, «Høglandet», og denne er også en verneplan med strenge restriksjoner.
- Kommuneplaner som skal dekke hele kommunen, og som er mer detaljerte, bindende strategiske planer som også danner grunnlag for byggesøknader der det ikke finnes detaljplaner.
- Detaljplaner for mindre deler av en kommune, og som er juridisk bindende.

Planhierarkiet har gjennomgått omfattende endringer med den nye plan- og bygningsloven (SBL) av 1998, hvor det er lagt vekt på vesentlig sterkere planstyring enn tidligere.

Forholdet mellom plansaker og byggesaker

Grensen mellom plansaker og byggesaker går mellom detaljplan og søknad om byggetillatelse.

Det forutsettes at et byggetiltak er i tråd med gjeldende regulering, men det finnes foreløpig ikke hensiktsmessige gjeldende planer for alle aktuelle byggeområder på Island, og det kan derfor være omfattende vurderinger av et byggetiltak i forhold til overordnede forhold.

Det forutsettes også en grundig dokumentasjon av bygget og aktørene i en søknad om byggetillatelse, og offentlige myndigheter foretar en reell dokumentgranskning.

Sluttkommentar om rammebetingelsene i hvert land

Det er mange likheter mellom landene, men også ulikheter – og disse er hovedsaklig knyttet til graden av planstyring.

Danmark har sterkest planstyring og har hatt det relativt lenge, mens Finland og Island nylig har innført sterkere planstyring. I Norge vurderes dette ved pågående revisjon av PBL, mens Sverige har svakest planstyring i dag, og vurderer igangsetting av slikt revisjonsarbeid.

- På regionalt nivå har alle landene en strategisk plan, men disse planene er ikke bindende i Norge og Sverige, og har derfor mindre betydning for praktisk planlegging i disse landene. Det bør også bemerkes at Danmark også her skiller seg ut ved at de regionale planene har vært bindende lenge, mens det for både Finland og Island er innført binding relativt nylig.
- På kommunalt nivå har alle landene «kommuneplaner» som dekker hele kommunen, og som angir utviklingsmønster og arealbruk i kommunen. Men også her er det forskjeller i binding: Danmark har klar binding, og Island har også nettopp fått dette. For de øvrige landene er kommuneplanene normalt ikke bindende, unntatt ved særskilte vedtak om dette.

- Alle landene har juridisk bindende «reguleringsplaner» som utarbeides for avgrensede deler av kommunen, og som utgjør det plannivået som vil danne grunnlag for godkjenning av et byggetiltak. Norge har imidlertid også «bebyggelsesplan» som behandles, godkjennes og gir rettsvirkning som en reguleringsplan, men denne planen utarbeides kun etter særskilt pålegg.
- Alle landene unntatt Island har en form for et mer eller mindre frivillig «mellomnivå» (f.eks bebyggelsesplan) mellom godkjent reguleringsplan og søknad om byggetillatelse som gir grunnlag for igangsetting av byggetiltak. Men det er bare Norge som har en behandling med egen formell godkjenning av dette «mellomnivået». De andre landene har enten en visualisert plan som benyttes som drøftingsgrunnlag for videre utvikling av et prosjekt, eller et annet grunnlag som utgangspunkt for drøfting om hva som vil bli satt som krav til en søknad eller til et tiltak i tråd med planen.

Det kreves godkjenning av byggetiltakene før igangsetting av tiltakene i alle landene, men det er likevel noen forskjeller som bør presiseres. I Norge, Island og tildels Finland skal *både tiltaket og aktørene* godkjennes før igangsettingstillatelse gis. I Sverige skal Kvalitetsansvarliges kompetanse vurderes, men i Sverige innebærer en godkjenning av tiltaket etter innsendt både søknad om «bygglov» og «bygganmälan» faktisk *ikke* nødvendigvis at man kan igangsette byggingen, fordi byggherren selv i tillegg må innhente nødvendige godkjenninger fra andre myndigheter enn bygningsmyndighetene før det kan startes opp.

Det ser utfra dette ut til at prosedyrene for byggesaksbehandlingen har sammenheng med graden av planstyring, slik at en sterk planstyring gir mindre behov for omfattende prosedyrer for byggesaksbehandlingen.

KAP 8 «Lovens hensikt»

For plan- og bygningslovgivningen på et overordnet nivå, har alle landene ønsket en utvikling med større vekt på sterkere planstyring, samtidig som de har hatt et ønske om en mer fleksibel og smidig byggesaksbehandling som er bedre koordinert med plan-

systemet. *Hovedmålet* for bygningsdelen av loven har vært (og er) i alle landene å sikre en *god kvalitet i byggverkene*. De overordnede målene er derfor i stor grad de samme, men landene har vektlagt ulike virkemidler for å nå målene, og de er også på noe ulike stadier i forhold til revisjoner av lovverket.

I Norge mente man at det ville være et viktig tiltak å gjøre hver av aktørene mer direkte ansvarlige for kvaliteten i eget arbeid, ved å både kreve formell godkjenning av aktørenes kompetanse for å utføre jobben, og ved å kreve en plan for kontroll av arbeidet som kunne godkjennes separat av kommunen. Gjeldende PBL er fra 1997, og denne lovreformens fokus var en ny fordeling av ansvar for de ulike rollene. Dette var også sett i sammenheng med at bransjestrukturen i Norge – med mange ikke-profesjonelle engangsbygg herrer – ikke tilsa at byggherren burde ha dette ansvaret. Dette innebar samtidig en ny fordeling mellom bygningsmyndighetene og de private aktørene, både ved at bygningskontrollen formelt ble lagt ned og at kommunene kun skulle utføre tilsyn, og ved at byggesaksbehandlingen nå delvis ble lagt om fra godkjenning av byggetiltakets kvalitet til godkjenning av aktørenes kvalifikasjoner og plan for kontroll av arbeidene. Det pågår et evalueringsarbeid som bl.a. skal belyse om dette har ført til bedre kvalitet og standard på byggverk.

Ved en revisjon i 2003 ble det bl.a. innført tidsfrister for den kommunale byggesaksbehandlingen, og bakgrunnen for dette var bl.a. å bidra til å redusere ubalansen mellom tilbud og etterspørsel av boliger ved at det skulle kunne bygges flere boliger raskere.

I videre arbeid med revisjoner av PBL vektlegges økt planstyring for plandelen av loven.

I bygningslovutvalgets mandat for videre arbeid med revisjoner av loven er det fortsatt kvaliteten på byggverk, og forenkling/effektivisering av saksbehandlingen som står mest sentralt, og som del av dette: se på mulighetene for å få bedre samordning mellom plansaker og byggesaker, med spesielt fokus på utbyggingsavtaler.

I Sverige var vurderingene at kvaliteten i byggverkene primært var avhengig av byggherrens krav, bestillinger og kvalitetssikring, og gjeldende lov – PBL av 1995 – hadde derfor fokus på å gi byggherren et fullstendig og mer direkte ansvar ovenfor bygningsmyndighetene. Det ble da også innført en ny rolle med selvstendig ansvar ovenfor bygningsmyndighetene for å sikre kvaliteten, «kvalitetsansvarlig» (KA).

Samtidig ble lovens innhold delt opp, og de tekniske krav skilt ut i egen lov, «Byggnadsverkloven» (BVL). Men her måtte det også tas hensyn til et annet viktig formål, nemlig at loven skulle bidra til øket innovasjon innen byggebransjen. Til BVL ble det derfor i så liten grad som mulig knyttet konkrete standarder eller anvisninger for utførelse – loven var basert på funksjonskrav med en teknisk minstestandard.

Parallelt med endringene i PBL ble det også vedtatt en ny lov som skulle sikre bærekraftig utvikling m.m., «Miljøbalken» (MB). Denne fungerer idag som en parallell lov til PBL, hvor de samme forhold kan bli vurdert utfra ulike kriterier. Dette skaper et uklart grensesnitt.

PBL-reformen i 1995 innebar også en ny fordeling mellom bygningsmyndighetene og de private aktørene, ved at byggherren hadde fått et totalansvar for at byggverkene var forskriftsmessige og i stor grad skulle utføre egenkontroll for å oppnå dette, og ved at den kommunale saksbehandlingen knyttet til teknisk innhold ble forenklet og bygningskontrollen ble redusert til tilsynsmyndighet.

På tross av tiltakene for å bedre kvaliteten er det ikke påvist en hevet standard på byggverkene, og det er nå igangsatt en undersøkelse av andre faktorer innen byggebransjen, bl.a. bransjestruktur, kostnadsnivå og konkurranseforhold. I videre arbeid med revisjoner av PBL vektlegges øket planstyring for plandelen av loven, og en klargjøring av grensesnittene mellom lovene PBL, BVL og MB og mellom plansaker og byggesaker. Samtidig fokuseres det fortsatt på kvalitetssikring av byggverk, og på saksbehandlingsrutiner og sanksjoner.

I Danmark har det vært et hovedmål for bygningsloven at den skulle være komplett og samordne alt som berørte utformingen av byggverk innenfor rammen av planene. Loven omfatter derfor angivelser om byggehøyder, tetthet/utnyttelse i tillegg til ordinære krav til utforming og regler om saksbehandling. Det er også lagt stor vekt på lokaldemokratiet og åpnet for lokale forskjeller innenfor rammene av det skjønnsom er tillagt kommunene.

Det er via revisjoner forsøkt å oppnå en stadig klarere ansvarsfordeling, så byggherren fikk det totale ansvaret ovenfor bygningsmyndighetene mht. kvalitet og standard og for kontroll av arbeidene, mens bygningsmyndighetene har en tilsynsrett (ikke tilsynsplikt). Det er likevel noen uklarheter i disse ansvarsforholdene ved at det er åpnet for at aktørene kan bli direkte straffet dersom de har forsømt seg, og ved at det offentliges ansvar ved avdekking av mangler er uklart.

Omfattende byggfeil og manglende kvalitetssikring utgjør nå en stor utfordring, og det arbeides med dette på flere nivåer – veiledere for byggherrer, nye krav til kvalitetssikring, økonomiske virkemidler, et omfattende arbeid med å sikre bærekraftig utvikling m.m. – men arbeidet med disse forhold er ikke direkte knyttet til bygningslovgivningen.

Gjeldende bygningslov er fra 1975 og er løpende endret, senest i 2002. Det har vært egen planlov siden begynnelsen av 1970-tallet, og det er der vektlagt sterk planstyring. For bygningslovgivningen er for tiden fokus på grensenettet mellom planlov og bygningslov, og på samspillet mellom reglene i byggellovgivningen, saksbehandlingen og byggeprosessen – og på innføring av digital saksbehandling.

I Finland har det viktigste tiltaket for å oppnå bedret kvalitet vært å plassere et klart ansvar hos byggherren, både ovenfor bygningsmyndighetene og for byggenes kvalitet generelt. Kvaliteten skal i tillegg sikres ved formelle krav til kvalitetssikring og ved kompetansekrav til aktørene, og det er også forsøkt å sette fokus på vedlikehold av eksisterende bygg ved å sette krav om FDV-plan for nye

bygg. Det forutsettes at byggherren utøver egenkontroll, men det er likevel satt krav om inspeksjon hvor ansvaret for kontroll/tilsyn ligger hos kommunen med mulighet for delegering til byggherren.

Gjeldende lov (MBL) er fra 2000 med revisjon av 2003, og innebar da den kom omfattende endringer i forhold til tidligere lovgivning, spesielt i plandelen av loven. Demokratiske prosesser og bedre sammenheng mellom plansak og byggesak har også vært et viktig tema, og i den nye loven er det innført krav om både innledende møter mellom byggherren og myndighetene både ved oppstart av prosjekteringen, og ved oppstart av byggesaksbehandlingen (tilsvarende som i en del av de andre nordiske landene). Sikring av demokratiske prosesser var også fokusert ved revisjonen av 2003, som omhandlet utbyggingsavtaler og bl.a kostnadsdeling mellom offentlige og private parter ved slike avtaler.

På Island er gjeldende plan- og bygningslov (SBL) fra 1998, og lovens hovedhensikt var å sikre sterkere planstyring. Det ble foretatt viktige prinsipielle endringer, og dette var en svært krevende oppgave både i forhold til endringer i loven og i forhold til implementering. Bygningsdelen av loven fikk ikke like stor oppmerksomhet, og målene for denne delen av loven ble ikke i tilstrekkelig grad drøftet eller harmonisert med den nye planstrukturen.

Målene for bygningsdelen av loven gjenspeiler utfordringene fra en tidligere epoke, hvor det var svak kompetanse i byggebransjen, høy andel ikke-profesjonelle engangsbygggherrer og lite egnede lokale byggematerialer, og hovedmålet var da å sikre en god kvalitet gjennom sterk offentlig kontroll i byggesakene.

Nå er imidlertid kompetansen vesentlig hevet både hos prosjekterende og utførende, og rammebetingelsene for byggesaker er klarere. Det er derfor nå et stort behov for å sette bygningslovgivningen i fokus, og det vurderes å dele loven i separat planlov og bygningslov for å styrke bygningslovgivningen. Det er da samtidig et ønske å koordinere bygningsloven med andre lover og bestemmelser som gjelder bygningsutforming til ett felles lovverk.

Fokus for ny bygningslov vil da være å samordne alle bestemmelser for bygg, tilrettelegge for innovasjon ved overgang til funk-

sjonskrav, forenklinger i den offentlige bygningskontrollen, og dermed også system for sikring av kvaliteten på annen måte enn via offentlig kontroll. Nytt system for saksbehandling vil også være et sentralt tema.

KAP 9 Roller – ansvar – myndighet

Det er ikke alltid slik at «ansvaret» er lagt på en part alene. Ansvaret for at bygningene holder en god kvalitet og standard kan sies å være et felles ansvar, men her defineres ansvar som «ansvar ovenfor myndighetene for at en handling blir utført i hht. denne bestemte loven».

Skillet mellom hva som er et offentlig ansvar og hva som er et ansvar for de private aktørene er i hovedsak likt i alle landene. Det er imidlertid også noen få, men klare ulikheter, og disse må kommenteres spesielt.

Ansvaret for kontroll er som hovedregel lagt til byggherren, og det offentlige har tilsynsrett.

Island skiller seg ut med sterk offentlig kontroll, hvor det offentlige foretar reell kontroll av både prosjekteringsarbeidet og av utførelsen. Dette er under drøfting (se kap. 15 om kontroll og tilsyn).

I Norge er ansvaret for kontroll fordelt til den enkelte aktør og til egne selvstendige kontroll-ansvarlige, og den offentlig bygningskontrollen er nedbygget, selv om tilsynsretten er beholdt.

Finland har lagt ansvaret for at det utøves tilstrekkelig kontroll til det offentlige, med mulighet for delegering til byggherren. I praksis er normalprosedyren delegering til byggherren, men denne formuleringen er valgt i lovteksten fordi myndighetene da har anledning til selv å utøve kontroll dersom de anser det for påkrevet.

Sverige avviker fra de øvrige landene mht. ansvar for innhenting av tillatelser fra andre myndigheter enn bygningsmyndigheten. I Sverige innebærer byggetillatelsen kun at bygget er gitt tillatelse i medhold av PBL og BVL, mens byggherren selv må innhente eventuelle andre tillatelser, fra f.eks. vegmyndigheter, arbeidstilsyn, helsemyndigheter eller annet. Bygningsmyndig-

hetene plikter imidlertid å opplyse om hvilke instanser de må innhente godkjenninger fra. For de øvrige landene er det et offentlig ansvar at alle offentlige instanser er koordinert og at alle andre godkjenninger foreligger når det gis byggetillatelse.

Danmark og Norge har avvikende ordninger mht. nabovarsling, se under.

Nabovarsling – almenhetens interesser

Naboprotester og naboers rettigheter innebærer to prinsipielt ulike problemstillinger. For det første er det ulikt syn på om dette er/skal være en del av en byggesaksbehandling. Og for det andre er det ulikt syn på hvem som har ansvaret for at naboenes rettigheter blir ivaretatt.

Både Sverige, Danmark og Island har et grunnsyn som innebærer at naboers rettigheter primært skal ivaretas via en planprosess, og når en reguleringsplan er vedtatt, er det primært et avvik fra denne som gir grunnlag for naboprotest. Danmark går lengst i konsekvenser av denne grunnholdningen, og sender i disse tilfelle hele byggesaken over til planmyndighetene for ny planbehandling. I Sverige er det også grunnlag for naboprotest dersom tiltaket er til sjenanse. Dersom det skal sendes ut nabovarsler, sendes disse ut i offentlig regi i Sverige og Island – som regel av eller i samarbeid med planmyndighetene, som da også behandler protestene.

Finland og Norge har en grunnholdning hvor naboer også skal ha rett til å protestere på et tiltak, ettersom det kan være forhold ved tiltaket som ikke er avklart i en reguleringsplan, og som naboene kan ha rimelig grunn til å protestere på.

Men Finland og Norge har ulikt syn på hvordan denne retten skal ivaretas. Finland legger stor vekt på dette, og mener at naboenes rettigheter sikres best ved at det offentlige har fullt ansvar for prosessen rundt dette. Norge legger ansvaret for at naboene varsles over på byggherren, og forventer at ordningen vil kunne føre til bedre dialog mellom utbygger og naboer – men det er ikke noen erfaringer rundt dette forholdet ennå.

Byggherren og hennes hjelpere

Begrepet «byggherre» bør antageligvis nyanseres bedre i lovverkene. Det er i alle landene så stor endring i bransjen at de tidligere forståelser og definisjoner ikke lenger er helt dekkende. I den svenske utredningen «SOU 2002:115 Skärpning gubbar!» vises det til at det foregår en omfattende strukturendring i retning av færre og større landsdekkende entreprenørforetak. Disse entreprenørene er i stor grad selv byggherrer for det de bygger, mens formuleringene i lovverket bygger på at byggherre og entreprenør er to ulike parter. Det pekes på at det i lovverket kanskje også bør nyanseres mellom «ikke-profesjonelle engangsbyggherrer» og «profesjonelle byggherrer».

Byggherren har i nesten alle landene fått et større ansvar gjennom sitt lovverk, og den nevnte svenske utredningen peker på at det nå også er i ferd med å utvikle seg et misforhold mellom byggherrens ansvar og hennes mulighet for å oppfylle dette ansvaret. Begrunnelsen for dette synet er at svært mange av de større byggherreorganisasjonene bygges ned parallelt med at entreprenørene overtar stadig flere roller og styrker sin posisjon i markedet, og at det er en stor utfordring å styrke byggherrens posisjon så hun kan fylle det ansvar hun har fått.

Flere av landene har sett denne problemstillingen og har i sitt lovverk innført ulike typer nye roller som skal bistå byggherren med å fylle sitt ansvar. Ved en sammenligning ser vi at de landene som i minst grad har plassert et totalansvar hos byggherren – Norge og Island – begge har forsøkt å formalisere en ny rolle som skal ha et selvstendig ansvar ovenfor bygningsmyndighetene for å bistå byggherren med å oppfylle sitt ansvar. I begge land har dette bakgrunn i en bransjestruktur med høy andel ikke-profesjonelle engangsbyggherrer. I Norge benevnes rollen «ansvarlig søker» (SØK), og på Island benevnes den «byggedirektør».

Sverige har også innført en slik ny rolle, på tross av et klart totalansvar hos byggherren. Men med henvisning til ubalansen påpekt i SOU 2002:115 mellom stadig svakere byggherrer og sterkere entre-

prenører, og et skille mellom profesjonelle og ikke-profesjonelle byggherrer, har de likevel opprettet en «hjelperolle» for å styrke byggherrerollen: «kvalitetsansvarlig» (KA).

Gjennomgangen av situasjonen i hvert av landene viser imidlertid at både Norge, Sverige og Island opplever en noe uavklart situasjon rundt ansvaret til disse «hjelperollene». Alle har bl.a. signalisert behovet for å enten prøve ansvaret rettslig, eller bearbeide det til et klarere ansvar for en avgrenset oppgave.

KAP IO Kompetansekrav og godkjenningsordninger

Landene har i ulik grad fastsatt formelle krav til aktørene. Vi har sett på hvilke aktører det settes formelle krav til i bygningsloven, og hvilke ordninger landene har for autorisasjon/godkjenning av aktørene det er satt krav til.

De to landene som i størst grad har lagt ansvaret ovenfor myndighetene på flere parter i byggesaker, har også offentlige godkjenningsordninger: Norge har i størst grad ansvarliggjort hver enkelt aktør, og har den mest omfattende offentlig godkjenningsordningen. Island har delvis fordelt ansvaret på flere parter, og har en form for offentlig «register» («liste»), selv om dette ikke er en egentlig godkjenningsordning.

I Sverige og Finland er ansvaret klart plassert hos byggherren, men det er da satt formelle krav til enkelte andre aktører, og det er etablert ordninger med frivillige registre.

I Danmark er ansvaret klart plassert hos byggherren, og det stilles ikke formelle krav til henne eller andre aktører, og det er følgelig ikke noen godkjenningsordninger.

Utover det som framkommer over, bør det nevnes at Island setter samme formelle krav til sine kommunale «byggningsinspektører» som til de prosjekterende (evt. «byggedirektørene»), bl.a. fordi byggningsinspektørene selv skal forestå reell kontroll av både prosjektering og utførelse. Det åpnes også for at kommunene kan kjøpe denne kompetansen fra private foretak dersom kommunene ikke selv har tilstrekkelig kompetanse.

KAP II Kvalitet i bygd miljø

Kvalitet i det bygde miljø har som nevnt i kap. 8 vært det viktigste målet for bygningslovgivningen i alle landene, men likevel har myndighetene i de fleste landene uttrykt at dette fortsatt er et område hvor de har store utfordringer. Landene har valgt noe ulike virkemidler for å forsøke å oppnå høy kvalitet i sine bygde omgivelser.

Virkemidler og system for kvalitetssikring

Alle landene har i større eller mindre grad en lovgivning som er basert på funksjonskrav, og disse er enten fastlagt i selve loven (Finland og delvis Danmark), i forskrifter til loven (Norge og Danmark), eller i eget lovverk (Sverige). Island har i større grad enn de øvrige konkrete tekniske krav i loven, men de ønsker endring i retning av funksjonskrav ved neste revisjon av loven. Sverige og Danmark har i størst grad vektlagt innovasjon i byggenæringen, og dermed i minst grad spesifiserte konkrete krav. Forbrukerlovgivningen generelt omtales ikke her.

Uansett hvordan kravene er stillet, er den største utfordringen knyttet til hvorvidt kravene blir oppfylt i praksis, og hvorvidt man har klart å bedre kvaliteten og redusert skadeomfanget.

Av virkemidlene for å oppnå bedre kvalitet kan nevnes: Kompetansekrav til utøverne, krav om egenkontroll, offentlig godkjenning av en kontrollplan for arbeidene som skal utføres, egen rolle som kvalitetssikrer (både av myndighetskrav og av prosjektering/utførelse), krav om uavhengig kontroll, krav om erfaringsoverføring, økonomiske virkemidler, krav til vedlikehold, veiledning og opplæring m.m.

Det er mange virkemidler, og landene har tatt i bruk ulike kombinasjoner av disse. De viktigste virkemidlene for alle landene unntatt Danmark er at det settes krav til aktører og kontrollplaner. Danmark skiller seg mest ut ved at de i minst grad setter krav til aktører, kontrollplan osv, samtidig som de i størst grad benytter økonomiske virkemidler og setter krav om erfarings-

overføring og god opplæring/veiledning. Finland har i sitt nye lovverk stillet krav om at det skal utarbeides en plan for forvaltning, drift og vedlikehold av et anlegg (FDV-plan) før ferdigattest kan utstedes. I tillegg til de nevnte virkemidlene jobber alle landene med holdningsskapende arbeid for å sette fokus på god kvalitet.

Estetikk og skjønnsutøvelse

Generelle krav til estetiske kvaliteter er tatt med i alle landenes bygningslovgivning, mer eller mindre sterkt formulert, og forvaltes via skjønnsutøvelse. Skjønnsutøvelsen omfatter imidlertid mer enn estetikk. Men konkret sikres estetiske kvaliteter best gjennom spesifikke krav satt i reguleringsplaner, og i flere av landene (Danmark og Finland) betraktes dette da som plansaker.

Skader og feil

Ingen av landene har en offentlig og komplett skadestatistikk.

I Sverige og Danmark har imidlertid forsikringsselskapene relativt gode statistikker, men formålet med disse er definert av forsikringsbransjen, og i Sverige er de heller ikke offentlig tilgjengelige. På Island har myndighetene via den offentlige bygningskontrollen et relativt godt bilde av skadeutviklingen. I Norge pågår det et omfattende arbeid for å få kvantitativ informasjon om skader og byggfeil.

Men på tross av manglende gode data for skadeutvikling, er det i alle landene en klar og uttalt holdning at det er for mange byggskader, og at forebyggende arbeid har høy prioritet.

KAP 12 Utbyggingsavtaler m.m.

Det er i de fleste landene et stort fokus på nye samarbeidsformer mellom private utbyggere og offentlige myndigheter. For de private partene er motivasjonen oftest å få raskere igangsetting av større utbygginger – som oftest boligområder, men også for næringsvirksomhet. For det offentlige kan motivene være mer nyansert. Partene har ofte felles interesse av å få raskere klargjø-

ring av byggeområder, men for det offentlige er dette også ofte kombinert med muligheter for å redusere de offentlige kostnadene til infrastruktur ved slike utbygginger.

Dette er ikke et område som er klart definert eller spesielt omtalt i bygningslovgivningen, men lovverket gir ulike rammebetingelser for slikt samarbeid, og for det offentliges muligheter for å få kostnader til infrastruktur dekket ved slike avtaler.

De fleste landene er opptatt av begrepet «utbyggingsavtaler», og alle (kanskje med unntak av Island) ønsker å tilrettelegge for økt bruk av slike avtaler gjennom et mer fleksibelt grensesnitt mellom plansaker og byggesaker ved revisjoner av sitt lovverk. Men avtalenes begrunnelse og innhold er noe ulikt, og dermed også landenes muligheter for å benytte avtalene for å dekke opp kostnader knyttet til infrastruktur.

- I Norge brukes utbyggingsavtaler primært i pressområder, og utbyggernes ønske om en raskere utbygging av (primært) boligfelt enn politiske vedtak gir grunnlag for, gir kommunene anledning til å kreve økte dekningsbidrag for kostnader til bl.a. infrastruktur. Lovgrunnlaget for økte dekningsbidrag er delvis «rekkefølgebestemmelsene» i kommunens handlingsplan og delvis privatrettslig baserte ytelser utover dette. Det arbeides nå med lovregulering av slike avtaler.
- I Sverige benytter de største utbyggerne mange ulike typer avtaler med kommunene for å sikre klargjøring av boligfelt for å sikre jevn sysselsetting i sine konserner. Dette bidrar til raskere bygging av flere boliger – noe «det offentlige» ser at det er behov for. Det er ikke andre særskilte økonomiske motiv for kommunene i disse avtalene.
- I Danmark benyttes begrepet utbyggingsavtaler om flere typer avtaler: Utbyggingsavtaler for boligfelt på «jomfruelig mark» vil være aktuelt nær pressområder, men det forutsetter først at det foreligger en lokalplan som gir grunnlag for endring fra «landzone» til «byzone». Kommunens juridiske grunnlag for å kreve økt dekningsbidrag fra utbyggeren/grunneieren er da en «frigivelsesavgift» for dette landzonearealet, med henvisning til at dette arealet nå får vesentlig høyere omsetningsverdi.

Utbyggingsavtaler innenfor «byzonene» betraktes ellers primært som et verktøy for mer fleksibel plan- og byggesaksbehandling, ved utarbeiding av bebyggelsesplaner der lokalplanene bare angir løse rammer og hvor begge parter har interesse av dialog i planprosessen. I disse tilfelle har ikke kommunene egentlig hjemmel for å kreve ekstra dekningsbidrag, men

dette gjøres likevel ofte i praksis. Det har vært et ønske fra kommunene om en mulighet for ekstra dekningsbidrag i rehabiliterings- eller «transformasjons»-områder, men dette har ikke fått politisk tilslutning.

- I Finland benyttes utbyggingsavtaler der utbyggerne eier grunnen, og ønsker å bygge ut større, uregulerte områder. Finland har nå innført en vesentlig sterkere planstyring enn tidligere, og har generelt byggeforbud utenfor regulerte områder. Det juridiske grunnlaget for å kreve økt dekningsbidrag er knyttet til regulering (eller omregulering) til et formål som kan gi vesentlig verdistigning på grunnarealet, og er dermed knyttet til dette ved bl.a. at det settes et «tak» for bidraget på max 60 % av den beregnede verdistigningen.
- På Island er utbyggingsavtaler et relativt nytt begrep som foreløpig er begrenset til noen få tilfelle i Reykjavik-området, hvor utbyggerne har kjøpt opp større grunnareal for feltutbygginger. Debatten er hovedsaklig knyttet til reguleringsprosessen, og det er foreløpig ikke juridisk grunnlag for å kreve ekstra dekningsbidrag av utbygger.

Utbyggingsavtalene er basert på at dette er avtaler hvor både utbygger og kommune har felles interesse av at slik avtale inngås. For kommunenes del kan dette enten være en økonomisk interesse, en interesse av raskere boligbygging enn de ellers ville kunne tilrettelagt for, eller at avtalene primært er et planverktøy. Som det framgår over, er det en sterk sammenheng mellom mulighetene for å kreve økt dekningsbidrag, og det overordnede plansystem som kan åpne for et juridisk grunnlag for dette. Landene har ulike modeller, og ulikt grunnlag for regler om kostnadsfordeling, til dels ulikt motiv, osv.

KAP I3 Byggesaksbehandling

Det er stor variasjon mellom landene mht. saksbehandlingsprosedyrer, med Danmark og Island som de to ytterpunktene. I Finland og Norge er saksbehandlingsprosedyrer nylig revidert, og det er mange fellestrekk i disse to landene. I Sverige er man i ferd med å se på revisjoner av sine prosedyrer, og deres system er noe avvikende i forhold til de øvrige land.

Danmark har stor kommunal valgfrihet og dermed få formalkrav til selve saksbehandlingen. Der vektlegges forholdet til plangrunnlaget, og en ferdigattest med stor betydning.

Island har sterke og detaljerte formalkrav til alle ledd i saksbehandlingen. Men ferdigattesten har i praksis liten betydning fordi det er åpnet for adgang til å ta husene i bruk før ferdigattest foreligger, og det omsettes en stor mengde uferdige hus – myndighetene har gått så langt som til å sette dette i et system med attester som skal vise ulike grader av ferdigstilling, av hensyn til eiendomsomsetningen.

Både i Finland og i Norge er det lagt en stor vekt på en tidlig dialog mellom søker og myndigheter, og på at rammer for tiltakene og for krav til aktørene skal avklares så tidlig som mulig. Saksbehandlingen kan ellers variere litt, men i begge disse land har også ferdigattesten stor betydning, og Finland går lengst ved å kreve denne som grunnlag for teknisk tilknytning til offentlig vann og avløp.

I Sverige er «byggsamrådet», dvs. det formaliserte møtet etter innlevert søknad, en viktig del av saksbehandlingen. I hovedsak har de en deling av behandlingen, hvor forholdet til plangrunnlaget behandles ved søknad om «bygglov», mens forholdet til andre myndighetskrav og kvalitetsansvarliges kompetanse vurderes ved «bygganmälan». Ferdigattesten har imidlertid liten betydning, bl.a. fordi den ikke er koblet mot brukstillatelse.

Det er bare Norge som har startet prøveordning med elektronisk saksbehandling, men både Sverige, Danmark og Finland utreder dette, som er et politisk ønske i alle disse landene.

KAP 14 Kontroll og tilsyn

Alle landene har offentlig tilsyn, men ansvaret for kontroll varierer mer. I Norge, Sverige og Danmark er ansvaret for kontroll lagt til private aktører, i Finland er det et kommunalt ansvar som kan delegeres til private aktører (og oftest blir det), mens kontrollen på Island er et offentlig ansvar.

I likhet med saksbehandlingsrutinene, er det også for kontroll og tilsyn Danmark og Island som representerer ytterpunktene: Danmark har privat ansvar for kontroll som ikke overprøves av det offentlige, kombinert med offentlig tilsyn, og Island har sterk offentlig kontroll som vanskelig kan skilles fra tilsynet. Norge og Finland har også her sammenlignbare systemer, med unntak av Norges krav om kontrollplan og egen kontrollansvarlig for private aktører. Sverige har også mye felles med dette, men bruker også «byggsamrådet» aktivt i sitt tilsyn.

KAP 15 Forsikringsordninger

Hovedprinsippet i alle landene er at hver aktør forsikrer sine arbeid under byggeperioden, og byggherren overtar forsikringsansvaret ved ferdigstillelse – med unntak av entreprenørenes garanti-forpliktelser.

Forsikring er primært et privatrettslig anliggende i alle landene. Men myndighetene har i noen av landene forsøkt å gå inn med ekstra forsikringsordninger for å bidra til å sikre boligeiere mot uforholdsmessige store kostnader som kan tilskrives byggeprosessen, men som ikke dekkes av entrepriserettens garantiordninger.

I Sverige gjøres dette via en ordning med «Byggfeilforsikring», og i Danmark gjøres dette via en ordning med to ulike «Byggska-defond».

På Island er det størst behov for denne type beskyttelse av boligeiere knyttet til den relativt omfattende omsetningen av boliger som ikke er ferdigstillet, hvor det ved avdekking av feil eller mangler kan være uklare tolkninger av hva som er omfattet av forsikringen – og evt. hvilken type forsikring (byggeier eller entreprenørs forsikring). Myndighetene har derfor som nevnt tidligere forsøkt å bidra til en mer avklart situasjon ved å utarbeide standard formularer som viser grad av ferdigstillelse.

Ordninger tilsvarende Sverige og Danmark har også vært vurdert i Norge og Finland, men det betraktes ikke som myndighetenes ansvar, og det forligger ingen konkrete planer om å etablere noen ordninger for dette formål.

KAP 16 Klager

Klageadgangen er på et overordnet nivå relativt lik i alle de nordiske landene. Det er generelt adgang til å klage over vedtak for alle parter som er berørt av vedtaket, inkl. lag og ideelle organisasjoner som representerer interesser som blir direkte berørt. Det er også generelt anledning til å klage over lovanvendelsen.

Det er likevel noen ulikheter i klageadgangen, hvor Island har flest begrensninger i klageadgangen – fulgt av Sverige, og hvor Finland har den mest utvidete klageadgangen:

- På Island er det i prinsippet ikke klageadgang dersom tiltaket er i overensstemmelse med plangrunnlaget.
- Sverige har en begrensning i klageadgangen ved at det ikke er anledning til å klage i en byggesak over forhold som er endelig vedtatt i en behandling forut for byggesaken. Til gjengjeld har Sverige relativt mange klageinstanser.
- Norge og Island har begrenset klageadgangen ved å innføre frister for fremsetting av klager. I Norge er det en 3-ukers frist, og på Island en 4-ukers frist.
- I Danmark og på Island er det en begrensning ved at det ikke er klageadgang på utøvelsen av kommunens frie skjønn, f.eks. vedtak vedrørende estetikk.
- Finland har utvidet klageadgangen, ved at det i plansaker også er anledning til å klage over hvorvidt et innholdskrav er oppfylt.
- Finland har også utvidet klageadgangen i rivingssaker og saker der miljøspørsmål berøres, ved at *alle* har anledning til å klage, også privatpersoner uten tilknytning til saken.

Omfanget av klageadgangen er imidlertid et politisk diskusjonstema i nesten alle landene, fordi utbyggere ønsker begrensninger pga. de store mulighetene for å forsinke en bygge-prosess urimeelig, mens hensynet til demokratiske rettigheter drar i retning av utvidet adgang.

Klageinstansene innebærer større prinsipielle ulikheter mellom landene.

- I Sverige og Finland er det egne *forvaltningsdomstoler*, og klagebehandlingen følger prosedyrene for forvaltningsrettslige spørsmål. I Sverige gjelder dette dog ikke for det planfaglige innholdet, hvor klageinstans over Länsstyrelsen er regjeringen, og ikke forvaltningsdomstolen.
- I Norge og Danmark er det *regionale statlige nivået* (N: fylkesmannen og D: statsamtene) ankeinstans for klagebehandlingen. I begge land kan departementet overprøve vedtakene.
- På Island er det en egen statlig *klagenemnd*.
- Kommunenes rolle i klagesaker er også ulik: I Norge og Finland er kommunene v/et politisk utvalg første klageinstans, mens det i Danmark er uttrykt at kommunene *ikke* kan være en klageanstans, ettersom det er kommunene som har vært behandlende instans og fattet det vedtak som skal påklages. I Sverige har kommunene kun en forberedende rolle mht. formelle sider av saken, mens klager på Island sendes direkte til klagenemnda.

Av andre ulikheter mellom landene bør det nevnes at Norge og Island har innført tidsfrister både i klageadgangen og i klagebehandlingen.

KAP 17 Sanksjoner

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

Ved avdekking av lovovertridelser, som bygging uten tillatelse eller byggemelding, bygging som ikke er i tråd med godkjenning eller andre forhold, kan det nektes brukstillatelse, og det kan ilegges bøter. Bøtene vil variere med tiltakenes størrelse og overtre-

delsens karakter. I alvorlige tilfelle kan planmyndighetene også kreve bygget revet, men dette er i praksis ikke benyttet i stor grad.

I noen tilfelle vil det også kunne være aktuelt å politianmelde ulovlige forhold, og saken vil da bli fulgt opp som straffesak via domstolene.

SUMMARY

Comparison of the Building Legislation in the Nordic countries. Summary and conclusions

CH. I Introduction/foreword

The mandate of the project is to describe models for practical case handling according to the Planning and Building Act (PBA) in the Nordic countries, and the purpose is, among other things, to highlight the role of the public authorities in building control.

The task is commissioned by the Nordic Council of Ministers (Nordisk Ministerråd). The report is based on interviews with civil servants in central positions on ministry level in the respective countries. Debates around the principles of building legislation have therefore been carried out in all the countries, and we would presently like to express our gratitude to everyone who has participated in the talks and contributed to the quality of this report.

The report is initially covering the context in which the PBA is operating, and takes a closer look at the focal point of the Building part of the Act in each country. The second part proceeds to discuss specific subjects related to the PBA: distribution of authority and mandates, claims according to competence and certification of actors, enterprise quality systems, and a brief discussion of development agreements.

The comparison of handling of building applications, as well as systems for inspection and control, is treated as the main subject, while the summary contains only the most prominent features.

Finally, insurance schemes and opportunities for complaints and sanctions are addressed.

CH. 2-7 The context in which the Planning and Building Act is operating in each country

In order to compare the legislation in the five Nordic countries, we have first reviewed the situation in each country regarding the context of the PBA; tiers of governance, planning hierarchy and interface between the planning processes and handling of building applications within the frames of a plan (ch. 2-6). Then we have done a comparison of this (in ch. 7).

All the Nordic Countries apart from Denmark have comprehensive, common PBA's that handles both the planning aspect of development control as well building technical aspects. Denmark operates with two separate laws.

The Planning part of the Act is subordinate to the Ministry of Environment in all the countries.

The Building part of the Act is also subordinated to the Ministry of Environment in Sweden, Iceland and Finland, although in Finland the Ministry is divided in two sections, and the Minister of Housing is responsible for the Building Act. In Norway, the Ministry in charge of the Building part is the one of Local Affairs, and in Denmark it is the Ministry of Economy and Labour.

The legislation is under revision in Norway, Sweden and Iceland. Finland has recently received a new Act, which implies significant alterations to the previous Act, and which they are currently implementing. Denmark only considers adjustments in their Act.

The purpose of the alterations is to create changes which all point in the same direction:

- a stronger focus on the impact of specifications given in the superior plan in the handling of specific building applications.
- better co-ordination and flexibility between superior plans and building applications
- a system that contributes to better quality in all buildings
- simplifications

In Denmark, the system has the strongest emphasis on zoning specifications in the superior plan, and focus for improvements are on better co-ordination and flexibility.

In all countries, the content of the PBA has developed from specific technical claims towards focussing on building functions. In addition, the technical aspects have increasingly been removed from the Act and enclosed in by-laws. However, there are differences between the countries: In Sweden, the technical specifications have been almost completely removed from the Act and introduced into a separate Act (1987): “Byggnadsverkloven” (BVL). In Norway and Finland, the technical specifications are primarily presented as by-laws of technical and functional specifications, whereas Denmark has kept some specifications as part of the Act, while others are presented as by-laws, (like “Småhusbestemmelse”). Iceland has largely kept them as part of the existing Act.

Building permission is obligatory in all countries, but there are some differences regarding the object of assessment.

Norway

Tiers of governance

Norway has 3 tiers of governance: State, county and municipality. The state also exerts its mandate on to levels; central authorities and county offices, which represent a “regional state authority”.

For the Building Legislation, two additional instances have important roles: “Statens Bygningstekniske Etat” (BE), is subordinate to the Ministry of Local Affairs (KRD), and deals with the implementation of the Act, drawing up by-laws, standards, etc. “Den Norske Stats Husbank” (Husbanken), is also subordinate to KRD, and is responsible for the implementation of financial policy tools pertaining to housing policy and -qualities.

Plan hierarchy

The Act is dealing with 3 types of plans. (In addition to nationwide policy specifications regarding a few, prioritised land-use issues: rikspolitiske bestemmelser.)

- County plans are drawn up the county, and are primarily strategic. They are not obliging, and do not always include spatial zoning.
- Municipal Plans are drawn up by the Municipality, and are strategic plans with area-designation. These can be made legally binding by Municipal Council.
- Development Plans (Regulation plans with specific zoning specifications) are also a Municipal responsibility. They deal with a smaller area and are legally binding.

In addition, there are some kinds of visualization plans that are more detailed than Developmental plan, as required in order to visualise the development plan, which might be produced prior to the handling of building application.

The spatial plan hierarchy in Norway is currently under revision, and Planlovutvalget have suggested considerable alterations to the structure of the planning part of the PBA.

The relationship between plans and building applications.

The interface between spatial plans and building applications lies between the Development plan and the building application. There are two different procedures for building application. The normal procedure is in two steps; first a contextual approval (rammetillatelse) where the project is evaluated in relation to existing superior plans, and subsequent a building permission, approved on the basis of technical claims and the competence of the actors responsible for different aspects of the design and construction.

A one-step application can be used for simpler building projects. For very small applications it may be sufficient to send a notification of building activity.

Sweden

Tiers of governance

Sweden has 2 tiers of governance: State and municipality level. The state governs in two tiers, and affects the level of central authorities and the level of regional state authority, "Länsstyrelsen".

In the authority of the PBA, substantial parts have been delegated from the Ministry of Environment to “Boverket”, which is responsible for the implementation of the Act, the drawing up of by-laws, and the inspection of the municipalities.

Plan hierarchy

The law deals with 4 kinds of plans, all under the responsibility of the municipalities.

- Regional plans, drawn up through inter-municipal work with the intention to co-operate stakeholders and the interests in one region. However, there is no formal requirement for these plans, and they are therefore rarely used.
- General or municipal plans, also strategic, but not legally binding, affecting the local area of one municipality.
- Development plans which are detailed zoning plans, intended for specific areas. These plans are legally binding.
- Visualisation plans which are used to illustrate the details in the development plans. This type of plan is legally binding, but it is hardly ever used.

Superior plans and detailed plans are the two most important plans. Since the superior plans are not binding for the more detailed plans, there is in reality no binding plan hierarchy. It is currently being debated whether superior plans should be made binding.

The relationship between plans and building applications

The interface between plans and building applications is between the development plan and the building application, as the visualisation plan is mainly a specification of the development plan, most often related to a specific application.

There are two types of building applications: *permission* and what can be called *building announcement or notification*. The handling of applications is initially assessed in relation to superior plans and other societal claims, for building applications as well as for applications of other kinds of encroachments like parks, sports

arenas, etc. However, any building activities must also, according to the PBA, be approved in terms of design, technical and functional specifications, according to Byggnadsverkloven (BVL), and these approvals are given based on information in the building announcement.

In the Swedish system, the builder/owner must obtain separate approvals from other public authorities when this is relevant, (i.e. road authorities, health authorities, etc.). In such cases, the municipality is obliged to inform the builder/owner about the offices in charge of the necessary permissions.

Denmark

Tiers of governance

Denmark has 3 tiers of governance: State, county and municipality. The state is primarily a central authority, although there are also some state agencies at the regional level, but these do not cover the entire country.

For the Planning and Building Legislation, considerable portions of the authority are delegated from the Economy- and Labour Ministry to “Erhvervs- og Boligstyrelsen” (EBST). The latter is responsible for the implementation of the Act, for drawing up by-laws and for certain economy policy tools related to social housing and urban renewal.

Plan hierarchy

On a superior level, the country is sectioned into 3 types of zones: *city zones*, *land zones* and *summer house areas*. No other country in this study has such zoning system. In order to protect agricultural interests, the restrictions are especially strong in the land zones (93% of the country), and alterations in zoning can only take place in political sittings. The alteration is then subject to a fee, the so called “frigørelsesavgiften”.

The Act refers to several kinds of plans:

- *Landsplan*, which is a strategic plan with no zoning decisions.
- *State specifications*, concerning protection and restriction in the coastal zones (3km), and a separate shore protection zone (300m), which means that building is prohibited.
- *Regional plans* are drawn up by the counties and are binding strategic plans which also include spatial development.
- *Municipal plans* are drawn up by the municipalities and are more detailed and restricted, as well as binding.
- *Local plans*, detailed and legally binding spatial plans for a limited area.
- *Visualisation plans* are not mentioned in the Planning Act, but are often drawn up by the municipality in co-operation with the developer in order to visualise a local plan. This plan has no legal binding.

The relationship between plans and building applications

The interface between plans and building applications lies between the Local plans and the Visualisation plans, since the latter can be viewed as an interpretation of how a Local plan materialises in a project.

Permission must be granted for all major building activities, and their relationship to the superior plans is the primary subject prior to approval. For smaller enterprises, that fulfil the requirements given in the superior plan, it is sufficient to send a building report, which automatically entitles one to build.

Finland

Tiers of governance

Finland has 2 tiers of governance: State and Municipality. The Ministry of Environment is the state authority for the Planning and Building Legislation. They have a separate regional level consisting of 13 “regional environmental stations” which perform, among other things, the task of approving plans.

Plan hierarchy

The Act refers to 3 main types of plans, with two variants of the general plan.

- Regional plan, consisting of binding, strategic plans produced by inter-municipal co-operating organs.
- General plan and Common general plan, “gemensam generalplan”. The General plans are drawn up for the whole or for parts of the municipality, and are strategic plans. These plans are normally not binding, but legally binding may be agreed to by the municipal council. Common general plan is a corresponding inter-municipal plan (rarely or hardly ever used).
- Detail plans are drawn up by the municipality (often in co-operation with the developer, sometimes by the developer alone). They comprise a specifically defined area, and are legally binding.

The plan hierarchy and the restrictions connected to each plan level has undergone major changes in the new law, called “marknads- och bygglagen” (MBL) from 2002, which has made the present plan hierarchy considerably stricter.

The relationship between plans and building applications

The interface between plans and building applications lies between detail plan and building application.

Building application may be sent in the early stages of a project development process, providing the opportunity for a dialogue with the authorities and for clarification of the extent of material required for a final application for building permission.

*Iceland**Tiers of governance*

Iceland has 2 tiers of governance: State and municipality.

In order for the municipalities to co-ordinate their mutual interests, there are some municipal “clubs”, but these have no delegated formal authority.

The Ministry of Environment is responsible for the Planning and Building Act (SBL), and their Planning Department (“Skipulagsstofnun”) is responsible for the implementation of the Act, drawing up of by-laws, providing guiding material and assistance for the municipalities, and for inspection of their practice.

Plan hierarchy

The Act refers to 3 types of plans:

- Regional plans, representing compulsory co-ordination between the municipalities in the same region. There is a separate type of regional plan for the internal areas of the country, “Høglandet”, which also serves as a protection plan with severe restrictions.
- Municipal plans which cover the entire municipality and are more detailed and binding strategic plans. These plans form the basis for the handling of building applications, if there is no detail plans.
- Detail plans deal with smaller sections of a municipality, and are legally binding.

The plan hierarchy has undergone major alterations in the new Planning and Building Act (SBL) of 1998, where the emphasis is on a stricter hierarchic binding between plans and building applications.

The relationship between plans and building applications

The interface between plans and building applications lies between detail plan and building application. It is assumed that a building activity is within specifications given in the detail plan, but at the moment, there is a lack of adequate adopted and approved plans for all current building areas in Iceland. There may therefore be extensive evaluations of building activities, according to claims and specifications stated in superior plans.

A building application also requires a thorough documentation regarding the construction, and the qualifications of those involved in the building process, and public authorities undertake a genuine investigation of these documents.

Final comments on the contexts in each country

There are many similarities between the countries, but also differences – and these are primarily related to the degree of bindings in the *plan hierarchy*.

Denmark has the most strict plan hierarchy, and this has been the case for quite a while. Finland and Iceland have recently introduced a stricter plan hierarchy. In Norway, this issue is under consideration during the current revision of PBL, while Sweden has the weakest plan hierarchy today, and is considering a revision process.

- On a regional level, all countries have a strategic plan, but in Norway and Sweden these plans are not legally binding, which makes them less important for practical planning. It should also be noted that Denmark again deviates by having had binding regional plans for a long time. In Finland and Iceland, binding was introduced relatively recently.
- On a municipal level, all countries have plans which comprise the entire municipality, and which declares spatial developments and land usage. The differences concern binding, on this level as well. Denmark has a clear binding and Iceland has just introduced it. For the remaining countries, the municipal plans are normally not binding, although there are specific exceptions.
- All countries have legally binding regulation plans that are drawn up for limited parts of the municipality. These plans constitute the lowest and most detailed level in the plan hierarchy against which the building applications are reviewed. However, Norway also has Visualisation plans which have the same legal status as the regulation plan, but these are drawn up only under special circumstances.
- All countries except Iceland, have a more or less voluntary “middle level”, (i.e. Visualisation plans), between the adopted regulation plan and building application. But only Norway considers this in-between level with a separate formal approval. The remaining countries either have a visualised plan as the basis of debating further elaboration and alteration of a draft project, or another type of foundation as the point of departure in debating what requirements that must be forwarded to make a building application in accordance with the plan.

An approved building application of the building activities before the initiation of construction work is required in all countries, but certain differences should be pointed out. In Norway, Iceland and partly in Finland, both the design and the projecting must be approved, as must the competence of all actors. This must be approved prior to the initiation of construction work. In Sweden, the competence of the person in charge of the building quality must be assessed, while an approval of the building application subsequent to submission of application for “bygglov” and “bygganmälan”, does not necessarily imply initiation of the construction. This is because the constructor herself must obtain the required approvals from additional authorities prior to initiation.

It seems that the procedures for the handling of building applications corresponds to the level of plan hierarchy in that a strict plan hierarchy lessens the need for extensive procedures.

CH. 8 The intention of the Act

All countries want greater emphasis on the impact of plan decisions on building projects and a stricter binding between the different levels in the building control plan hierarchy. At the same time, they wish a more flexible and resilient way of handling building applications.

In all the countries the main goal for the building part of the Act has been (and is) to ensure high quality constructions. The superior goals, therefore, are to a large extent the same, but the countries have attached importance to different policy tools in order to reach the goals. They are also operating in different stages in terms of revisions of the legislation.

In Norway it was considered important to make each of the actors in the building process more directly responsible for the quality of their own work, by claiming certification of competence to manage the work, and by requiring a plan to control the work, approved separately by the municipality. The current PBL is from

1997, and the focus of the reform in 1997 was a new distribution of responsibility for the various roles involved in the building process. This was also related to the character of the building activity in Norway, with several non-professional one-time builders. The main reason for this is the structure of the building industry, where in Norway, a great deal of all building projects are handled by individuals who are inexperienced with building activities, but who build their own house once in their life. The intention of the law is to relieve those builders/owners of the responsibility for the quality in design and construction work. This implied a new distribution of responsibility between the building controllers and the actors. The municipal building control is now formally phased out (after being a “sleeping activity” for many years), and is replaced by a municipal building inspection. The present municipal building control authority is dealing with approval of applications, both in terms of how the construction affects the adjacent buildings, in terms of technical quality, approving the competence of all actors involved, and approving their plan for controlling themselves. There is an assessment program going on of whether the new law has contributed to improve the quality of the building environment.

In a 2003 revision, dead-lines were introduced to the municipal building control authorities, as an attempt to contribute to the reduction of the current imbalance between supply and demand of houses by handling building applications faster.

In the further revision work on PBL the focus on plan hierarchy has been increased. In the Building Act Committee’s mandate, the central subject is the quality of buildings, and simplification and efficiency in the handling of building applications. Included in this is a special focus on developmental agreement and improved co-ordination between planning specifications and the building project.

In Sweden, assessments revealed that the quality of the constructions primarily depended on specifications given by the owner, and the current law – PBL of 1995 – focussed on giving the owner a

complete and more direct responsibility towards the building and control authority. A new role with independent responsibility towards the building authorities was introduced, in order to ensure the quality, “Kvalitetsansvarlig” (KA).

At the same time, the contents of the law was divided, and the technical claims separated into a special act; “Byggnadsverkloven” (BVL). There was, however, another important purpose; to contribute to increased innovation within the building business. The law was based on functional claims with a minimal technical standard, and guidelines for workmanship were also kept to a minimum.

Parallel to the changes in the PBL/BVL, a new law to ensure sustainable development was passed, “Miljøbalken” (MB). It is currently functioning as a parallel law to the PBL, where the same elements can be evaluated on the basis of different criteria. This creates an unclear interface.

The PBL-reform in 1995 implied a new distribution of responsibility between the building authority and the private actors; the *owner/builder* was given the total responsibility for the constructions in terms of coherency with prescriptions given by the law and the authority to perform internal controls. The public building control was simplified and focus was put on the handling of building applications in terms of technical solutions, along with the authority of inspection and sanctions.

Despite of efforts to improve the quality, an increased standard of the constructions has not been achieved. A new investigation of other factors within the building activity has just started, including the structure of the entire building industry, construction costs and competitive conditions. In the further revision of PBL, there is increased focus on binding plan hierarchy, and a clarification of the interfaces between the laws PBL, BVL and MB, as well as coherency between plans and building applications. Simultaneously, the focus is still on the quality management within the construction activity, and on routines for case handling as well as inspections and sanctions.

In Denmark a main goal for the building act was to co-ordinate everything that affected the design of all constructions and ensures that the buildings are in line with superior plans. The law therefore comprises specifications of height, density, and land exploitation rates, in addition to ordinary claims for design and rules on case handling. The law also emphasises the role of the local democracy, as it allows for local variations and discretion.

Revisions have been done in order to achieve a continually clearer distribution of responsibility. Therefore, the *builder/owner* was given the total responsibility towards the building authorities, concerning quality and control of the activities, while the building authorities have right of inspection, (not duty of inspection). There are, nevertheless, some obscurities in these relations of responsibility. There is a possibility that the actors may be directly penalised in cases of neglect, and the public responsibility related to the uncovering of deficiencies is not clear.

Extensive building defects and a lack of quality management now constitutes a major challenge, and this is being worked with on several levels – coaching for builders/owners, new requirements for quality management, financial means, etc., – but this work is not directly related to the building legislation. Neither is the extensive work which is done to ensure sustainable development.

The current building act dates back to 1975, and has been continually altered, last in 2002. There has been a separate Planning law since the beginning of the 1970's, with the emphasis on binding plan hierarchy. The current focus is on the interface between planning act and building act, and on the interplay between the rules in the building legislation, the case handling and the building process – and on the implementation of digital case handling.

In Finland, the most important activity to achieve better quality has been to place a clear responsibility with the *builder/owner*, both towards the building authorities and for the quality of the buildings in general. In addition, the quality should be ensured through formal requirements and through claims for competency on the

part of the actors, and they have also aimed to focus on maintenance of existing buildings by requiring a maintenance and management plan for new buildings. It is assumed that the builder/owner performs internal control, but claims for inspection have been made. The responsibility for control lies with the municipality, with a possibility for delegation to the builder/owner.

The current legislation (MBL) dates back to 2000 and was revised in 2003. It involved comprehensive alterations compared to earlier legislation, particularly in the planning part of the act. Democratic processes and better coherence between the superior plan and the building application have also been important issues. In the new act, new claims for initial meetings with the builder/owner and the authorities have been introduced, both when the design work starts and when the handling of the application starts. The securing of democratic processes was also in focus in the revision of 2003, which dealt with development agreements and sharing of costs between public and private parties for these agreements.

In Iceland, the current planning and building act (SBL) is from 1998, and the main purpose of the law was to ensure a stronger plan hierarchy. Important principal changes were made, which was a very demanding task, both in terms of the alterations and of the implementation. The building part of the act did not receive equal attention, and the goals for this part of the act was not sufficiently discussed or harmonised with the new plan system.

The objectives in the building part of the act reflect the challenges from an earlier period, when the competence in the building business was low, the number of inexperienced and non-professional builders high, and the local building materials were not suitable. The main aim was to ensure good quality through a strict public control of the building applications. However, the competence is presently increased both within the projecting and the executing actors. Even the clarification of how the new construction fits into the existing built up area has improved significantly. The current debate has opened up for a division of the law; to separate the planning act and the building act. At the same time, there is a

wish to co-ordinate the building act with other acts and regulations concerning building design and joint it up into a common legislation.

The focus of a new building act will be to co-ordinate all regulations for buildings, transition to functional claims (in order to encourage innovation), simplifications in the public building control, and thereby also the quality management systems. New systems for case handling will also be a central subject.

CH. 9 Roles – responsibilities – authority

“Responsibility” for quality of design and technical aspects of the buildings is a common task for both authorities and actors in the building process. But when discussing the law, we here mean direct responsibility for making sure that the all activities and claims described in the law is carried out.

The division between public responsibility and the responsibility of the private actors is in all majorities similar in all the countries. However, there are a few, but distinct differences, and these must be commented separately.

Mainly, the responsibility for control is placed by the builder/owner, and the authorities carry out supervision.

In Norway, the responsibility for control is placed by the actors themselves, and by special “controlling actors” pointed out by the builder/owner. The public building control is phased out, and the authorities may only perform supervision.

Finland has placed the responsibility for sufficient control onto the public authorities, with a possibility for delegation to the builder/owner. The reason is to allow the authorities to take over the task if they consider it necessary. In practice, normal procedure is delegation to the builder/owner.

Sweden deviates from the remaining countries regarding the responsibility to gather permissions from other authorities than the building authority. Building permission merely implies an

approval according to PBL and BVL, while the builder/owner must ensure permissions from other relevant instances, i.e. road authorities, labour inspection authorities, health authorities, etc. The building authorities are obliged to give out information concerning which instances that must give their approvals. For the rest of the Nordic countries it is a public responsibility to co-ordinate all public bodies, and to ensure that all the necessary approvals are given prior to the building permission.

Iceland stands out in terms of strict public control, where public authorities perform the actual control of the project work and the design work as well as the construction work itself. This principle is currently under debate (see Ch. 15 on control and supervision).

Notification of neighbours – the interests of the general public

The protests and rights of neighbours involve two principally different approaches to the problem. Firstly, there are differing views regarding whether this should be part of a handling of the building application. Secondly, there is disagreement about the placing of the responsibility for the rights of the neighbours.

Sweden, Denmark and Iceland hold the basic view that the rights of neighbours should be ensured through a planning process, and when a regulation plan is passed, only *deviations* from this will constitute a cause for neighbour to protest. Denmark carries the consequences of this view the furthest; in case of a protest, the entire building application is transferred to the planning authorities for new handling according to the superior plans. In Sweden, neighbour might protest if the activity is considered hampering to them. The sending out of neighbour notifications is a part of the duties of the public in Sweden and Iceland – usually by, or in cooperation with the planning authorities, who also handles the protests.

Finland and Norway have the fundamental view that neighbours are entitled to protest against an activity, if they may have a *justified reason*. The reason may relate unclarified aspects of the regulation plan. However, Finland and Norway have differing

views about the right of appeal. Finland attaches great importance to this rights and emphasis that the rights of the neighbour are best ensured by a total public handling. Norway places the responsibility of neighbour notification with the builder/owner. They also put the builder/owner to be the receiver of appeals, assuming that this arrangement will lead to a better dialogue between builder/owner and neighbours. As yet, no experience concerning this has been gathered.

The builder/owner and her helpers

The concept "builder/owner" should probably be better differentiated in the legislation. In all countries the building industry undergoes so many changes that the previous comprehension and definitions are no longer sufficiently adequate. The Swedish report "SOU 2002:115 – Skärpning gubbar!" refers to an extensive structural change in favour of fewer and larger nation-wide enterprises. The contractors are to a great extent owners of their constructions, while the formulations in the legislation are based on the assumption that builder/owner and contractor are two different parties. It is pointed out that there should be a distinction between non-professional "one-time builders" and professional builders/owners.

The builder/owner has been given an extended responsibility through the body of laws in almost all the countries, and the before mentioned Swedish report is pointing out that an incongruence has developed, between the builder/owner's responsibility and her chances of fulfilling the tasks. The reason for this is that many organisations for professional builders/owners are scaled down, while the contractors continually take over new roles and strengthen their position in the market. Therefore, strengthening the builder/owner's position enabling her to fulfilling her responsibility is a major challenge.

Several of the countries have seen this problem and have introduced various types of new roles in their legislation; roles or functions that are to assist the builder/owner in fulfilling her responsibility. Through a comparison, we find that the countries which

to a very small degree have placed the total responsibility with the builder/owner – Norway and Iceland – have tried to formalise a new role that holds an independent responsibility towards the building authorities. In both countries, this is necessitated by the high percentage of inexperienced, non-professional “one-time builders”. In Norway, this role is named “ansvarlig søker”, and in Iceland it is named “byggedirektør”.

Sweden has also introduced such a role. With reference to the incongruence pointed out in SOU 2002:115 between the weakened builders/owners and the strengthened constructors, and the division between professional and non-professional builders/owners, they have introduced a “helper-role” to strengthen the role of the builder/owner: “kvalitetsansvarlig” (KA).

Assessing the situation in each of the countries shows that Sweden, Norway and Iceland experience a somewhat unclear situation according to the responsibility of the “helper-roles”. All have signalled the need for a legal trial of the responsibility, to enlighten the economical aspects of these roles and to help defining their task-related responsibility.

CH. 10 Competence claims and approval procedures

The countries have to a varying degree established formal claims of competence for the actors. The report gives a review of how the act in the different countries handles claims of competence for actors involved in the building process, and of the “*competence-task approval*” procedures in each country.

The two countries that have delegated the responsibility for quality to separate parties, Norway and partly Iceland, make use of public competence validating bodies. Norway has the most detailed public competence validation with claims for each actor, while Iceland only has got a semi-public “list” of the competence of the actors.

Sweden and Finland have placed the responsibility for adequate competence clearly with the builder/owner, but have also estab-

lished formal claims for other actors, as well as arrangements with voluntary registers of actors.

In Denmark, the responsibility is placed with the builder/owner, with no formal claims and consequently no competence approval procedures.

In addition, Iceland has established the same claims of competence and certification for the public building *inspectors* as for the work force contracted in private building activities, due to their considerable controlling task. In accordance with the law, the local building authority may, if necessary, buy inspection competence from private companies.

CH. II The issue of quality

Quality in the building environment, as mentioned in ch. 8, has been the prime mover for the building legislation in all the countries. Still, the authorities in most countries have expressed that this area is filled with major challenges. The countries have chosen different instruments in the attempt to achieve high quality in their building environment.

Policy tools and systems for quality management

All countries have, to a greater or lesser degree, a legislation which is based on functional requirements, and these are either determined in the act itself (Finland and partly Denmark), in by-laws (Norway and Denmark), or in a separate legislation (Sweden). Iceland has a greater measure of specific technical claims in the act, but they want a change towards functional requirements in the next revision. Sweden and Denmark have the strongest emphasis on innovation in the building industry, and therefore less specified and concrete claims. Regardless of how the claims are made, the greatest challenge is connected to the ensuring of their fulfilment in practice, and to the improvement of quality and the reduction of damage.

To mention some of the policy tools for improving quality: Competence claims for the actors, internal control, public approval control plan for all activities, quality management by special actors and quality management documents, independent quality control, claims of competence transfer, financial means, claims of review of experiences, claims of maintenance, counselling and training, etc.

The countries have utilised various combinations of this many policy tools. For all the countries except Denmark, the most important tool is to establish claims for actors and control plans. Denmark makes the least claims, while they use financial tools most widely, and make claims for transfer and good training/counselling. Finland has, in its new legislation, established claims for a plan for management and maintenance of a site, to be in place prior to the issuing of certificate of practical completion. In addition to the mentioned policy tools, all countries are working to influence the attitude in order to place focus on high quality.

Aesthetics and discretion

General claims regarding aesthetic qualities are included in the building legislation of all the countries, more or less distinctly expressed, and are administered through discretion. However, aesthetic qualities are most efficiently ensured through specific claims forwarded in the regulation plans, and in some countries (Denmark and Finland), the matter is considered to be a "plan issue".

Damages and errors

None of the countries have a public and complete statistic of building damages and -errors.

In Sweden and Denmark, the insurance companies keep relatively good statistics, but the purpose of these are defined by the insurance business, and in Sweden they are not even publicly accessible. In Iceland, the authorities have, through the public building control, a relatively good picture of the development of damages. In Norway, a comprehensive work is being done to gather quantitative information regarding damages and building errors.

However, in spite of a lacking in good data on construction errors and damage development, there is, in all countries, a clear and pronounced opinion that there are too many building damages, and that preventive measures have a high priority.

CH. 12 Development agreements, etc.

In most countries there is a focus on different types of partnership and ways of cooperation between private developers and public authorities. The private actors are usually motivated by faster initiation of large development projects – typically production of new houses, but also for business activity. For the public authorities, the motivation is more differentiated. A common interest for both parties is to get building projects started, and to avoid delays due to i.e. lack of adequate infrastructure. The public authorities also have a genuine interest in getting the developer to finance a great share of the infrastructure costs caused by the development, as well as in achieving other kinds of developmental gains.

The issues of development gain and development agreement are not clearly outlined in the Planning and Building Acts. The laws merely present some principles for this kind of private-public partnership, and some principles regarding the right of the public to receive developmental gains.

Most countries are concerned with the concept of development agreements, and with the possible exception of Iceland, all countries wish to facilitate increased use of such agreements. However, the justification and contents of these agreements are different, and consequently, so is the opportunity of each country to utilise the agreements.

- *In Norway*, development agreements are used primarily in areas of high growth rates. The developers' interest in accelerating building projects, gives the municipalities occasion to demand increased contribution including infrastructure costs. The legal foundation for increased contributions is partly the succession of decisions in the regulation plan, and partly civil law-based "gain-agreement" exceeding this. Legal regulation of this is considered.

- *In Sweden* the largest developers use several different types of agreements to ensure the initiation of building projects in order to provide continuous employment in their companies. This contributes to faster building and building of more houses, which the public authorities find necessary. There are no other specific financial motives on the part of the municipality in these agreements.
- *In Denmark* the concept development agreements is used for several types of agreements. Development agreements for housing sites on “greenfield development” (not built up areas) will be relevant in the areas with development pressure, but that supposes the existence of a local plan that constitutes the basis for a change from rural zoning to urban zoning. The legal foundation for a demand for increased contributions from the developer/land owner then acts as a “liberation fee” for that particular rural zone area, referring to the considerable increase in marketability of the land caused by the rezoning.

Development agreements within the urban zones are seen primarily as a tool for more flexible handling of development projects and building applications. In these cases, the municipalities do not have authority in the law to claim additional financial contributions, but this is still done in practice. The municipalities have wanted additional contributions in areas of rehabilitation or “transformation”, but have not achieved political support for this.

- *In Finland* development agreements are used when the developers own the land and intend to build in larger not previous regulated areas. Finland has now introduced a considerably stronger plan hierarchy, and has a general building prohibition outside of regulated areas. The legal foundation for the demand for increase in marginal contribution is related to the change of zoning specifications into purposes that might increase the market value of the land. The “fee” should be kept within a marginal value of 60% of the estimated increase in value.
- *In Iceland* development agreements are relatively new, and for the time being limited to a few cases in the Reykjavik area, where the developers have purchased large land areas for field development. The discussion evolves mainly around the regulation process, and there is not yet any legal foundation for demanding marginal contributions from the developer.

The basis for the development agreements is that developer and municipality have a mutual interest in such agreements. For the municipality, it could be economic gain, an interest in faster housing development than they would otherwise not be able to facili-

tate, or that the agreements are mainly tools to implement decisions stated in the superior plan. As already suggested, there is a strong connection between the possibility of demanding marginal contribution and the superior plan, which may give a legal foundation for this. The countries have different models, and different foundations for regulation of cost distribution, partly even different motives, etc.

CH. 13 Application handling procedures

There are great variations in the countries regarding building application handling procedures, with Denmark and Iceland as the two extremes. In Finland and Norway, application handling procedures have recently been revised, and there are many common traits in these two countries. In Sweden, the focus is on revision of procedures, and their system is deviating some, compared to the remaining countries.

Denmark has a considerable degree of municipal freedom of choice, and consequently few formal claims in the handling procedure of the application. They emphasise the relationship with the plan foundation, and a certificate of practical completion is of major importance.

Iceland has restrictive and detailed formal claims for all steps in the case handling. They have a certificate of practical completion which is of little consequence, because the buildings may be put in use before it is approved, and because a considerable amount of unfinished houses is on the market – they have gone as far as to create a system of certificates for various degrees of completion.

Both in Finland and in Norway, considerable importance is attached to an early dialogue between applicant and authorities, and to early clarification of contexts and claims. The case handling varies, but in both countries the certificate of completion is important, and Finland even demands this as a basis for connection of the new construction to the local public water and sewage service.

In Sweden, the formalised meeting following the submission of application; “byggsamrådet”, is an important part of the case handling. In principle, they have a divided handling, where the congruence – or lack of congruence – between the building application and the superior plan is handled, in the application for permission of carrying out construction. The competence of actor responsible toward the public authority and that the quality claims is attended to, is assessed in “bygganmälan”. Certificate of completion is of little value, since it is not linked to permit of using the new construction.

Only Norway has started an arrangement with electronic case handling, and Sweden, Denmark and Finland are debating this issue, which is a political ambition in all countries.

CH. 14 Control and inspection

All countries have public inspection, but the responsibility for controlling body is complex. In Norway, Sweden and Denmark, the responsibility for control is placed with private actors. In Finland it is municipal, but can be relegated to private actors (and so is usually done), while control in Iceland is a clear municipal responsibility.

As for the application handling procedures, for control and inspection Denmark and Iceland then represent the extremes: Denmark has an arrangement with private responsibility for control which is not even re-examined by the public authorities. Iceland on the other hand, has a strict public control which can hardly be separated from the inspection. Norway and Finland have comparable systems, but Norway requires a control plan and a separate function “responsible for control”. Sweden has much in common with this, but is also actively using “byggsamrådet” (the procedure meeting) as a part of their inspection routines.

CH. 15 Insurance schemes

The main principle in all countries is that each actor insures her work during the building period, and the builder/owner takes over the responsibility for insurance at the time of completion – except for the obligations that is a part of the contract bond that the contractor has to furnish.

Insurance is primarily a matter considered as private-legal in all the countries. However, the authorities have in some countries tried to introduce additional insurance schemes, in order to protect house owners from disproportionate costs arising from the building process, which is not already covered by the construction contract bond guarantee arrangement.

In Sweden, this is done through an arrangement with “Byggfeil-forsikring”, and in Denmark through two different “Byggskade-fond”. In Iceland, this type of protection is most needed by house owners related the extensive turnover of unfinished houses, where the revealing of errors and defects may result in confusion with regards to the insurance, and even whether the relevant insurance is that of the owner or that of the contractor. The authorities have therefore, as mentioned earlier, introduced certificates for varying degrees of completion.

Arrangements equal to Sweden and Denmark have also been up for discussion in Norway and Finland, but as it is not viewed as the authorities’ responsibility, there are no actual plans to establish any arrangements for this purpose.

CH. 16 Appeals

Right of appeals is, on a superior level, relatively similar in all the Nordic countries. There is a general admission to appeal for all involved parties, including groups and volunteer organisations that are directly affected. The application of the law may also be the subject of an appeal.

There are some differences in the right of appeal, where Iceland has the most limited admission of appeals – followed by Sweden, and where Finland has the most extended admission of appeals:

- In Iceland, there is in principle no right of appeal if the activity is in accordance with the superior plans.
- Sweden has a limitation in the right of appeals in that building permission cannot be subject to appeals concerning conditions that have been finally approved prior to the building permission. However, Sweden has more numbers of different appeal institutions.
- Norway and Iceland have limited right of appeal through the introduction of deadlines regarding the forwarding of appeals. Norway has a 3 week limit and Iceland 4 weeks.
- In Denmark and in Iceland, the admission is restricted concerning the application of discretion, i.e. aesthetic assessments.
- Finland has extended the admission of appeals, in that complaints concerning the contents of a requirement may also be admitted.
- Finland has also extended the admission of appeals, to include demolition cases and environmental issues, in that *everyone* may appeal, even individuals who are not involved in the case.

The extent of the admission of appeals, however, is a political subject of discussion in almost all countries, because the developers want restrictions that can act as protection against undue delays in a building process, while consideration of democratic rights points towards an extension.

The authority of appeals involves major principal differences between the countries.

- Sweden and Finland have special court of public administration issues, and the handling of building right appeals follows procedures like all other concerns for this court. Although

in Sweden, this does not apply to the contents of spatial plans when the government is the superior body.

- In Norway and Sweden, the *regional state level* (N: fylkesmannen and D: statsamtene) is in charge of the handling of appeals. In both countries the ministry may reconsider the decisions by the state regional level.
- In Iceland, there is a separate *state committee for handling of appeals*.
- The role of the municipality in appeals is different: In Norway and Finland, the municipality is the authority to which the appeals are forwarded, while in Denmark does the municipality not play any role in the handling of appeals, since the municipality has made the decisions that is appealed. In Sweden, the municipality only has a preparatory role, regarding formal aspects of the case, while appeals in Iceland are sent directly to the committee for handling of appeals.

Regarding differences between the countries, it should be mentioned that Norway and Iceland have introduced deadlines both concerning right of appeals and handling of appeals.

CH. 17 Sanctions

The possibilities of sanctions are principally the same in all Nordic countries.

Permit of use may be denied, and fines may be issued when offences are revealed. Penalties will vary according to the size of the activities and the character of the offence, and most often this is a penalty fee. In severe cases, the planning authority (council meeting) can demand demolition of illegal constructions, but this is hardly ever done. In some cases, illegal conditions will be reported to the police, and then be followed up as a criminal case through the courts.

1 Innledning

Prosjektet er finansiert av Nordisk Ministerråd, etter initiativ fra det norske Kommunal- og regionaldepartement.

Mål

I hht. prosjektmandatet er målet å beskrive modeller for praktisk byggesaksbehandling etter plan- og bygningsloven i de nordiske land, og hensikten er å få belyst hvilken rolle det offentlige har i byggesaken.

Prosjektet skal belyse hvilke virkemidler lovgivningen benytter for at BA-næringen (bygg/anlegg) og byggherren skal ivareta god estetisk utforming, tilgjengelighet og helse, miljø og sikkerhet i sine prosjekter. Man skal se på hvordan loven bidrar til at myndighetenes behandling kan gi kvalitet, effektivitet og rettssikkerhet i byggeprosessen. Prosjektet vil beskrive byggesakslovgivningen i de nordiske land samt hvilke oppgaver og ansvar myndighetene har i konkrete prosjekter, og hva som er overlatt til bransjen eller byggherrens ansvarsområder.

Avgrensning og oppbygning av rapporten

I hht. prosjektbeskrivelsen skal rapporten i vesentlig grad være basert på intervjuer med sentrale personer på departementsnivå i de ulike landene. Det har ikke vært forutsatt at man skal gå inn på bestemte formuleringer i selve lovteksten, og hensikten med prosjektet har også en mer overordnet karakter.

Rapporten er bygget opp med fire hoveddeler:

- A *Situasjonen i hvert land på et overordnet nivå*; utviklingstrekk, forvaltningsnivåer, planhierarki og hvordan de inndeler byggetiltak i forhold til sin byggesaksbehandling.
- B *Beskrivelse og sammenligning av innhold og fokus i bygningslovgivningen*; roller og ansvar i hht. loven, kompetansekrav og godkjenningsordninger, kvalitet m.m.
- C *Beskrivelse og sammenligning av implementeringen av loven*; byggesaksbehandling og ferdigstillelse, kontroll og tilsyn, klager, forsikringer, sanksjoner
- D *Analyser og konklusjoner*; Likheter, ulikheter og effekter av loven for bransjen og for ulike aktører.

Rapportens hovedhensikt er å gi en oversikt over landenes bygningslovgivning, og den er derfor faktaorientert i stor grad. Men ettersom den også skal avspeile landenes fokus og pågående arbeid med sin lovgivning på dette området, vil det også være stoff av mer analytisk karakter. Det er derfor forsøkt å skille mellom fakta/beskrivelser, landenes egne vurderinger, og forfatterens vurderinger og analyser.

Alle vurderinger i del A er hentet fra offisielle dokumenter i de respektive landene, eller har vært trukket fram av landenes representanter i intervjuene som «aktuelle temaer som drøftes».

Se forøvrig kildehenvisninger bak.

I Del B og C inneholder på samme måte landenes egne vurderinger basert på samme kilder som over, med unntak av de avsnitt som har «sammenlikning» i sin overskrift.

Del D er i større grad forfatterens analyser basert på gjennomgangen av stoffet.

DEL A

Bygningslov og planverk i hvert land

2 Norge

2.1 Viktige utviklingstrekk for bygningslovgivningen

Norge har en felles Plan- og bygningslov (PBL) som er underlagt to ulike departementer: plandelen av loven er underlagt Miljøvern-departementet, mens bygningsdelen er underlagt Kommunal- og regionaldepartementet. Det er igangsatt et omfattende revisjonsarbeid av PBL, og det er nedsatt to ulike komiteer som jobber med dette: Planlovutvalget som allerede har levert 2 innstillinger til revisjon av plandelen av PBL (NOU 2003:14), og Bygningslovutvalget som leverte sitt første utkast høsten 2003 (NOU 2003:24).

Den første landsdekkende bygningsloven ble vedtatt i 1965, og var i sin helhet underlagt Kommunaldepartementet. Da Miljøverndepartementet (MD) ble opprettet i 1972, ble ansvaret for plandelen av loven overført til dette departementet, og da fylkeskommunene ble opprettet i 1976 ble ansvaret for gjennomføringen av den regionale planleggingen delegert fra MD til dette forvaltningsnivået. PBL har senere vært underlagt en rekke mindre revisjoner, og to gjennomgripende revisjoner; i 1985 og i 1997. Det er ingen planer om deling av loven, ansvarsdelingen mellom to departementer er beholdt, og bygningsdelen av loven forvaltes fortsatt av Kommunal- og regionaldepartementet (KRD).

Behovet for offentlig regulering av byggesakene hadde vært et overordnet mål siden den aller første bygningsloven for byer og tettsteder i 1924, og dette ble videreført som målsetting både i loven av 1965 og 1985. Bygningslovgivningen hadde fram til 1965 klart vært preget av detaljerte og konkrete krav, og loven av 1965 representerte et viktig skritt i retning av funksjonskrav. I 1985 var hovedhensikten endringer i plandelen av loven for å oppnå bedre planstyring, og reformen i 1997 omfattet hovedsaklig en endring

av ansvarsforholdene i bygningsdelen av loven. Hoveddelene av krav til byggverk er skilt ut i egen Teknisk forskrift (TEK), og denne forskriften ble da samtidig revidert i retning av funksjonskrav. Det henvises der videre til standarder og veiledere som angir mulige løsninger for å fylle funksjonskravene, og det settes krav om særskilt dokumentasjon dersom standardløsningene ikke følges.

Det er forøvrig knyttet ytterligere tre forskrifter til loven: Forskrift om saksbehandling og kontroll (SAK), Forskrift om godkjenning av foretak (GOF), og Forskrift om organisering av den sentrale godkjenningsordningen for foretak mv. Den siste er av mindre betydning.

Hovedformålet med reformen i 1997 var å heve kvaliteten og standarden på byggverk, noe som også ble vektlagt stadig sterkere under arbeidet med den. For å oppnå dette innebar reformen derfor vesentlige endringer både for ansvar, saksbehandling, kontroll og dokumentasjon, mens plandelen av loven ikke ble endret vesentlig.

PBL av 1997 legger ansvaret for at alle forskriftskrav er oppfylt til *aktørene*, via krav til kvalifikasjon, krav til egenkontroll og kvalitetssikring, og krav til dokumentasjon av egenkontrollen. Hensikten med dette er at partene skal gjøres ansvarlig for sitt eget arbeid, og at den som utfører et arbeid best kan sikre kvaliteten av dette. Aktørene kan også påta seg ansvar for andres arbeid via egen godkjenning. Byggherrens ansvar ovenfor bygningsmyndighetene er begrenset til å påse at alle ansvarsområder er belagt, og at aktørene har godkjente kvalifikasjoner for den aktuelle oppgaven. Det ble også innført to nye roller – «ansvarlig søker» (SØK) og «ansvarlig samordner» (SAM) som begge var ment å skulle ivareta byggherrens samordningsansvar, hhv. i prosjekterings- og søkerfasen og i utførelsesfasen.

Den kommunale bygningskontrollen ble samtidig nedbygget, og kontrollen ble lagt til egne ansvarsområder som det må søkes om egen ansvarsrett for ved søknad om byggetillatelse, enten som egenkontroll eller som uavhengig kontroll. Kommunene har imidlertid fortsatt en tilsynsmyndighet. Men egenkontrollen har vært

omdiskutert, og det er usikkert om det er oppnådd bedre kvalitet i byggverkene.

Strukturen og rollefordelingen i den nye loven forsøkte å gjenspeile bransjestrukturen i Norge, med en relativt høy andel ikke-profesjonelle engangsbygherrer, og med en byggebransje forøvrig som i stor grad var preget av svært mange små og mellomstore foretak (typisk størrelse var 1–10 ansatte). I en slik struktur ville det være lite hensiktsmessig å gi byggherren et totalansvar. Men det har likevel vært mye kritikk av den nye loven nettopp for manglende tilpassing til bransjestrukturen, hvor det bl.a. ble hevdet at de nye søknadsprosedyrene ble så krevende at de i for stor grad favoriserte store foretak med store administrative ressurser.

Implementeringen av den nye loven med nye søknadsprosedyrer og nye saksbehandlingsregler var krevende også for de lokale myndighetene, og sammen med et stort antall søknader som ble innsendt rett før reformen trådte i kraft, oppsto et øket etterslep av byggesøknader til behandling i kommunene. Dette forsterket en situasjon med ubalanse mellom tilbud og etterspørsel på boligmarkedet, som sammen med en rekke andre faktorer igjen bidro til forsterket prisstigning på boliger i pressområder.

Ubalansen mellom tilbud og etterspørsel var noe av bakgrunnen for revisjon av PBL i 2003, hvor innføring av tidsfrister i byggesaksbehandlingen var hovedhensikten, men hvor det også er tatt med noen forenklinger og avklaringer. De nye rollene ble f.eks. oppfattet som uklare, og samordnerrollen (SAM) er derfor tatt ut av loven igjen, med forutsetning om at «ansvarlig søker» (SØK) skal ivareta samordningsfunksjonen gjennom hele byggesaken, og med større ansvar. Ansvarlig søker skal bl.a. nå også ha ansvar for å innhente og koordinere klager fra naboer, som et ledd i en raskere saksbehandling.

Det har de siste ca 10 år vært en utvikling i bransjestrukturen i retning av færre og større firmaer, hovedsaklig på grunn av delvis konjunkturavhengige faktorer, men muligens forsterket av PBL av 1997. Kvalifikasjonskravene og godkjenningsordningene kan ha ført til at noen av de små «useriøse» foretakene er forsvunnet, men

bildet er ikke helt entydig og det kan være flere årsaker, og det er som nevnt ikke påvist noen klar forbedring av kvaliteten.

Det er nå særskilt fokus på enkelte temaer. Det har vært en utvikling i retning av økt bruk av totalentrepriser og andre gjennomføringsmodeller hvor utbyggeren innehar stadig flere roller, også store utbygginger hvor entreprenøren selv opererer som byggherre. Det er videre en sterk økning i antall innsendte private reguleringsplanforslag og bruk av utbyggingsavtaler mellom utbyggere og kommunale myndigheter. Med «utbyggingsavtale» menes her en avtale hvor utbygger ønsker å bygge ut et felt som kommunen ikke har prioritert for utbygging, og hvor kommunen med henvisning til «rekkefølgebestemmelser» i kommuneplan eller detaljplan kan kreve at utbygger opparbeider deler av den nødvendige infrastrukturen for egen kostnad.

I Norge kan den økte bruken av utbyggingsavtaler ha sammenheng med mange forhold: Stor etterspørsel etter boliger sammenholdt med få boligfelt som er reguleringsmessig klargjort for utbygging bidrar til at utbyggerne selv ønsker å forestå reguleringen, et høyt prisnivå på boligmarkedet gjør dette økonomisk attraktivt for utbyggeren, og svak kommuneøkonomi gjør at kommunene i mange tilfelle ser slike avtaler som en mulighet for å få finansiert infrastruktur som de ellers ville måtte skyve flere år fram i tid.

Den økte bruken av utbyggingsavtaler har reist mange prinsipielle spørsmål. Det er nå et behov for avklaringer rundt hva kommunene kan kreve av utbyggeren mht. finansiering av infrastruktur, og det er også en stor utfordring knyttet til å utvikle et mer smidig plansystem med bedre samordning mellom planbehandling og byggesaksbehandling, samtidig som demokratiske rettigheter må ivaretas.

Behovet for bedre samordning mellom planlov og bygningslov er også tydelig på andre områder, med bakgrunn i svært store variasjoner i kommunenes utfordringer mht. bl.a. arealbruk og utbyggingspress. I byer og tettsteder vil presset oftest være knyttet til bolig- og næringsbygg, gjerne i sammenheng med utbyggingsavtaler. Men i kystsonene og utkantstrøk ellers er presset ofte knyttet til fritidsbebyggelsen, og utfordringene har en annen karakter.

Den norske «allmannsretten til ferdsel i utmark» ble nedfelt i Friluftsløven allerede i 1957, og Strandloven av 1965 fastsatte meget strenge restriksjoner for bygging innenfor en 100-meterssone fra sjøen for å sikre almenheten tilgang til strandlinjen. Bestemmelsene om restriksjonene i arealbruk er nå integrert i PBL, men det har likevel foregått en vesentlig gjenbygging av strandsonen og til en viss grad av andre attraktive friområder etter at disse lovene ble innført, og det er derfor behov for å se nærmere på praksis. Kommunen har idag dispensasjonsadgang fra det generelle byggeforbudet i strandsonen, og har i stor grad stått for en liberal dispensasjonspraksis med henvisning til lokalt selvstyre, selv om dette ikke har vært i tråd med sentrale myndigheters retningslinjer. Sentrale myndigheter har derfor vurdert å innskrenke kommunenes dispensasjonsadgang, men pga. motstand i kommunene er forslaget moderert. Samordningen mellom overordnede retningslinjer, planhierarkiet og lokale myndigheters praksis ved byggesaksbehandling er imidlertid et viktig tema nå.

Den kommende revisjonen av PBL har fokus på disse utfordringene. Planlovutvalgets innstilling, NOU 2003:14, tar utgangspunkt i at lovens hovedstruktur og bærende prinsipper skal stå fast, men de vektlegger bærekraftig utvikling sterkere enn tidligere, og samordningen mellom planlov, bygningslov og annen lovgivning. De foreslår bl.a. endrede plantyper som vil kunne bidra til mer smidig plansystem og tilrettelegging for mulig parallell behandling av plansak og byggesak, og de foreslår sterkere bindinger mellom plantypene, selv om det med henvisning til lokalt selvstyre ikke foreslås en absolutt binding.

Mandatet for bygningslovutvalget følger også opp utfordringene, med hovedfokus på forenkling og effektivisering av saksbehandlingen, ytterligere tiltak for å sikre kvaliteten i både nye og eksisterende byggverk, klargjøring av det offentlige rolle mht. ansvar og kontroll/tilsyn, og tilrettelegging for bedre samordning mellom plansaker og byggesaker med spesielt fokus på utbyggingsavtaler.

2.2 Forvaltningsnivåer og planhierarki

2.2.1 Forvaltningsnivåer

Norge har 434 kommuner og 19 fylkeskommuner inkl. Oslo som er både kommune og fylkeskommune. Landet har ca. 4,5 mill. innbyggere.

Antallet kommuner reduseres sakte; tidligere ble det fattet stortingsvedtak om kommunesammenslåinger, men nå er det kun oppfordring til kommunene om frivillig sammenslåing.

Det er formelt sett tre forvaltningsnivåer: stat, fylkeskommune og kommune.

Staten utøver i tillegg sin myndighet på to nivåer: a) Sentrale myndigheter som gir rikspolitiske retningslinjer, utarbeider lover/forskrifter osv., og b) Fylkesmannsembetene, som er desentraliserte, delegerte statlige myndighetsutøvere med bl.a. et visst tilsyn med kommunenes virksomhet. Geografisk avgrensning for fylkesmannsembetene følger grensene for fylkeskommunene, med unntak av at Oslo og Akershus har felles fylkesmann.

Fylkeskommunene utgjør et selvstendig forvaltningsnivå med egne politiske styringsorganer. Fylkeskommunene har primært ansvar for videregående utdanning, kulturvern, og samordning av regional planlegging og utvikling, samt visse oppgaver innenfor helsesektoren. De har inntil nylig også hatt ansvar for sykehusene, men dette er nå et statlig ansvar.

Kommunene har ansvaret for utøvelsen av offentlig myndighet og politikk, på lokalt plan.

2.2.1.1 *Statens Bygningstekniske Etat (BE)*

BE er en etat underlagt KRD (kommunal- og regionaldepartementet), og etatens arbeidsfelt er implementering av bygningsloven, utarbeiding av forskrifter til denne, standardiseringsarbeid, samordning mot internasjonalt regelverk m.m. Etaten utøver ikke selvstendig myndighet.

2.2.1.2 *Husbanken (Den Norske Stats Husbank)*

Husbanken er underlagt KRD, og hadde etter opprettelsen 1946 opprinnelig primært ansvar for økonomiske virkemidler knyttet til boligpolitikken. Men disse virkemidlene ble også knyttet opp mot konkrete fysiske krav til boligene, slik at Husbanken også har hatt stor innflytelse på boligutformingen og boligpolitikken generelt. De utøver ellers ikke myndighet.

2.2.2 Planhierarki i hht. gjeldende PBL (1997)

Kap. II i PBL fastslår at ansvaret for planlegging er delt mellom kommuner og fylkeskommuner, og at disse planleggingsmyndighetene har en samarbeidsplikt både seg imellom og mot andre offentlige organer og mot Statens Vegvesen.

Loven omhandler (foruten rikspolitiske retningslinjer) 3 plan typer: Fylkesplaner, kommuneplaner inklusive egen arealdel til kommuneplanene, og reguleringsplaner.

2.2.2.1 *Statlige bestemmelser*

Loven angir flere måter staten direkte kan binde arealbruken, både ved rikspolitiske bestemmelser (RPB) (§ 17) og ved utarbeiding av statlige reguleringsplaner (§ 18) hvor staten kan instruere kommunene. Eksempel på RPB er restriksjonene på etablering av kjøpesentre. Forøvrig angir loven (i § 17.2) direkte et konkret og tidsuavgrenset bygge- og deleforbud i et 100-metersbelte langs sjøen.

2.2.2.2 *Fylkesplan*

Fylkeskommunene er ansvarlig for utarbeidelse av fylkesplanene, og for samarbeid med andre offentlige instanser om planene. Planene er primært strategiske planer som skal samordne de offentlige interessene innen fylket (og mot andre fylker) mht. økonomisk, sosial og kulturell virksomhet. Fylkesplanen skal også inneholde retningslinjer for bruken av arealer og naturressurser i fylket. Planen er ikke juridisk bindende uten for helt spesielle formål.

2.2.2.3 *Kommuneplan*

Kommuneplanen er en strategisk plan som skal samordne kommunens samlede virksomhet, og den skal inneholde en langsiktig del med mål for kommunens utvikling, og en kortsiktig del som skal samordnes med kommunens økonomiske handlingsplan. Departementet kan også bestemme at det må utarbeides interkommunale planer der de anser dette for nødvendig.

I tillegg til den overordnede og strategiske delen skal det utarbeides en egen arealdel til kommuneplanen, og denne skal angi retningslinjer for arealbruk og for reguleringsformål, og den skal minimum dekke hele kommunens areal. Kommuneplanens arealdel er generelt ikke absolutt juridisk bindende for underliggende planer, men kommunestyret har anledning til å fatte vedtak om juridisk binding for deler av planen. Dersom intet annet er nevnt, vil også kommuneplanens arealdel få juridisk virkning ved at den kan oppheve eldre underliggende planers juridiske binding. Men nyere reguleringsplaner kan fravike kommuneplanen.

Det kan i kommuneplanen fastsettes områder hvor utbygging ikke kan skje uten utarbeidelse av reguleringsplan, og i enkelte tilfelle kan det også kreves bebyggelsesplan.

2.2.2.4 *Reguleringsplan*

Dette er detaljplaner som gir juridisk binding for utbygginger innenfor planens begrensning, og det kan vedtas konkrete bestemmelser om formål, utnyttelse og konkret utforming, evt. også stilles krav om at det må utarbeides bebyggelsesplan for enkelte byggeområder.

Reguleringsplanen kan utarbeides av kommunens planetat, eller den kan utarbeides av private grunneiere eller andre interesserte parter. Men det er kommunen som innstiller til politisk behandling, og som må vedta planen etter forutgående offentlig høring.

Ekspropriasjon kan normalt bare skje på grunnlag av reguleringsplaner, men det er også åpnet for ekspropriasjon med hjemmel i kommuneplanens arealdel for visse formål.

2.2.2.5 *Bebyggelsesplan*

Bebyggelsesplan må utarbeides før innsending av søknad om rammetillatelse for byggetiltak, der dette er fastsatt i kommuneplanens arealdel eller i reguleringsplan. Dette er en plan som viser utnyttelsen av området på et enda mer detaljert nivå, og som bl.a. også viser oppbygninger av volumer innenfor byggeområdet. Denne planen må også legges ut til offentlig ettersyn før den kan vedtas av kommunestyret, og den vil være juridisk bindende for seinere byggetiltak.

2.2.3 Planhierarki i hht. Planlovutvalgets innstilling til revisjon av loven

Planlovutvalgets innstilling (NOU 2003:14) legger opp til endringer i denne planstrukturen. Deres hensikt med endringene er å forenkle systemet, og å etablere et mer smidig system for større utbygginger (inkl. arealer som omfattes av utbyggingsavtaler). Etter dagens ordning kan utbyggeren risikere at en større utbygging som ikke er i tråd med kommuneplanens arealdel må legges ut til offentlig høring tre ganger; både som revisjon av kommuneplanens arealdel, som reguleringsplan og som bebyggelsesplan – samt ordinære frister for klage fra naboer m.m. for en søknad om byggetillatelse – selv om dette ikke vil være normal prosedyre.

Utvalget foreslår fire plantyper som har arealdel:

- Fylkesplan som i det vesentlige tilsvarende dagens fylkesplan, men med noe mer fleksible bestemmelser.
- Kommuneplan som for arealdelen i hovedtrekk tilsvarende dagens kommuneplan, men den vil få sterkere juridisk binding, og den kan fortsatt angi områder med særlige krav til mer detaljerte underliggende planer.
- Områdeplan som vil tilsvare tidligere kommunedelplan og tildels reguleringsplan, men den vil ha sterkere vekt på den fysiske strategiske utviklingsdelen, ved å sette krav om «romlig utvikling» og utnyttelse istedenfor dagens krav om reguleringsformål som det bindende element, og det kan også fast-

settes spesifikke krav til bl.a. estetisk utforming. Det foreslås som juridisk bindende plan.

- Detaljplan som vil innebære en ny plantype som erstatning for primært reguleringsplan, og tildels bebyggelsesplanen. Den kan utarbeides direkte utfra kommuneplanens arealdel, og den vil kunne gis samme rettsvirkning som områdeplanen. Men den vil være mer detaljert, og det åpnes for at behandlingen av slike planer kan slås sammen med søknad om rammetillatelse for større byggetiltak, og hensikten er at man på denne måten skal kunne få en bedre samordning mellom plansaker og byggesaker.

2.2.4 Samlet oversikt over planhierarki og forvaltningsnivåer

I tabellene under viser vi planhierarkiet sammenstillet i to hovedoversikter, og vi tar da utgangspunkt i de plantyper som er gjeldende i hht. dagens PBL. Den første tabellen viser forholdet mellom plantype og forvaltningsnivå, og den andre tabellen viser plantypenes viktigste hensikt og juridiske status.

Tab. 1. Plantyper og forvaltningsnivå (Norge)

Myndighet Plantype	Stat		Fylkes- kommuner	Kommuner	(Private)
	Sentrale myndigheter	Fylkesmann (regional stat)			
Rikspolitiske retningslinjer	Utarbeiding				
Fylkesplaner	Myndighet til å endre plan	Høringsinstans	Utarbeiding Godkjenning		
Kommuneplaner	Høringsinstans	Veiledningsplikt	Utarbeiding Godkjenning		
Reguleringsplaner	Ankeinstans	Mekling Innsigelser Klageorgan	Innsigelser (kulturvern)	Utarbeiding Godkjenning	Utarbeiding
Bebyggelsesplaner				Godkjenning	Utarbeiding

Tab. 2. Plantyper og innhold i planen (Norge)

	Generelt innhold	Juridisk binding
Fylkesplan	Retningslinjer og mål for overordnet utvikling.	Ikke juridisk bindende
Kommuneplan (arealdel)	Skal omfatte hele kommunen, og angi ønsket utviklingsstrategi på kort og lang sikt. Angir også utbyggingsformål, og kan angi soner med sterkere detaljeringskrav til underliggende plan	Som hovedregel ikke juridisk bindende, men dette kan vedtas for deler av planen
Reguleringsplan	Arealutnyttelse i deler av en kommune. Kan omfatte bestemte krav til utforming	Juridisk bindende
Bebyggelsesplan	Må utarbeides dersom dette kreves. I praksis en mer detaljert og visualisert reguleringsplan.	Juridisk bindende

2.3 Forholdet mellom planverk, bygningslov og annet lovverk

2.3.1 Søknadspliktige tiltak

Det er i utgangspunktet ikke lov til å starte byggetiltak uten godkjenning fra kommunen, men det er gjort visse praktiske modifikasjoner av dette, utfra tiltakenes kompleksitet og formål. Tiltak kan ikke nektes tillatelse dersom de er i overensstemmelse med reguleringsplanen. Systemet med hva som skal følge ulike prosedyrer kan virke uoversiktlig, og forenklinger i dette vil også bli vurdert nærmere i bygningslovutvalget.

2.3.1.1 Byggesøknad og byggemelding

Det er i loven åpnet for flere ulike saksbehandlingsprosedyrer, og disse er inndelt etter tiltakenes kompleksitet og formålskategori – dvs. ikke etter hvorvidt tiltakene er i tråd med reguleringsformål. Helt små tiltak er fritatt for søknads- eller meldeplikt, sammen med noen større tiltak som behandles etter annen lovgivning (bl.a.

veger og tiltak for transport og energisektoren). Små tiltak for bolig eller næringsformål, driftsbygninger for landbruket, eller transportable bygninger (f.eks. brakkerigg) kan behandles etter melding. De ordinære søknadspiktige tiltakene kan inndeles i enkle tiltak og ordinære tiltak.

Søknadspiktige tiltak krever full saksbehandling, og tiltakene blir inndelt i ulike «tiltaksklasser» i hht. tiltakenes kompleksitet og risiko. Saksbehandlingen innebærer også godkjenning av ansvarlige aktører i hht. den fastsatte tiltaksklassen før igangsettingstillatelse kan gis. Tiltaket vil deretter bli vurdert i forhold til overensstemmelse med planforutsetninger, og i forhold til oppsatt kontrollplan og annen søknadsdokumentasjon.

En forutsetning for at tiltak kan behandles som «enkle tiltak» vil være at det ikke foreligger naboprotester, at tiltaket ikke vil kreve noen form for dispensasjon fra PBL eller reguleringsplan, og at bygningen ikke skal benyttes til næringsformål eller bolig (inkl. fritidsbolig).

Plikt til nabovarsling gjelder både søknadspiktige og meldepliktige tiltak. Men meldepliktige tiltak og enkle tiltak krever ikke at aktørene har søkt om godkjenning for å utføre arbeidet – verken lokalt eller sentralt. Etter innføring av tidsfrister for byggesaksbehandling har alle typer tiltak automatisk rett til oppstart dersom ikke annen beskjed er gitt innen fristens utløp.

Denne type tillatelse til å starte opp innebærer imidlertid ikke at byggetiltaket er godkjent.

2.3.1.2 *Bruksendringer*

Endringer fra ett reguleringsformål til et annet er alltid søknadspiktig, og vil dermed bli behandlet utfra samme saksbehandlingsregler som over.

2.3.1.3 *Rivingsarbeider*

Rivingsarbeider er søknadspiktig utfra samme kriterier som byggetiltak, og med særlig skjerpet krav til melding der kulturhistoriske verdier kan være berørt.

2.3.1.4 *Eksisterende bygg*

Fasadeendringer, vesentlige reparasjoner og rehabilitering av eldre bygninger (byfornyelse) er søknadspliktige tiltak. Ved større endringer vil tiltaket kunne utløse krav om oppgradering i hht. dagens forskriftsnivå, men ellers vil ikke nye forskrifter gjelde eksisterende bygg. Myndighetene har i hht. bygningsloven kun anledning til å fremme krav om vedlikehold eller liknende dersom bygningen kan sies å utgjøre en risiko for 3. person.

2.3.1.5 *Vern av kulturhistoriske verdier*

Vern av kulturhistoriske verdier kan skje på to ulike måter. De kan enten være sikret via Kulturminneloven, noe som i praksis innebærer et fredningsvedtak fra riksantikvaren eller en midlertidig sikring via innsigelse eller varsel om fredning fra fylkeskulturetaten, og et fredningsvedtak innebærer svært sterke restriksjoner på endringer av bygget. Eller bygningene kan være gitt en reguleringsmessig status som verneverdig bebyggelse i medhold av PBL, noe som normalt innebærer at bygningens eksteriør bør bevares mens byggherren står friere til å endre interiør og planløsning. Som hovedregel kan det sies at vern av kulturhistoriske verdier primært skjer via juridiske bindinger i planer – spesielt reguleringsplaner.

2.3.1.6 *Andre tiltak (spesielle plansaker)*

Det er via rikspolitisk bestemmelse i 1999 iverksatt midlertidig etableringsstopp for kjøpesentre utenfor sentrale områder nær byer og tettsteder, og dette forbudet vil bli avløst av et krav om at kjøpesentra spesielt skal innarbeides i fylkesplanene og kommuneplanenes arealdel, som grunnlag først for lokalisering og seinere for reguleringsplan og byggesak.

Det har vært debatt rundt prosedyrene for de tiltakene som ikke krever søknad om byggetillatelse fordi de er regulert av annet lovverk, spesielt Energiloven (vindmølleparker, kraftlinjer osv.). Etablering av tiltakene kan ofte være kontroversielt med mange berørte parter og motstridende interesser, og det er avklart at Energiloven og PBL gjelder parallelt og at tiltakene må reguleres, helst på kommuneplannivå, selv om de ikke byggemeldes.

2.3.1.7 *Grensen mellom plansaker og byggesaker*

Skillet mellom plansaker og byggesaker går normalt mellom reguleringsplan og søknad om rammetillatelse. Men der det er satt krav om bebyggelsesplan vil denne plantypen erstatte reguleringsplanens rolle som siste planbehandlingstype utfra dagens system.

Dette grensesnittet er imidlertid som nevnt foran under diskusjon og det foreligger konkret forslag om endring av grensesnittet, ved at bebyggelsesplanen foreslås erstattet av en detaljplan som skal kunne behandles samordnet med en søknad om rammetillatelse, og at detaljplanen kan utarbeides direkte på grunnlag av kommuneplanens arealdel uten mellomliggende reguleringsplan (i forslaget til nytt system kalt områdeplan).

3 Sverige

3.1 Viktige utviklingstrekk for bygningslovgivningen

Sverige har en felles Plan- og bygningslov (PBL) underlagt Miljødepartementet. Det er igangsatt arbeid med å se på revisjoner av denne, og det er nedsatt en «PBL-kommitté» som regner med å ha en innstilling klar ved utgangen av 2004.

Sverige fikk en ny og omfattende Plan- og bygningslov i 1987. Denne ble i 1995 delt i en Plan- og bygningslov (PBL) og en egen Byggnadsverklov (BVL). PBL ble da fortsatt felles for planspørsmål og byggesaksspørsmål, mens BVL omhandler de tekniske kravene til et byggverk. Begge lovene er fortsatt underlagt Miljødepartementet.

Ansvar for implementering av PBL er i loven delegert til Boverket (fra 1996). Boverket har dermed ansvar for utarbeiding av forskrifter til loven, og gir anvisninger / veiledning til kommunene om praktisering og tolkning av loven. Boverket har i tillegg ansvar for implementering av BVL, og for en rekke tilgrensende oppgaver og problemstillinger som går på tvers av flere departementer – de har tilsammen 6 departementer som «oppdragsgivere».

Ansvar for boligpolitikken ligger imidlertid hos Finansdepartementet, bl.a. fordi denne sees i forbindelse med økonomiske virkemidler (skatter, avgifter, tilskuddsordninger m.m.), med næringsutvikling (bygge- og anleggsbransjen m.m.) og med tilbud/etterspørsel/marked. Som ansvarlig for boligpolitikken er Finansdepartementet også opptatt av å drive fram forutsetninger for bygging av boliger. Departementet gir uttrykk for at planprosessen mange ganger unødig kan forsinke byggeriet, og at det er behov for en forenkling av planprosessen og av klagemulighetene, og for en kulturendring for å forbedre byggeprosessen.

Lovendringene i 1995 hadde en endret ansvarsfordeling mellom det offentlige og private aktører som hovedformål. Denne endrede ansvarsfordelingen innebar at byggherren nå skulle ha det totale ansvaret for at et byggverk var forskriftsmessig og tilfredsstillende på alle måter – ikke delt med det offentlige, som tidligere. Et annet hovedformål med disse lovendringene var en dreining fra konkrete krav til byggverk og byggematerialer over til funksjonskrav med en teknisk minstestandard, som ble innarbeidet i den nye BVL.

Endringene innebar en vesentlig forenkling i den offentlige saksbehandlingen av de forhold som var knyttet direkte til byggverkene (hovedsaklig innarbeidet i BVL) – men det var ikke like store endringer i plansaker, dvs. av forhold regulert av PBL. Dette kan ha sammenheng med hvilke departementer lovene ble underlagt: Miljøministeren hadde f.eks. også ansvar for arbeidet med Lokal Agenda 21 som innebar en forpliktelse til å sørge for et tilfredsstillende lokaldemokrati også i plan- og byggesaker, mens næringsministeren var opptatt av å tilrettelegge for innovative tekniske løsninger for industrien og ønsket å redusere hindringer for å oppnå dette.

Samtidig skjedde det omfattende strukturendringer i Sverige på begynnelsen av -90-tallet. Det var en generell og sterk nedgangsperiode innen byggenæringa, som ikke bare gjaldt Sverige, i perioden 1988-92. Men i Sverige ble det uavhengig av denne nedgangsperioden vedtatt en hel rekke reformer omtrent samtidig, og disse hadde vært forberedt i lang tid. Reformene omfattet endringer i valutapolitikken, endret skattelovgivning, reduksjoner i subsidier knyttet til bygg og boliger, endringer i organisasjoner og organisasjonsformer m.m. Samlet sett forsterket alle disse reformene den generelle nedgangsperioden slik at denne i Sverige framsto som en krise – både for boligbyggingen og for byggebransjen generelt.

I 1998 ble loven om «hushållning med naturressurser m.m.» (NRL) erstattet av «Miljöbalken» (MB). Miljöbalken innebærer en ny vektlegging av bærekraftig utvikling, og setter hensynet til menneskers helse, miljø og sikkerhet i fokus. I forholdet til bygg- og anlegg innebærer loven at bruksleddets interesser sikres på en bedre måte, men at det har oppstått nye og uklare grensesnitt mot

PBL – både mht. kriterier for hva som er gode boliger, og mht. ansvar for feil.

Som en konkretisering av noen av uklarhetene i dette grensesnittet kan nevnes at PBL definerer en «god bolig» som en bolig som oppfyller alle samfunnsmessige og tekniske krav som er satt til boligen (objektive kriterier), mens MB angir bl.a. at boliger ikke skal brukes ved risiko for skade på menneskers helse («god bolig» blir derfor et mer subjektivt kriterium). MB fastslår at eieren av boligbygg har ansvaret for at leietakerne ikke blir syke som følge av skader på huset. (Dette gjelder for utleieboliger – det er ikke relevant for småhus der eieren selv bor.) Dersom det forekommer fysisk ubehag for de som bor i huset, må eieren av bygget bevise at dette ikke er forårsaket av selve huset – noe som kan være svært vanskelig.

MB tar altså utgangspunkt i enkeltmenneskets subjektive opplevelser og oppfatninger på områder som ellers er regulert av faste, målbare og kvantifiserbare størrelser – dvs. at det oppstår en uklar grense mellom individ og struktur som åpner for mange nye avveininger, nye og vanskelige rettsavgjørelser og behov for ny forskning på omgivelsenes påvirkning på menneskets helse, ettersom det nå også blir knyttet sterke økonomiske interesser til dette. Et annet forhold som berører grensesnittet mellom PBL og MB, er at disse to lovene virker parallelt, og at f.eks. foretak som kan medføre forurensning kan prøves både mot PBL og mot MB – noe som også understreker et behov for bedre samordning.

Både MB, PBL og BVL har som et klart hovedprinsipp at det er byggherren/byggeieren som har det totale ansvaret for at byggverket er tilfredsstillende på alle måter. Det offentlige skal imidlertid kunne utøve tilsyn med hvorvidt dette er tilstrekkelig ivarettatt, og funksjonskravene i BVL kan være vanskelige å tolke for dette formål – de er ikke koblet mot konkrete standarder for utførelse eller mer utdypende tekniske forskrifter, kun mot generelle veiledninger eller bransjeanvisninger (bl.a. pga. ønsket om å tilrettelegge for innovasjon). Kvaliteten i byggeriet er derfor mindre avhengig av lovverket enn av byggherrens holdning, krav og bestillinger, og av hvordan byggherren utøver sin egen kvalitetssikring.

Kvalitetssikring sto derfor i fokus ved lovendringene i 1995, og PBL satte krav til hvordan byggherren skulle ivareta dette, bl.a. ved å sette et krav om at byggherren måtte engasjere en egen kvalitetsansvarlig (KA) for sine bygg, og at det ble satt formelle krav til KA som forutsetning for å få byggetillatelse. Det er imidlertid mange indikasjoner på at kvaliteten likevel ikke alltid er tilfredsstillende, selv om det i Sverige ikke finnes en offentlig eller på annen måte utdypende eller komplett skadestatistikk. Svikten i kvaliteten i byggeriet er bl.a. omtalt i Finansdepartementets nylig avsluttede utredning «SOU 2002:115 Skärpning gubbar! Om konkurrensen, kostnaderna, kvaliteten och kompetensen i byggsektorn». En av konklusjonene der er at det vil være en stor utfordring å finne ordninger hvor det vil lønne seg for en byggherre å bygge bygg med god kvalitet – koblet til byggherrens totalansvar.

I denne utredningen omtales også de nye utfordringene som har fulgt av strukturendringene tidlig på -90-tallet. Det er bl.a. redegjort for en utvikling med en vesentlig reduksjon i små og mellomstore byggforetak (bl.a. pga. konkurs eller oppkjøp) mot en situasjon nå med kun noen få (4) store og landsdekkende foretak, som i stor grad selv er byggherrer for det de bygger.

I forlengelsen av dette jobber Finansdepartementet nå med et direktiv for gjennomføring av aktuelle tiltak blant de som påpekes i rapporten. Det er der pekt på 20-25 forslag til tiltak i et bredt spekter: fra skatter for å motvirke svart arbeid i byggebransjen, til tiltak for å redusere byggskader i boliger. SOU-rapportens hovedbudskap er likevel at den bristende konkurransen i byggebransjen er en hovedutfordring, og at det må en gjennomgripende kulturrendring til for å bedre på alle forholdene som påpekes som uheldige. Det ansees som svært vanskelig å oppnå en ønsket endring gjennom bare regelendringer, og det må derfor jobbes på mange parallelle arenaer for å oppnå en slik kulturrendring.

Noen av de utfordringene som berøres i SOU-rapporten dreier seg også om grensesnittet mellom plansaker og byggesaker, og det økte omfanget av utbyggingsavtaler hvor utbyggeren selv utarbeider detaljplaner og fremmer byggesaker nesten parallelt med behandling av detaljplanen. Det er altså mange interessante gren-

sesnitt mellom bygningsloven og en rekke andre lover i Sverige: spesielt mellom bygningsdelen og plandelen innenfor PBL, mellom PBL og MB, og koblingen mellom PBL og BVL.

Mandatet for «PBL-kommittén» som skal ha sin innstilling klar innen utgangen av 2004 avspeiler behovet for en avklaring av grensesnittene mellom disse lovene, og mandatet vektlegger også behov for revisjon av planhierarkiet, gjennomgang av systemet for kvalitetssikring innen byggeriet, av beslutningsprosesser og demokratiske prosesser, og av systemet for sanksjoner.

3.2 Forvaltningsnivåer og planhierarki

3.2.1 Forvaltningsnivåer

Sverige har 290 kommuner og 21 län, og landet har ca. 8,9 mill. innbyggere.

Det er formelt sett to forvaltningsnivåer: Stat og kommune.

Staten utøver sin myndighet på to nivåer: a) Sentrale myndigheter som gir rikspolitiske retningslinjer, utarbeider lover/forskrifter osv. og b) Länsstyrelsene som er desentraliserte, delegerte statlige myndighetsutøvere, med bl.a. et visst tilsyn med kommunenes virksomhet.

Kommunene har ansvaret for utøvelsen av offentlig myndighet og politikk, på lokalt plan.

3.2.1.1 *Boverket*

Miljødepartementet har ansvar for alle spørsmål knyttet til byggevirksomhet, mens Boverket er en selvstendig statlig myndighet med ansvar for bl.a. byggevirksomheten.

Boverkets oppdragsgiver er regjeringen (mange departementer), og Boverket kan utarbeide forskrifter på regjeringens vegne. Boverket har også et overordnet tilsynsansvar for byggevirksomheten, mens det er kommunene som er tilsynsmyndighet. I Boverkets overordnede ansvar for tilsynet inngår bl.a. et ansvar for å bistå landets/kommunenes bygningsråd med informasjon av forskjell-

lig slag. Boverket fatter imidlertid ikke vedtak i enkeltsaker knyttet til byggevirksomheten med mindre dette er på oppdrag fra en domstol eller fra regjeringen.

Boverket har 2 ulike divisjoner, hhv. for planlegging og for husbygging.

Byggespørsmål håndteres i divisjonen for husbygging, som igjen har 3 avdelinger: a) en del som omhandler finansiering og økonomiske virkemidler, b) en del som omhandler arbeid med lover og forskrifter, og c) en del som omhandler teknisk kunnskap, byggesaksbehandling og forvaltning/drift (FDV). Arbeidsområdene for denne divisjonen er altså knyttet til utforming av forskrifter til bygningsloven (PBL), og til forvaltning. Dette gjelder på alle områder som berøres av bygningsloven – prosjektering, bygging, generell utforming osv. Det gjelder også implementeringen av Byggnadsverkloven (BVL).

Boverket har flere ulike «råd»: Byggrådet, Konstruktionsrådet, Statsmiljørådet, Energirådet, Brandforum, Forskarrådet og Kvalitetsrådet. Bygningslovarbeidet er under Byggrådets felt.

«Byggrådet» har 23 representanter + teknisk sekretær og ordfører, og dette er en referansegruppe for hvordan regelendringer vil bli mottatt. Det er ikke et organ som fatter beslutninger om regelendringene, men har mer karakter av et bransjeorgan hvor markedets representanter utgjør en form for «høringsorgan» for myndighetene på tidlige stadier i prosesser rundt lovendringer. Det er størst engasjement i bygningsspørsmål, og der er det også sterkeste interessenmotsetninger.

3.2.1.2 *Planhierarki*

PBL 1. kap., §2 fastslår at det er en kommunal oppgave å planlegge anvendelsen av arealer og vann. PBL 1. kap., §§3 og 4 nevner 4 typer planer: regionplaner, oversiktsplaner, detaljplaner og fastighetsplaner, og vi vil gå igjennom disse begrepene.

3.2.1.3 *Regionplaner*

Loven angir at det anledning til å utarbeide regionplaner for å samordne flere kommuners planlegging. Men det er ikke et formelt krav om regionplaner, og de anvendes svært sjelden.

3.2.1.4 *Oversiktsplaner (kommuneplaner)*

Loven angir at hver kommune skal ha en oversiktsplan som omfatter hele kommunen. Men oversiktsplanene er ikke juridisk bindende verken for myndigheter eller for andre aktører. Planene er veiledende og strategiske – de kan defineres som «viljesdokumenter».

Kommunene er pliktige til å utarbeide oversiktsplanene i samarbeid med länsstyrelsen og andre berørte kommuner og interessenter. Planene kan ha svært ulik karakter og form – utfra hver kommunes særskilte forutsetninger og ambisjoner. Oversiktsplaner godkjennes av kommunefullmektige etter forutgående offentlig ettersyn. Länsstyrelsen skal ikke stadfeste planene i etterkant (dvs. bekrefte kommunens godkjenning), men länsstyrelsen skal ha kommentert planen i en egen merknad («granskningsyttrande») før kommunen kan anta planen.

Kommunen kan også utarbeide fordypende oversiktsplaner eller sektorplaner, f. eks. trafikkplaner. Det forutsettes at länsstyrelsen også behandler disse planene og føyer til et særskilt «granskningsyttrande», men det kreves heller ikke for disse planene en formell godkjenning av länsstyrelsen – og planene er ikke juridisk bindende for underliggende detaljplaner eller områdebestemmelser.

Dersom statlige sektorinteresser skal sikres i lovverket, kan dette altså ikke gjøres via oversiktsplaner eller egne sektorplaner, ettersom disse ikke er bindende for kommunene. Det kan heller ikke gjøres ved at staten går inn og lager detaljplaner på kommunenivå. Men det forutsettes likevel at disse interessene blir ivaretatt via detaljplanene ved at länsstyrelsen ikke skal motsette seg kommende detaljplaner basert på oversiktsplanen, ettersom Länssty-

relsen har anledning til å stoppe en detaljplan. Staten v/länsstyrelsen kan også i sitt «granskningsyttrande» til oversiktplanene framheve bestemte formål eller riksinteresser for å sikre at disse ivaretas i aktuelle detaljplaner.

3.2.1.5 *Detaljplaner (reguleringsplaner)*

Loven angir at arealutnyttelsen skal reguleres via detaljplaner, og at disse kan utarbeides for avgrensede deler av kommunen. For de områder som *ikke* er omfattet av noen detaljplan, kan kommunen utarbeide «områdebestemmelser» for å sikre at intensjonene i oversiktsplanen innarbeides, eller for å sikre at riksinteresser i hht. Miljøbalken ivaretas.

Detaljplanene skal på samme måte som oversiktplanene godkjennes av kommunen, og det skal på forhånd foreligge et «granskningsyttrande» fra Länsstyrelsen – som i gitte tilfelle har anledning til å stoppe godkjenningen av en detaljplan eller kreve den omarbeidet.

Detaljplanene er juridisk bindende, og det kan kun aksepteres mindre avvik fra planen.

Sverige har som nevnt over ikke statlige detaljplaner, og staten (v/ Länsstyrelsen) har ikke anledning til å tvinge kommunene til å samarbeide om detaljplaner som berører temaer som burde vært håndtert interkommunalt. Men kommunene har for det meste en sterk egen interesse av å samarbeide med hverandre, og staten kan om nødvendig «sterkt oppfordre» til slikt samarbeid. Staten har dessuten anledning til å gripe inn i etterkant og oppheve en plan – dvs. at de i praksis har en vetorett. Et eksempel på en situasjon hvor dette kan være aktuelt, kan være regulering av et kjøpesenter nær opp til en kommunegrense, hvor effekten av kjøpesenteret i like stor grad vil berøre nabokommunen – og hvor staten på et annet nivå kan ha betraktning om at det ikke burde vært anlagt kjøpesenter i det området i det hele tatt.

Detaljplanene kan ofte bli svært detaljerte og nesten grense opp mot prosjekteringsanvisninger, og de kan være fremmet for en konkret byggesak – og dermed være tilpasset denne. I slike tilfelle

har ofte utbyggeren bidratt vesentlig med grunnlaget for planen, og ofte brukt mye tid på planen uten å involvere lovbestemte demokratiske organer. Planen fremmes av kommunen, og når planen legges fram vil de demokratiske prosessene begynne – men da er ofte utbygger nesten klar til å bygge og har de konkrete byggesøknadene enten klare eller tildels sendt inn samtidig med grunnlaget for planen, og utbygger synes i mange tilfelle at disse demokratiske prosessene tar for lang tid. Men det er uansett kommunens organer som skal godkjenne planene, og kommunene har dermed et planmonopol som *kan* være et sterkt verktøy for å styre arealbruken.

Kommunene har også muligheter for å utarbeide egne retningslinjer for estetikk, veiledere av ulike slag, kvalitetsprogram osv. som sivilrettslig kan knyttes til utbyggingsavtalen, eller som i kortfattede utformings- eller varsomhetsbestemmelser kan tas inn i juridisk bindende form i hver enkelt detaljplan. Bruk av dette varierer mye mellom kommunene.

3.2.1.6 «Områdesbestemmelser»

Det kan utarbeides juridisk bindende områdebestemmelser for områder uten detaljplaner.

3.2.1.7 «Fastighetsplaner» (bebyggelsesplaner)

Det kan utarbeides «fastighetsplaner» for å lette gjennomføringen av detaljplanene, men dette er ikke mye benyttet.

3.2.2 Samlet oversikt over planhierarki og forvaltningsnivåer

I tabellene under viser vi planhierarkiet sammenstillet i to hovedoversikter. Den første tabellen viser forholdet mellom plantype og forvaltningsnivå, og den andre tabellen viser plantypenes viktigste hensikt og juridiske status.

Tab. 3. Plantyper og forvaltningsnivå (Sverige)

Myndighet Plantype	Stat		Kommuner	(Private)
	Sentrale myndigheter	Länsstyrelsen (regional stat)		
Rikspolitiska retningslinjer	Utarbeiding			
Regionplan		Høringsinstans	Interkommunalt Utarbeiding Godkjenning	
Oversiktsplan		Høringsinstans	Utarbeiding Godkjenning	
Detaljplan + «Områdesbest.»		Innsigelser Klageorgan	Utarbeiding Godkjenning	Medvirkning
«Fastighetsplan»			Utarbeiding Godkjenning	Medvirkning

Tab. 4. Plantyper og innhold i planen (Sverige)

	Generelt innhold	Juridisk binding
Regionplan	Interkommunal samordning, og sjelden brukt.	Ikke bindende
Oversiktsplan	Lovfestet at det skal finnes, og at det skal omfatte hele kommunen. Primært et veiledende og strategisk dokument.	Ikke bindende
Detaljplan + «Områdesbest.»	Arealutnyttelse i deler av en kommune. Kan omfatte bestemte krav til utforming	Juridisk bindende
«Fastighetsplan»	Visualisering av en planlagt utbygging, og kan sees som del av saksbehandling for en kommende byggesak	Juridisk bindende

Oppsummert er oversiktsplaner og detaljplaner de to viktigste plantypene. Det er et lovfestet krav at det skal utarbeides oversiktsplaner som skal omfatte hele kommunen, men planene er *ikke* juridisk bindende for underliggende plan (eller for områdesbestemmelsene dersom det ikke er utarbeidet detaljplan for et område). Detaljplaner er imidlertid juridisk bindende, og disse må godkjennes av kommunen – men først etter at länsstyrelsen har avgitt et «granskningsyttrande». Det er med andre ord et offentlig planmonopol på detaljplannivå, som til en viss grad også kan styres via

«vetorett» fra overordnet myndighetsnivå (länsstyrelsen). Men det er i realiteten en ikke fullt utnyttet offentlig planstyring på et overordnet nivå, og det er en pågående debatt hvorvidt det bør være et juridisk bindende plannivå over detaljplanen.

3.3 Forholdet mellom planverk, bygningslov og annet lovverk

3.3.1 Søknadspliktige tiltak

Kravene som kan stilles til et prosjekt, kan inndeles i «samfunnsmessige krav» til det offentlige rommet (i hht. PBL), og «tekniske krav» til byggverket (i hht. BVL), og det er en viss overlapping mellom disse to typene krav. De «tekniske kravene» kan kommunen kreve ivaretatt via kontrollplanen for prosjektet, men denne dekker normalt ikke forhold som faller inn under «andre samfunnsmessige krav». Dette er noe av bakgrunnen for at det i Sverige er et skille mellom to parallelle og ulike søknadsprosedyrer for byggetiltak – søknad om «bygglov» og «bygganmälan».

3.3.1.1 «Bygglov» og «bygganmälan»

Ordningen med to parallelle og ulike søknadsprosedyrer for byggetiltak skiller seg noe fra de andre landene, og vi må derfor gå litt nærmere inn på begrepene «bygglov» (byggetillatelse) og «bygganmälan» (melding om byggetiltak).

Det kreves alltid «bygglov» for å kunne føre opp et bygg e.l., med mindre detaljplanen angir at dette ikke er nødvendig. Men det er også en rekke andre tiltak som vil kreve «bygglov» (dyreparker, idrettsanlegg m.m.), dersom tiltakene vil kreve avklaring mot detaljplan eller områdebestemmelser i forhold til bruksformål eller arealanvendelse. Etter at kommunale myndigheter har fattet vedtak om byggetillatelse, er saken avsluttet fra myndighetenes side. Den kommunale behandlingen skjer i dette tilfelle kun i hht. PBL (ikke BVL), og innebærer i realiteten bare en prøvning

av om tiltaket er i tråd med gjeldende regulering. Kommunen vurderer da utforming og lokalisering i hht. detaljplanen, men «bygglov» innebærer ikke at tiltakets konkrete utforming er vurdert i forhold til funksjonskrav. Det må parallelt sendes en «bygganmälan» for å prøve funksjonskravene. «Bygglov» (dvs. tillatelse i forhold til plan) må som hovedregel foreligge før oppstart, men i visse tilfelle stilles det ikke krav om dette.

For byggetiltak må det også sendes inn «bygganmälan» (melding om byggetiltak). Innsending av en «bygganmälan» innebærer at et tiltak blir registrert som en byggesak (et «ärende») som skal behandles i kommunen. Kommunen skal da innkalle til et «byggsamråd», dvs. et møte mellom byggherren, kvalitetsansvarlige (KA) og representanter fra kommunen. På møtet vil funksjonskravene som skal settes til byggetiltaket bli gjennomgått, og byggherrens kontrollplan bli drøftet. Kommunens behandling vil primært være å fastsette krav til hva byggherren må ta med i sin kontrollplan og på hvilke stadier i byggeprosessen de ulike forhold må kontrolleres, og kommunen vil da også fastsette formelle krav til kvalitetsansvarlige (KA). Det vil samtidig bli fattet vedtak om hvorvidt byggherren eventuelt må engasjere «frittstående sakkyndig», og i så fall hva som skal gjennomgås av vedkommende og hvilken kompetanse han må ha. Byggearbeidene kan tidligst startes opp 3 uker etter innsending av «bygganmälan», og «slutbevis» kan utstedes når det er framlagt dokumentasjon på at alle nødvendige kontroller er gjennomført. «Slutbeviset» er den formelle avslutningen av byggesaken.

Den kommunale saksbehandlingen av en «bygganmälan» behandles også i hht. PBL, men da i forhold til prosedyrekravene for byggesaken. Samtidig prøves byggetiltaket mot funksjonskravene som er fastsatt i BVL, inklusive forskrifter til denne loven (BVF) og Boverkets byggregler (BBR). Disse kravene er ikke gitt som konkrete tekniske krav eller krav om standard utførelse, men er mer «generelle anvisninger».

Det er som nevnt kommunen som skal innkalle til det lovfastede «byggsamrådet», men det er ikke satt formelle krav til kom-

munen mht. tidsfrist for slik innkalling. Dersom byggherren etter 3 uker velger å starte opp byggearbeidene på tross av at «bygg-samråd» ikke er avholdt, gjøres dette på byggherrens egen regning og risiko, og slik oppstart kan også i visse tilfelle være lovstridig. Det er byggherrens ansvar at bygget tilfredsstiller alle krav som kan settes til det, og dersom det på «byggsamrådet» fastsettes funksjonskrav som innebærer endring av prosjektet i forhold til innlevert søknad, må byggherre omarbeide sitt prosjekt – uansett hvor langt byggearbeidene er kommet. Normalprosedyren er at «bygg-samråd» avholdes så raskt som mulig, og at alle krav er satt til prosjektet før oppstart – men byggherren har anledning til å starte arbeidene allerede etter 3 uker selv om møtet ikke er avholdt, og byggherren tar i så fall på seg en risiko for mulige krav om en kostbar endring.

3.3.1.2 Bruksendringer

Bruksendringer utløser krav om søknad om «bygglov», fordi det nye bruksformålet må vurderes i forhold til detaljplan eller områdesbestemmelser. Bruksendringer utløser ikke krav om «bygganmälan», med mindre det nye formålet vil innebære andre funksjonskrav til bygningen, eller at tiltaket innebærer en ombygning hvor funksjonskravene må kontrolleres.

3.3.1.3 Rivingsarbeider

Rivingsarbeider krever søknad om «bygglov» til myndighetene på samme måte som søknad om oppføring av bygg. Søknad om rivingsarbeider deles (på samme måte som byggesaker) i søknad om «rivingslov» (tillatelse i hht. plan) og i en «rivingsanmälan» (melding), hvor det kan settes krav om egen «rivingsplan» dersom tiltaket inneholder farlig avfall. Søknader og tillatelser arkiveres i kommunen, men det utstedes ikke «slutbevis» for denne type arbeid. Rivingsarbeider kan også være eksempler på arbeider som omfattes av parallelle lover: Etter riving av et bygg er ikke dette lenger en sak i hht. PBL, men det kan være en sak som omhandler ansvar for håndtering av farlig avfall, som sorterer under en annen lov.

3.3.1.4 *Eksisterende bygg*

I PBL og BVL er det nybygging som er fokusert, og i PBL angis hvilke endringer ved eksisterende bygg som vil kreve byggetillatelse. En vesentlige endring ved et bygg, et større renovasjonsarbeid, tilbygg eller annet vil under visse forutsetninger og omstendigheter også kunne utløse krav om at hele huset skal oppgraderes til gjeldende forskrifter.

For den utviklinga som har vært innen forskifter til bygg fram til nå, har det ikke vært gitt forskrifter med tilbakevirkende kraft. Men med EU-direktivet om energitilstanden i byggene, vil det kunne stilles retroaktive krav på eksisterende byggverk, bl.a. vil det ved hovedrenovering av byggene kunne stilles krav til energivurdering av hele bygget. At større arbeider på deler av eksisterende bygg kan utløse forskriftskrav på hele bygget er ikke nytt, men EU-kommisjonen har skjerpet dette for energiregnskap, slik at krav om totalvurdering utløses dersom mer enn 25 % av bygget blir berørt av et renoveringstiltak, eller at det søkes om bruksendring.

Utover dette kan myndighetene på selvstendig grunnlag sette krav til bygget dersom dette er i en tilstand som kan innebære risiko for 3. person. Krav til vedlikehold er ikke godt presiserte i lovteksten.

3.3.1.5 *Vern av kulturhistoriske verdier*

Kulturhistoriske verdier beskyttes best gjennom planbestemmelser, eventuelt gjennom egne programmer med sikte på å regulere vernearbeidet. I en byggetillatelse kan det også settes bestemte krav til hva som må gjøres for å opprettholde verneverdien, eller bare et generelt krav om varsomhet. Vern av kulturhistoriske verdier vil stille sterkere jo bedre de er innarbeidet i plandokumentene, dvs. i detaljplanen.

3.3.1.6 *Andre tiltak*

Det er en del «spesielle tiltak» som nå drøftes i forhold til søknadsprosedyrer, spesielt bygningsmessige tiltak knyttet til utnyttelse av alternative energiformer – som f.eks. vindkraftanlegg, eller visse

tiltak for transportsektoren. For f.eks. vindkraftanlegg vil en planbehandling ofte ikke behandle problematikken i tilstrekkelig omfang, og planer gir heller ikke tilstrekkelig tyngde ved annen prøvning. Det drøftes derfor om slike tiltak bør løftes helt opp til oversiktsplannivå, selv om disse planer ikke er bindende for en byggesaksbehandling.

3.3.2 Grensen mellom plansaker og byggesaker

Skillet mellom plansaker og byggesaker går mellom «detaljplaner» og «fastighetsplaner». Detaljplanene er klart styringsdokumenter for planutvikling i kommunene.

En «fastighetsplan» må utarbeides bl.a. dersom det er nødvendig å foreta en hensiktsmessig inndeling i eiendommer eller detaljere «detaljplanen» ytterligere før opparbeiding. «Fastighetsplanen» er som hovedregel utarbeidet av utbyggerne, og i forhold til kommunens byggesaksbehandling kan de betraktes som en «førstegangs behandling» av byggetiltakene. Fastighetsplanen er juridisk bindende så lenge overliggende detaljplan er gjeldende.

Skillet mellom plansaker og byggesaker er i Sverige forsterket av at det er to ulike prosesser for behandling av et byggetiltak; én behandlingsprosedyre som gjelder kun for godkjenning i hht. planforutsetningene (dvs. prosedyrene for «bygglov»), og en annen behandlingsprosedyre for selve byggesaken (dvs. prosedyrene for «bygganmälan»).

Det er forøvrig som nevnt noen uklarheter i saksbehandlingen i forhold til behandling av byggesakene i hht. PBL i forhold andre lover – primært BVL og MB.

En godkjenning («bygglov») i hht. PBL omfatter ikke godkjenninger fra andre statlige eller kommunale instanser, men kommunen plikter å opplyse om andre instanser det vil kreves godkjenning fra – se avsnitt om saksbehandling i del B.

4 Danmark

4.1 Viktige utviklingstrekk for bygningslovgivningen

Danmark har separat Planlov og Byggelov, og lovene forvaltes av to forskjellige ministerier. Gjeldende Planlov er fra 1992 og sist revidert 2002, mens Byggeloven er fra 1975 og sist revidert 2002. Det pågår en løpende vurdering av behovet for revisjon av bygningsloven, bl.a. av reglene for byggesaksbehandling.

Danmark har hatt byggelover fra begynnelsen av 1800-tallet, og den første byggeloven av 1830 var lokalt vedtatt og inneholdt lokale bygningsvedtekter. Opprinnelig inneholdt byggeloven også både planbestemmelser og tekniske vedtekter. Den første moderne og landsdekkende bygningsloven kom i 1960, og denne inneholdt også planbestemmelser – for å gi hjemmel for bygningsvedtekter. Arbeidet med egen planlov pågikk parallelt med dette, og med Planloven av 1972 ble det en formell deling av planloven og bygningsloven.

Planloven (PL) ble underlagt det nyopprettede Miljø- og Energiministeriet v/ Landsplanafdelingen, mens Byggeloven (BL) fortsatt ble underlagt Boligministeriet. Etter By- og Boligministeriets nedleggelse i 2001 ble byggeloven underlagt Økonomi- og Erhvervsministeriet. Økonomi- og Erhvervsministeriet har delegert ansvaret for implementering av BL inklusive utarbeiding av forskrifter og regelverk til Erhvervs- og Boligstyrelsen (EBST), som er en av mange styrelser underlagt dette ministeriet.

Planloven omfatter primært alt som angår *arealanvendelse*, dvs. byggeformålet. Byggeloven omfatter alle bestemmelser som er direkte relatert til byggene: Primært omhandler loven krav til ivaretagelse av sikkerhets-, brann-, sunnhetsmessige og bruksmessige hensyn samt regelverk for saksbehandling m.m., men loven sier også noe om byggehøyder, tetthet osv. – dvs. angivelser for *arealutnyttelse* og *utforming*. Dette er forhold som i andre land oftest er

medtatt som bestemmelser i reguleringsplan eller andre plantyper, og kun i mer begrenset omfang i selve lovteksten. I Danmark gjelder lovens bestemmelser som alminnelige, dersom kommunene ikke har bestemt annet via lokale planer.

Bestemmelsene er utdypet i egne reglementer: et generelt «Bygningsreglement» av 1995, og et mer spesialisert «Bygningsreglement for småhuse» av 1998.

Småhusreglementet har faste bestemmelser som regulerer bebyggelsen mht. bebyggelsesprosent, høyde og bebygd grunnareal mv. I det generelle bygningsreglementet er de faste kravene derimot opphevet og erstattet av nye helhetsorienterende regler. Bestemmelsene går ut på at konkrete byggeprosjekter skal bedømmes i forhold til 6 forskjellige kriterier som angår vurderinger av prosjektet i forhold til grunnarealets størrelse, bebyggelsens avstand til nabogrense, vei og sti, bebyggelsens etasjeantall, høyde og bebyggelsesprosent samt de ubebygde arealenes innretning. Disse 6 kriteriene uttrykker samtidig de saklige hensyn som kommunen lovlig kan dra inn i helhetsvurderingen som skal legges til grunn for avgjørelsen.

Bakgrunnen for moderniseringen av de bebyggelsesregulerende bestemmelsene er at de regler som hadde vært gjeldende fra 1975 nå var blitt «utidssvarende». Med de nye reglene kan nå bypolitiske hensyn dras inn i byggelovgivningen, så lovgivningen ikke vil utgjøre en barriere for byenes utvikling og ønsker om en fornuftig fortetning, når konkrete byggeprosjekter ble gjennomført uten lokalplan.

Man ønsker nå en mer smidig praktisering av disse kravene, spesielt for yrkesbygg. Et avvik fra BL vil imidlertid formelt kreve at det finnes en lokalplan med reguleringsbestemmelser som angir annen utnyttelse eller utforming, og for yrkesbygg eller høyhus kreves det derfor nå at det *skal* lages en lokalplan før kommunen vil gi byggetillatelse. I disse lokalplanene vektlegges også utformingen på annen måte enn det som angis i BL, bl.a. ved at det for «hull-utnyttelse» i sentrale strøk skal vektlegges at den nye bebyggelsen tilpasses den eksisterende, og at dette nå er viktigere enn utnyttelsesgraden.

Forholdet til krav for utforming, arealutnyttelse og plankrav for formålet gir ulikt regelverk for behandling av byggesøknader for småhusbebyggelse og for yrkesbygg eller høyhus. Plangrunnlaget vektlegges derfor sterkere nå, og det er innført lokalplanplikt for å kunne gjennomføre større bygge- og anleggsarbeider, noe som forventes å framskynde en utvikling med mer smidig praktisering av krav til utnyttelse og utforming.

Sterkere planstyring har også vært viktig for å påvirke en generell og markedsstyrt utvikling. Det er nå klare utviklingstrekk i retning av en sentralisering, og behov for bedre styring gjelder både i sentrale pressområder, i pressområder for fritidsbebyggelse, og for vern av kulturlandskap (styring av bebyggelsen for landbruket). Nåværende minister ønsker f.eks. å opprettholde bosettingsmønsteret i distriktene og bygge videre på bondegårdene, og vurderer flere virkemidler for å oppnå dette, i tillegg til restriksjonene på «landzonen» (se pkt. 4.2).

Økt kommunalt selvstyre har vært en hensikt ved de siste endringer i lovverket. Både planlov og bygningslov vektlegger betydelig selvstyre av lokale myndigheter. Det skjer også løpende endringer i bygningsreglementene, hvor detaljerte tekniske krav erstattes av funksjonskrav. Det er heller ikke satt tidsfrister i loven, bl.a. pga. det lokale selvstyret og lokal frihet til bruk av ressurser. Kommunene har i tillegg stor frihet til å velge intern organisasjonsform, og de er derfor ulikt organisert. Den mest vanlige organiseringa er at planmyndighet og byggesaksmyndighet er samlokalisert, og lagt under en Teknisk etat.

Men økt kommunalt selvstyre har ført til at det kan forekomme geografiske forskjeller både i løsninger og praktisering av loven. Staten blander seg ikke inn i det lokale selvstyret, men på noen områder kunne det likevel ønskes en mer lik praksis.

Med henvisning til det utstrakte lokale selvstyret, er det heller ikke fastsatt standardkrav til søknader/søknadsskjemaer, dokumentasjon eller tillatelser. Men problemer med manglende dokumentasjon både i søknader og av det ferdige bygg og usikkerhet mht. hva som er riktig mengde dokumentasjon, har ført til at EBST nå arbeider med en veileder om dokumentasjon. Det benyttes

likevel relativt mye likt på disse områdene, fordi kommunene samordner seg imellom og lærer av hverandre.

Byggeloven er – som det fremgår over – en «bemyndigelseslov». Det er en oppbygning hvor Byggeloven angir hensiktene, og hvor forskriftene som er fastsatt og utarbeidet av EBST angir noen funksjonskrav for å fylle hensiktene – f.eks. på områdene brann, sikkerhet, ressursbruk/energi m.m. (tilsvarende tekniske forskrifter i Norge). Loven er også i prinsippet en «ja-lov», dvs. at byggetillatelse skal gis dersom de omsøkte prosjektene oppfyller de krav som er stillet til det i byggelovgivningen og i annen lovgivning som kommunen skal påse er overholdt.

Byggherren har i hht. loven alt ansvaret ovenfor myndighetene for at alle krav til prosjektet blir oppfylt. Likevel *kan* entreprenører og rådgivende ingeniører bli straffet direkte dersom de har forsømt seg og kravene ikke er oppfylt, men normalt vil dette være et privatrettslig forhold mellom byggherren og de andre aktørene. Det er imidlertid ingen formalkrav til aktørene, og dermed heller ikke noen godkjenningsordning av aktører eller foretak.

Det er også byggherren som har ansvar for at tilstrekkelig kontroll av arbeidene blir utført. Bygningsmyndighetene har en tilsynsrett, ikke en tilsynsplikt.

Kvalitetssikring av byggeprosjekter er nå en stor utfordring, fordi det er mange og omfattende skader innen byggeriet. Det er skadestatistikker som viser at skadene ofte skyldes feil i prosjekteringen, og det kan være samme feil som går igjen flere steder. Det jobbes med dette på flere nivåer: EBST utarbeider veiledere for byggherrer, det settes krav til system for kvalitetssikring for å kunne innvilge rimelige statlige lån til sosialt boligbyggeri, og EBST utarbeider standarder for at system for kvalitetssikring kan tas med som del av kontrakter med entreprenører m.m. Det pekes også på at dette henger sammen med behov for økt kompetanse hos byggherrene. Men foreløpig er disse prosessene ikke knyttet til endringer i loven.

Bærekraftig utvikling er et annet fokus. Danmark har programmer hvor sentrale områder er definert som «fornyelsesområder» – som gjerne utvikles som utbyggingsavtaler med større

entreprenører – og hvor bevaring og videreutvikling av bygårder er en hovedhensikt. Sentrale myndigheter jobber også med økonomiske virkemidler for å oppfordre til bygging med vekt på byøkologi, og for generell vekt på bærekraftige og økologiske løsninger. Men heller ikke disse virkemidlene er knyttet direkte til endringer i byggeloven.

I forhold til behov for revisjoner av byggeloven, er det samspillet mellom reglene i byggelovgivningen, saksbehandlingen og byggeprosessen som står i fokus. Det foregår samtaler mellom EBST, Kommunenes Landsforening og utvalgte kommuner for å identifisere innsatsområder og utfordringer, og dette prosjektet fortsetter i 2004. Den nest siste revisjonen av loven hadde som hensikt å oppnå et mer fleksibelt byggereglement, med bl.a. utvidet bruk av forhåndskonferanser og helhetsvurderinger av byggemeldte tiltak i motsetning til faste bestemmelser om bebyggelsesprosent og høyde- og avstandsforhold mv. og myndighetene forventet dermed en reduksjon i antallet dispensasjonssøknader. Myndighetene vurderer også innføring av digital saksbehandling – som er prioritert av bl.a. finansministeriet.

4.2 Forvaltningsnivåer og planhierarki

4.2.1 Forvaltningsnivåer

Danmark har 271 kommuner, og 14 amt. Landet har ca. 5,3 mill. innbyggere.

Det er formelt sett tre forvaltningsnivåer: Stat, amt og kommuner.

Statlige myndigheter er ministeriene inklusive underliggende styrelser, som gir rikspolitiske retningslinjer, utarbeider lover/forskrifter osv. Det er i tillegg noen statsamter med visse begrensede, desentraliserte og delegerte oppgaver.

Amtene utgjør et selvstendig regionalt nivå med egne folkevalgte, og disse har et selvstendig politisk ansvar for regional planlegging, sykehus, veger, videregående skoler, antikvariske myndigheter m.m.

Kommunene har ansvaret for utøvelsen av offentlig myndighet og politikk, på lokalt plan.

Det er en utvikling i retning av økt kommunesamarbeid og kommunesammenslåinger, og noen av de sammenslåtte storkommunene har også overtatt amtenes ansvar og myndighet. Dette gjelder f.eks. på Bornholm, hvor 5 kommuner nylig er slått sammen og hvor den nye storkommunen også har fått status som amt, og det gjelder København og Fredriksberg kommuner som har en særstilling med både kommunale oppgaver og amtsoppgaver.

4.2.1.1 *Erhvervs- og Boligstyrelsen (EBST)*

Byggeloven er underlagt Økonomi- og Erhvervsministeriet, som har delegert implementering av loven til EBST, som er en av mange styrelser under dette departementet. EBST har et ansvar for utformingen og implementeringen av bygge- og boligpolitikken, inkl. utarbeiding av forskrifter, regler og veiledere, samt forvaltning av noen økonomiske virkemidler – bl.a. knyttet til sosialt boligbyggeri og byfornyelsesområder.

4.2.2 Planhierarki

Planloven er underlagt Miljøministeriet, og Planlovens §5 fordekker ansvaret for planlegging av arealer mellom de 3 nivåene: miljøministeren, regionplanmyndighetene og kommunene, og angir at de regionale planmyndighetene utgjøres av Hovedstadens Utviklingsråd (HUR), Bornholms Kommunalbestyrelse, og for resten av landet er det amtene v/ amtsrådene.

Planloven nevner en rekke plantyper, som vil bli utdypet under:

- På statlig nivå finnes landsplaner, og særlige bestemmelser for kystsoner og butikkformål.
- På regionalt nivå finnes regionplaner, og særlige bestemmelser om hovedstadsområdet.
- På kommunenivå finnes kommuneplaner og lokalplaner.

Danmark har siden 1970 vært inndelt i «byzoner», «landzoner» og «sommerhusområder», og alle planer som fremmes (uansett plan-

type) skal forholde seg til de rikspolitiske retningslinjene for den sonen de omhandler. Planloven er nylig endret slik at det nå primært er kommunene som gjennom sine lokalplaner har ansvaret for at retningslinjene etterleves, og det er nå kun gjennom lokalplaner at et område kan endre sonestatus (f.eks. fra land til by) – og da mot en «frigjørelsesavgift».

I dag er ca 6 % av landet «byzone», ca. 1 % er «sommerhusområde», og resten er «landzone». Hensikten med denne inndelingen er å ha sterkere restriksjoner på bygging i «landzonene», for å sikre landbrukets interesser og det åpne kulturlandskapet mot spredt og uplanlagt bebyggelse. Det tillates her kun oppført landbruksrelaterte bygg, bruksendringer inne i eksisterende bygg, og kårboliger m.m. knyttet til generasjonsskifte på gårdene.

4.2.2.1 *Landsplaner og statlige planbestemmelser*

Landsplanene innholder ikke arealdel, og det er ingen landsdekkende planer for arealbruken. Men Miljøministeriet v/ Landsplanavdelingen lager en «landsplanredegjørelse» etter hvert folketingsvalg (dvs. hvert 4. år). Hensikten med denne redegjørelsen er å samordne regionplanene som grunnlag for overordnet politikk for utvikling med konsekvenser for arealbruken.

Landsplanarbeidet organiseres av Miljøministeriet, men det forutsettes bred deltagelse på lokalpolitisk nivå, og samordning med alle berørte interesser. Planen er en generell plan som angir ønsket utvikling av næring, kommunikasjon, regioner osv.

Miljøministeriet kan også bestemme at det skal utarbeides en lokalplan i et område, for å ivareta overordnede statlige hensyn eller formål (f.eks. flyplass). De kan også sette lokale planer ut av kraft dersom disse ikke er forenlige med ønsket utvikling på et overordnet nivå. Miljøministeriet har i disse tilfellene adgang til selv å utarbeide egne «statlige lokalplaner», men disse mulighetene anvendes kun i særlige tilfelle.

Planlovens bestemmelser om «kystzone» innebærer at det er opprettet en egen vernesone på 3 km langs hele kysten, med restriksjoner på byggevirkksomheten. Innenfor denne er det en strandbe-

skyttelseslinje på 300 m som er enda mer restriktiv – i praksis er det byggeforbud. For planlegging i «kystzonen» gjelder at det kun må inntas nye arealer i en «byzone» eller planlegges for anlegg i en «landzone» såfremt det er særlige planleggingsmessige eller funksjonelle begrunnelser for det, og disse forholdene skal også belyses i regionplanen.

Planlovens bestemmelser om butikkformål har som hensikt å demme opp for utviklingen med store kjøpesentre i utkanten av byene, som bl.a. bidrar til å svekke detaljhandel i bysentra. Bestemmelsene avgrenser butikker til sentrumsområder, og legger restriksjoner på butikkstørrelsene. Bestemmelsene ble tatt inn i planloven i 1997, og forenklet noe i 2002.

4.2.2.2 *Regionplaner og bestemmelser om hovedstadsregionen*

Regionplanen skal primært konkretisere innholdet i landsplanene, og den fastsetter de overordnede mål for hele området. Sentrale emner er byutvikling og lokalisering av nye senterfunksjoner, sikring av natur- og miljøinteresser, planlegging av overordnet teknisk infrastruktur, samt grunnlag for justering av soneinndelingene.

Regionplanene er primært et planleggingsverktøy for områdene utenfor sentrale bystrøk, og det er derfor færre bestemmelser knyttet til bysonene enn i områdene utenfor bystrøkene. Og planenes innhold er konsentrert om å angi direktiver for en utvikling; utbyggingsmønster osv.

De regionale planene skal rulleres hvert 4. år etter folketingsvalgene, men de er gjeldende for 12 år. Regionplanene måtte tidligere godkjennes av staten, men amtene har nå myndighet til egengodkjenning av regionplanene. Staten har imidlertid innsigelsesrett, som må meldes (seinst) når planene er lagt ut til offentlig ettersyn i 2 mnd. Dersom det er interessekonflikter som ikke er blitt løst på regionalt nivå, må planen likevel sendes til Miljøministeriet for godkjenning. For Hovedstadsområdet er det et eget råd som godkjenner regionplanen.

Regionplanene er bindende, som rammeplaner for kommunale planer.

4.2.2.3 *Kommuneplaner*

Kommuneplanene utarbeides av de kommunale planmyndighetene, og egengodkjennes av kommunestyret.

Kommuneplanene har mye karakter av en mer detaljert og avgrenset regionplan, og angir utbyggingsformål, utnyttingsgrad osv. Kommunene er suverene i forhold til innholdet i planene, så lenge de ikke strider mot overordnede planer.

Man har en automatisk rett til å bygge små tiltak i henhold til kommuneplanen, dersom det ikke er utarbeidet lokalplan. Ved større tiltak er det krav om at det *må* utarbeides en lokalplan før tillatelse til bygging kan gis.

4.2.2.4 *Lokalplaner*

Lokalplanene er mer detaljerte, de blir tinglyst og er juridisk bindende.

En lokalplan må følge kommuneplanen, og evt. avvik må fremmes særskilt som et tillegg til kommuneplanen (eller som en endring). Planhierarkiet er strengt, og enhver plan *må* være i overensstemmelse med overordnet plan, og dette gjelder for alle plan typer.

Det er alltid de kommunale planmyndighetene som utarbeider lokalplanene og fremmer dem for politisk behandling, men kommunen har anledning til å kreve økonomisk bidrag fra private for dette arbeidet i noen tilfelle. Planene behandles politisk før de legges ut til offentlig ettersyn. Det er ikke åpnet for private reguleringsplaner.

4.2.2.5 *Bebyggelsesplaner*

I tillegg til lokalplaner finnes det også «bebyggelsesplaner», som ikke er nevnt i Planloven.

Det er oftest kommunene som utarbeider slike bebyggelsesplaner for å utdype de føringer som ligger i lokalplanen, men det kan også være utbygger som utarbeider slike planer.

Bebyggelsesplanene bidrar til å avklare eventuelle kontroversielle eller uklare forhold i hht. lokalplanen, og de kan fungere som et arbeidsredskap for drøftinger mellom utbygger og myndigheter med sikte på rammetillatelse for et tiltak, før konkret prosjektering starter.

Rammetillatelse for et byggetiltak kan også gis direkte dersom tiltaket er i hht. lokalplanen.

Men bebyggelsesplanene er mer detaljerte mht. fysisk utforming av tiltakene i lokalplanen, og bidrar derfor positivt til å avklare betingelsene for bygging, og de kan også avklare om det er behov for å bearbeide lokalplanen for ny politisk behandling før en rammetillatelse kan gis.

En rammetillatelse på dette nivået vil inneholde en rekke forutsetninger for det videre arbeidet, bl.a. hva som må detaljeres og søkes om egen byggetillatelse for.

Bebyggelsesplanene er ikke juridisk bindende for byggesaksbehandlingen.

Bebyggelsesplanene er altså ikke et plannivå i hht. Planloven, men kan betraktes som et hjelpemiddel for å avklare en søknad om rammetillatelse for et bygg – dvs. en oppstart på en behandling etter Byggeloven. Kommunen kan i slike prosesser akseptere dispensasjoner for mindre forhold som representerer avvik i forhold til lokalplanen. I praksis fungerer dette som en sterkt integrert prosess, selv om det formelt er to ulike lover som er underlagt to ulike ministerier, og med to forskjellige (kommunale) godkjenningsmyndigheter.

4.2.3 Samlet oversikt over planhierarki og forvaltningsnivåer

Tabellene under viser planhierarkiet sammenstillet i to hovedoversikter. Den første tabellen viser forholdet mellom plantype og forvaltningsnivå, og den andre tabellen viser plantypenes viktigste hensikt og juridiske status.

Tab. 5. Plantyper og forvaltningsnivå (Danmark)

Myndighed	Stat	Amt	Kommuner	(Private)
Plantype	Sentrale myndigheter	m/ regionråd og Hovedstadsråd		
Landsplan og rikspolitiske retningslinjer	Utarbeiding			
Regionplan		Utarbeiding Godkjenning		
Kommuneplan		Høringsinstans	Utarbeiding Godkjenning	
Lokalplan			Utarbeiding Godkjenning	
Bebyggelsesplan			Drøftingspart	Utarbeiding

Tab. 6. Plantyper og innhold i planen (Danmark)

	Generelt innhold	Juridisk binding
Landsplan	Strategisk plan for utvikling, <i>uten arealdel</i> . Retningslinjer for kystsoner og lokalisering av kjøpesentra.	Bestemmelsene for kystsonen er bindende, ellers ikke.
Regionplan	Strategisk arealplan for utvikling, som konkretiserer landsplanen på regionnivå, viser bla. overordnet teknisk infrastruktur	Bindende
Kommuneplan	Planen konkretiserer mål for utviklingen i hele kommunen og lokalisering av ulike formål, samt mulig endring av sonestatus	Bindende
Lokalplan	Konkrete planer for deler av kommunen, med svært ulik detaljeringsgrad.	Juridisk bindende
Bebyggelsesplan	Ikke formell plan, men et verktøy for å avklare forhold i en lokalplan før en rammesøknad	Ikke juridisk bindende

Oppsummert er det en streng hierarkisk planstruktur, men det er likevel lokalplanen som framstår som den viktigste plantypen, bl.a. fordi dette er den eneste planen som juridisk kan endre status for en sone (fra «landzone» til «byzone» eller «sommerhusområde»), og fordi det er vektlagt et sterkt lokalt selvstyre slik at de overordnede planer kun skal være rammeplaner – men det er forutsatt at

det som er angitt i overordnet plan *må* følges, og evt. avvik vil kreve ny planbehandling av overordnet plan.

Bebyggelsesplanen kan ansees som en konkretisering av forhold i lokalplanen som behøver avklaring, og visualisering av forhold som skal behandles etter Byggeloven. Den er ikke et plandokument i hht. Planloven, men et verktøy for å avklare en rammesøknad, og planen utgjør dermed et bindeledd mellom planbehandling og byggesaksbehandling – som ellers følger helt adskilte prosedyrer.

4.3 Forholdet mellom planverk, bygningslov og annet lovverk

4.3.1 Søknadspliktige tiltak

Det er ikke klassifisering av søknadene i forhold til kompleksitet, med inndeling i ulike tiltaksklasser, og derfor heller ikke differensierte krav til aktørene eller differensiert saksbehandling. Men det er graderte tekniske bestemmelser på en rekke områder, f.eks, brann osv. Kravene til dokumentasjon av slike forhold er imidlertid ikke presise.

4.3.1.1 *Byggesøknad og byggemelding*

Det er et skille mellom søknadspliktige tiltak og meldepliktige tiltak.

4.3.1.2 *Bruksendringer*

Det har også vært et ønske å styre bruksendringer via lokalplanene, og tilrettelegge for forenklet saksbehandling (melding) i enkelte områder. Det er primært ikke det nye formålet som er gjenstand for myndighetenes vurdering, men om tiltaket er i et område hvor endring ønskes. Generelt ønskes ny bruk av eldre bygg framfor økt press for nybygg.

Det er spesielt på to måter dette tilrettelegges på i i hht. Planloven:

I «landzoner» er det nå generelt åpnet for en liberal praksis med bruksendring av tidligere landbruksbygninger – spesielt til erverv, og hensikten er å demme opp for presset for å bygge nytt i disse sonene, og dermed sikre kulturlandskapet bedre.

I «byzoner» er det åpnet for at det i lokalplanene kan defineres «byfornyelsesområder», eller «transformasjonsområder», hvor bruksendringer skal tillates med forenklet behandling. Hensikten er også her å sikre det eksisterende bygningsmiljøet, ved å åpne for å gi det nytt innhold (uten at innholdet er definert som formål i lokalplanen), og det er tatt i bruk økonomiske virkemidler for å oppfordre til denne type utvikling. Det har også vært et sterkt ønske om at de eldre bygårdene skal få bedre økologisk profil, og de økonomiske virkemidlene er vesentlig sterkere dersom byggetiltaket også vektlegger byøkologiske tiltak.

Utenom disse definerte sonene, må det søkes om byggetillatelse på vanlig måte, og endringen vil bli vurdert opp mot formålsbetegnelsen i lokalplanen.

Byggherren har ansvaret for at de tekniske krav som stilles til det nye formålet er oppfylt.

4.3.1.3 *Rivingsarbeider*

Rivingsarbeider skal anmeldes til kommunen.

4.3.1.4 *Eksisterende bygg*

Nye krav / forskrifter *kan* gis anvendelse på eksisterende bygg dersom det særskilt fremgår av bestemmelsen at de skal det. Dette gjelder bare unntaksvis, og gjelder i så fall kun forhold som angår sikkerhet / risiko for personskade. Som hovedregel gis ikke nye forskrifter anvendelse for eksisterende bygningsmasse, i hht. §2, men de vil bli gjort gjeldende ved ombygginger o.l.

Kommunen kan normalt ikke gripe inn ved ordinært forfall / manglende vedlikehold, men den kan gripe inn ved forfall som utgjør en risiko for eiendommens beboere eller andre, eller hvis vedlikeholdstilstanden på annen måte er beheftet med vesentlige mangler (henvisninger til §18, og til tvangsfullbyrdelsesloven §20). Kommunen kan også gi pålegg ved avdekking av forhold som ikke

er forskriftsmessige. Men kommunen kan ikke kreve opplysninger fra eier om feil på bygningsmassen, eller kreve tilstandsrapporter på byggene, og kommunen har ikke «oppsøkende bygningskontroll».

Hvem som helst kan varsle kommunen om feil på et bygg, kommunen kan da rykke ut og undersøke på stedet (dvs. en form for bygningstilsyn). Dette er formelt kommunens rett – ikke plikt – men i realiteten framstår dette som en plikt fordi det forventes at kommunen iverksetter en reaksjon når det foreligger en begrunnet melding om feil eller ulovlige forhold.

4.3.1.5 *Vern av kulturhistoriske verdier*

Kulturvernet er sterkt fokusert på alle nivåer, og preger innholdet i alle plantyper.

Danmark har også en egen Bygningsfredningslov som hører inn under Kulturministeriet, og Danmark har idag ca 10.000 fredete bygninger. Fredning vedtas på statlig nivå.

Kulturministeriet administrerer utover Bygningsfredningsloven også to andre vernelover: Deler av Naturbeskyttelsesloven (som omfatter kulturvern av landskapsmessig karakter, selv når dette er menneskeskapt – f.eks. festningsvoller) – og Museumsloven.

Hver kommune blir oppfordret til å utarbeide egne «kulturmiljøatlas» – enten som «kommuneatlas» eller som «bydelsatlas» – og disse skal være retningsgivende for kulturvernet i kommunene. Det er kommunenes ansvar at disse hensynene er implementert i lokalplanene.

4.3.1.6 *Andre tiltak*

Etablering av kjøpesentra kan ikke lenger bare skje ved en søknad om byggetillatelse innenfor et område regulert til «næringsformål» i lokalplanen. Dette blir vurdert som en viktig strukturendring som påvirker både detaljhandel i bysentra, transportbehov og generell samfunnsutvikling, og dette er derfor løftet helt opp til statlig nivå og må innarbeides allerede i landsplanen – og deretter behandles politisk på alle plannivåer.

Ved byggesaksbehandlingen av et eventuelt kjøpesenter kreves bebyggelsesplan for å drøfte selve utformingen både i forhold til omkringliggende bebyggelse og i forhold til hvordan kjøpesenteret inndeles i ulike forretningsmessige enheter.

4.3.2 Grensen mellom plansaker og byggesaker

Skillet mellom plansaker og byggesaker er formelt sett relativt skarpt, ettersom det er to separate lover og ofte underlagt ulike administrasjoner. Det formelle skillet går mellom lokalplan og bebyggelsesplan/rammesøknad.

Behov for samordning av disse to prosessene er tydelig på to felt: For det første inneholder Byggeloven faste bestemmelser om arealutnyttelse og utforming som nå etterhvert blir «overprøvd» og innarbeidet i lokalplanene som følge av et ønske om en mer smidig praktisering, og dette gir ofte et behov for samordning. For det annet er det stor frihet i hvor detaljert lokalplanen er, og i mange tilfelle er det behov for å avklare både innholdet i foreliggende lokalplan og hvorvidt tiltaket egentlig krever revidering av lokalplanen og dermed ny politisk behandling.

Bebyggelsesplanene representerer et bindeledd mellom planbehandling og byggesaksbehandling, og har bidratt til at praksis i kommunene i realiteten er meget smidig.

5 Finland

5.1 Viktige utviklingstrekk for bygningslovgivningen

Plan- og bygningsloven har alltid vært én lov i Finland, uten noen intensjon om deling.

Det er nettopp slutført et omfattende arbeid med denne loven, og en ny Plan- og bygningslov («Markanvändnings- och bygglag», MBL) trådte i kraft i 2000. Det ønskes i prinsippet ro rundt innholdet i loven nå, og konsentrasjon om implementering av den nye loven.

Den gamle loven var fra 1958, og hadde vært gjenstand for så mange revisjoner at den til slutt hadde likhetstrekk med et «lappe-teppe». Den nye loven representerer noe klart nytt, og kan ikke betraktes som kun enda en revisjon av den gamle. Det var et stort arbeid å komme i mål, og det bør nå skaffes erfaringer med hvordan loven virker i praksis før det startes opp med revisjoner av den nye loven.

Miljøministeriet v/ miljøministeren har hele det samlede ansvaret for MBL, og de har hatt dette siden Miljøministeriet ble opprettet for ca. 20 år siden. Inntil da lå ansvaret for MBL hos Innenriksdepartementet. Miljøministeriet har imidlertid to ministre: en for miljøspørsmål og en for boligspørsmål. Boligministeren har ansvar for enkelte boligspørsmål som ikke er relatert til plan, og har forøvrig flere ansvarsområder innenfor flere departementer og sitter fysisk plassert i Innenriksdepartementet.

Den nye loven inneholder vesentlige endringer både for plan- delen og for bygningsdelen, og det har vært viktig å foreta en gjennomgripende revisjon for å oppnå en god sammenheng og klar logikk i loven, og å sikre gode demokratiske prosesser, bedre planstyring og større vekt på bærekraftig utvikling. Hoveden-

dringene i loven ligger på planprosessen, men det er store endringer også i bygningsloven.

Hensikten med endringene i bygningsloven er å sikre en god kvalitet i de bygde omgivelser, og å plassere et klart ansvar for dette hos byggherren. Det er byggherren som har det fulle ansvaret ovenfor myndighetene både for at samfunnets krav er oppfylt og for byggets kvalitet.

Kvaliteten i de bygde omgivelser sikres også ved at det settes formelt krav om system for kvalitetssikring og kontroll/tilsyn, og formelle kompetansekrav til både hovedplanlegger (oftest arkitekt) og til utførende aktører. Det er i tillegg satt krav om at det skal foreligge en FDV-plan med bruks- og serviceanvisninger for det ferdige bygget før «slutbevis» kan utstedes, for å understreke at ansvaret for byggets kvalitet også omfatter bruksperioden, dvs. vedlikeholdet. Det er imidlertid ingen plikt til å følge opp FDV-planen, men myndighetene håper at kravet om en plan skal bidra til økt innsats på dette området.

De nye elementene i bygningsloven er oppsummert i 6 hovedtemaer som understreker fokus:

- Krav om innledende møter med myndighetene for å sikre at samfunnets krav blir innarbeidet på et tidlig stadium (dvs. en form for forhåndskonferanse + byggsamråd)
- Krav til utredning av kvalitetssikring for hele byggeprosessen
- Kompetansekrav til hovedplanlegger/prosjekterende (personlig) for alle typer bygg
- Kompetansekrav til utførende aktører (dette er krav til personene, ikke krav til foretakene)
- Inspeksjonskrav, dvs. krav om tilsyn/kontroll. Dette er et kommunalt ansvar, men det kan delvis overføres til byggherren, som da må redegjøre for hvordan dette vil bli gjort
- Krav til bruks- og serviceanvisninger for det ferdige bygget – en FDV-plan.

Behovet for bedre planstyring henger sammen med generelle utviklingstrekk, med sterke tendenser til sentralisering i store deler av Finland (spesielt i hovedstadsregionen), og med tilsvarende

press på utbyggingsområdene. Samtidig står det mange tomme hus på landsbygda (spesielt i nord og øst, men også litt i sør) og etter at det er blitt mer kontakt mot øst utsettes distriktene for oppkjøp av sommerboliger fra rike russere som har bidratt til et behov for bedre vern av strandsonene og av innlandsvannene. Det bygges opp omfattende grensehandel.

Presset på sentrale områder har ført til økt omfang av utbyggingsavtaler. For kommunene er det spesielt vanskelig med utbyggingsavtaler der utbyggeren eier større områder som er uregulerte og hvor utbygger kan presse kommunene mht løsninger, fordi kommunene gjerne har en anstrengt økonomi og ønsker etableringer med lave kostnader for kommunen. For å regulere disse forholdene bedre er det vedtatt en revisjon av MBL med virkning fra 01.07.03 (§§ 91 og 189), hvor sikring av de demokratiske prosessene ved utbyggingsavtaler, grenser for hva som kan tas med i avtalen, og kostnadsdelingen omtales.

Det er også store utfordringer knyttet til lokalisering av kjøpesentra. Det drøftes nå hvorvidt dette skal defineres som et eget formål som må innarbeides allerede på landskapsplannivå, og at det vil være behov for å justere MBL for å få bedre styring på denne utviklingen.

Både mht. bruk av strandsonene, bruken av utbyggingsavtaler og etableringer av kjøpesentra er den offentlige utfordringen å finne gode virkemidler som kan demme opp for en uønsket og markedsstyrt utvikling – dvs. et behov for sterkere planstyring.

For byggebransjen har den nye bygningsloven medført størst forandringer for planleggerne, som både har fått kompetansekrav til hver enkelt person, større krav til teknisk analyse og innhold i prosjektene, og større dokumentasjonskrav på prosjektet i alle faser. Kompetansekravene innebærer også store endringer for ansvarlige utførende personer. Men disse forhold representerer i større grad en krevende omstillingsprosess enn en debatt rundt loven. Det har også medført etablering av en ordning med frivillig bransjegendkjenning.

Ønsket om å sikre gode demokratiske prosesser omfatter ikke bare planprosessene, men også byggesaksbehandlingen. Det er

vektlagt en omfattende klageadgang på alle nivåer, og det er bl.a. nå kommunen som har ansvaret for å sende ut nabovarsler og innhente merknader fra naboer i forbindelse med en byggesak, fordi dette ansees som best garanti for å sikre naboers rettigheter. Den omfattende klageadgangen blir av mange oppfattet som et mulig forsinkende og fordyrende element for byggeriene, og drøftingene mht. klageadgangen representerer den største debatten rundt den nye loven.

Utover dette er det lite politisk fokus rundt loven nå, men det har nettopp vært gjennomført en foreløpig evaluering som påpeker en del mindre vesentlige justeringsbehov. Det vises bl.a. til et behov for å gjøre de regionale miljøsentralenes rolle tydeligere, og for å finne målekriterier for kvalitet. Det foregår også til en viss grad drøftinger innen byggebransjen, hvor man forsøker å analysere de ulike partenes omstillingsbehov og utfordringer.

Den største utfordringen er imidlertid knyttet til å endre praksis i alle kommuner, ettersom mange kommuner har for liten kapasitet.

Sentrale myndigheter har foreløpig tro på at de største utfordringene i Finland knyttet til MBL nå er fanget opp. Vurderinger av eventuelle behov for revisjoner av loven vil forventes til etter at det foreligger evalueringer av virkningene av den nye loven.

5.2 Forvaltningsnivåer og planhierarki

5.2.1 Forvaltningsnivåer

Finland har 452 kommuner, og 5 län. Landet har ca. 5,1 mill. innbyggere. (Det var ca. 15 län fram til begynnelsen av 1990-tallet.)

Det er formelt sett to forvaltningsnivåer: Stat og kommune.

For MBL er Miljøministeriet den sentrale statlige myndigheten. Men 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: «regionale miljøsentraler». Det er 13 slike regionale miljøsentraler, og disse følger ikke de samme

geografiske avgrensningene som de tidligere länenene – selv om det ofte er sammenfallende grenser.

MBL angir i kap. 2 følgende myndighetsinstanser for det som omfattes av loven:

- Miljøministeriet, som utarbeider rikspolitiske retningslinjer
- De regionale miljøsentralene, som skal godkjenne planer, og påse at overordnet planlegging gjennomføres og er i tråd med retningslinjer
- Forbund på landskapsnivå, som er samarbeidsorgan med ansvar for regional planlegging
- Kommunene, som har ansvar for planlegging og utøvelse av offentlig myndighet lokalt
- Kommunenes bygningsinspektører, som er utøvende ledd

5.2.1.1 *Miljøministeriet*

Miljøministeriet har totalt ca. 330 personer ansatt.

Det er 2 ministre: en for miljøspørsmål (inkl. MBL) og en for boligpolitikk, som nevnt foran.

Ministeriet har 3 fagavdelinger, eller «substansavdelinger»: a) markanvendning (arealplanlegging), b) bygg- og boligspørsmål og c) miljøspørsmål – som er en stor avdeling.

Miljøministeriet har ikke underliggende etater, bortsett fra to mindre etater: et statlig miljøforskningsinstitut, og en statlig finansieringsinstitusjon som gir tilskudd til boligbygg.

Miljøministeriet har som nevnt over en desentralisert oppbygning med de 13 «regionale miljøsentralene». Disse har stor betydning og ny rolle for arealplanlegging i regionene etter ny MBL, hvor de bl.a. har ansvaret for godkjenning av nye planer. Hensikten har vært å flytte beslutningsleddet nærmere innbyggerne i regionene.

5.2.2 Planhierarki

MBL §4 angir at nasjonale mål for arealanvendelsen skal godkjennes av statsråden, og for planleggingen angis det 4 typer planer: landskapsplaner, «gemensamme» generalplaner, generalplaner, og detaljplaner, og vi vil gå igjennom disse begrepene.

5.2.2.1 *Landskapsplan (regionplan)*

Basert på de nasjonale målene utarbeides regionplaner, 19 stk. på landsbasis. Disse planene er landskapsplaner som er bindende for underliggende planer – men ikke i detalj.

Statsråden fattet beslutning om avgrensning/inndeling av disse planene utfra kulturelle forhold, geografiske eller landskapsmessige forhold osv. Dette innebærer at landskapsplanene ikke følger geografisk avgrensning for noe myndighetsnivå – verken de regionale miljøsentralenes avgrensning eller de tidligere länenes avgrensning.

Ansvar for å utarbeide landskapsplaner er lagt til «forbund på landskapsnivå», dvs. et forpliktende interkommunalt samarbeide der regionens kommuner skal være medlemmer. Hver av de berørte kommunene skal oppnevne medlemmer til dette «forbundet».

Landskapsplanene skal i hht. MBL §31 godkjennes av «det høyeste besluttende organet for forbundet på landskapsnivå». Planene skal deretter stadfestes i Miljøministeriet v/de regionale miljøsentralene, som også må innhente merknader fra andre statlige myndigheter.

Planens hensikt er å påse at den overordnede planleggingen skal vektlegge natur- og miljøvern, kultur- og bygningsvern, overordnede statlige interesser, rekreasjonsarealer og strategisk utvikling av arealbruken for næringslivet m.m.

Vegloven har tidligere ikke vært koordinert med plansystemene innenfor MBL, det har vært egne plansystemer og egne statlige sektorplanleggere for transportsystemene. Med den nye MBL er det nå håp om å få bedre koordinering på dette området, og at det er sikret at planlegging og bygging av veger skal innarbeides i landskapsplaner.

Det er også noen utfordringer knyttet til annen «konsesjonsplanlegging», som hovedkraftlinjer, vindmøller osv., og det kreves nå miljøkonsekvensutredninger for slike formål. Det er et ønske å løfte også disse temaene opp til landskapsplannivå, fordi de har så stor betydning – på samme måte som «kjøpesentra». Tidligere var det kun ett reguleringsformål som dekket alle slike formål: «næringsvirksomhet», og kjøpesentra ble f.eks. bygget innenfor

disse sonene etter kun en byggesøknad. Nå ønskes det at kjøpesentra gis et nytt, eget formål som defineres helt oppe på landskapsplannivå.

5.2.2.2 *Generalplan og «gemensam generalplan»*

Generalplanene kan utarbeides for hele eller deler av en kommune, og planen skal godkjennes av kommunen v/«kommunfullmäktige». Loven åpner også for at det kan utarbeides og godkjennes «gemensamme generalplaner», men det er foreløpig ingen eksempler på dette. En «gemensam generalplan» skal utarbeides av «forbundet på landskapsnivå» eller av et interkommunalt samarbeidsorgan, og egengodkjennes av disse. Slike «gemensamme planer», kan avvike noe mer fra overordnet landskapsplan enn ordinære kommunale generalplaner, og de må stadfestes av ministeriet v/de regionale miljøsentralene.

Generalplanene bør nå angi overordnet transportsystem og rekreasjonsarealer for å kunne bli stadfestet, og de må ikke stride mot landskapsplanen. Kommunene har ikke direkte plikt til å planlegge anlegg for statlige sektorinteresser, overordnet vegsystem, kraftgater osv., og staten kan ikke formelt kreve dette – men det kan legges sterke føringer for at dette innarbeides, og regelverket gir rom for tolkninger. Staten v/ Miljøministeriet kan fremme innsigelser mot de kommunale planene på vegne av statlige sektorinteresser, og de kan kreve konsekvensutredninger, så staten kan på denne måten likevel tvinge kommunene til å endre sine planer og å innarbeide statlige interesser. Denne regelen er bare anvendt 5–6 ganger.

Hvis en generalplan er i strid med en landskapsplan, må «forbundet» behandle dette, og miljøsentralene kan deretter fremme innsigelse. Planen avgjøres da av forvaltningsdomstolen. Dette er forøvrig nytt nå i MBL-lovendringen av 2000, tidligere var det Miljøministeriet som hadde avgjørelsesmyndigheten i slike saker.

Rettsvirkning – dvs. om generalplanen skal være juridisk bindende eller ikke – avgjøres av kommunestyret for hver enkelt plan. De fleste generalplaner er *ikke* bindende for detaljplanene. I kystsonene er det imidlertid svært mange generalplaner som er gjort

bindende, utfra et ønske om å kunne bygge fritidsboliger lettere og med færre prosedyrer. Dersom generalplanene ikke var gjort bindende, og det heller ikke var detaljplaner for områdene, måtte det innhentes dispensasjon fra den regionale miljøsentralen for hver enkelt byggesak.

Kommunen kan ekspropriere med hjemmel i generalplanen, men de må da ha ministeriets godkjenning i hvert enkelt tilfelle. Kommunen kan også ekspropriere med hjemmel i en detaljplan, men da bare til gater og teknisk infrastruktur – og dette behøver ikke godkjenning fra ministeriet. Denne ekspropriasjonsadgangen foreldes ikke i Finland (i Norge er det en foreldesesfrist på 10 år).

5.2.2.3 *Detaljplaner (reguleringsplaner).*

Detaljplanene kan avvike fra generalplanen i små detaljer, men ikke i de store linjer.

Detaljplaner er juridisk bindende for byggesaker innenfor detaljplanens avgrensning. Men det er ikke noe generelt plankrav – dette avgjøres av kommunene selv. Og bygging kan også skje uten at det er utarbeidet detaljplan, dersom generalplanen er vedtatt med juridisk binding.

Det er kommunen som normalt utarbeider detaljplaner, og som har ansvar for hele planprosessen. Men det kan også leveres inn private planforslag som behandles i kommunen etter samme prosedyre som egne kommunale planer. Eller grunneier kan komme med forslag til innhold i en plan, som etterpå bearbeides til en detaljplan av kommunen. Det er kun kommunens planavdeling som kan fremme planer for politisk behandling. Det er mange eksempler på at kommunen har avslått private reguleringsforslag.

Private detaljplanforslag er mest utbredt i strandområder, hvor grunneier (markeier) har ønske om raskere utarbeiding av detaljplaner enn kommunene har kapasitet til. Private planer er sjeldne utenom strandsonen. Det er særskilte retningslinjer for detaljplaner i strandsonen (som også innbefatter strandsoner for innlandsvann). Disse setter strenge krav til avstand fra strandlinjen til bebyggelsen, og til sikring av almenhetens interesser. Bygging i strandsonen er ikke tillatt uten at det foreligger en detaljplan eller en

generalplan med juridisk binding, som angir hvor bygging kan til-
lates.

Detaljplanene er generelt ofte relativt detaljerte, og har spesi-
fikke krav / retningslinjer for bygningsmassen. De finske detaljpla-
nene omfatter derfor egentlig både det som tilsvarer (norske) regu-
leringsplaner og (norske) bebyggelsesplaner i samme plan, og
detaljplanene blir ofte bearbeidet i samråd med en utbygger.

Detaljplaner utarbeides normalt som et eget selvstendig plan-
forslag uavhengig av konkret plan om bygging, men de kan også
være koblet mot en aktuell og konkret utbygging. Da kan søknad
om byggetillatelse sendes inn samtidig med planen. Planen vil
imidtertid bli behandlet først, og avtaler om bygging kan først inn-
gås etter at plan er vedtatt. I praksis vil planbehandling og bygge-
saksbehandling da være nesten samme prosess, men kommunen
har ikke lov til å binde sin planmyndighet ved vedtak i byggesak.

DISPENSASJON: Det kreves generelt at byggesøknad er i samsvar
med plan (generalplan eller detaljplan). Kommunen har i teorien
dispensasjonsadgang for avvik fra plan, men i hht. loven vil det da
kreves ny planbehandling. Kommunen kan likevel gi dispensasjon
for mindre avvik fra planen som del av en byggesøknadsbehand-
ling, men ikke for større avvik. Dispensasjonene kan gis både fra
planbestemmelser og fra byggebestemmelser.

Kommunen vil kunne dispensere fra noen reguleringsformål
uten ny planbehandling, men de har ikke adgang til å dispensere
fra vedtatt utnyttelse på noen måte. Slike forhold vil kreve ny god-
kjenning fra reguleringsmyndighet.

Dispensasjonsadgangen gjelder likevel ikke alle reguleringsfor-
mål. Det kan gis dispensasjon for endring mellom relativt beslek-
tede formål, og f.eks. fra barnehage til butikk, men det kan *ikke* gis
dispensasjon for å bygge kjøpesentra (definert som butikk som
inneholder livsmiddel og som er større enn 2000 m²). Regulerings-
formålene kan være ganske bestemte, men likevel ikke detaljsty-
rende; f.eks. kan det stå «skal ikke være livsmiddel», men det kan
ikke stå «skal være bilforretning».

Det er en politisk viktig sak knyttet til kommunenes dispensasjonsadgang i strandsonene. Kommunene har idag i hht. loven ikke adgang til å gi dispensasjon for bygging i strandsonen, og det kreves at den regionale miljøsentralen skal behandle saken. Men det er knyttet mye diskusjon på politisk nivå til dette, fordi det er svært mange kommuner som ønsker utvikling og byggeaktivitet, og som dermed ønsker en mer liberal dispensasjonspraksis, spesielt dersom det ikke finnes detaljplan for områdene. Byggeaktiviteten kan gjerne være ønske om bygging av sommerboliger, eller det kan være endring fra sommerboliger til permanente boliger. Men her er lokale interesser ikke forankret i overordnede statlige mål, og fremdeles kreves at miljøsentralene behandler og avgjør saken.

UTNYTTELSE: Ved angivelse av utnyttelsesgrad fastsettes det kun en maksimal utnyttelse. De benytter ikke minimumsgrense, men praksis kan av og til føre til en undergravning av planens intensjon. De har juridisk mulighet for å sette en minimumsgrense, men dette gjøres sjelden.

Dersom en utbygger bygger ut mindre enn halvparten av tillatt antall m², kan kommunen derfor gi «byggoppmaning», dvs. en sterk oppfordring om å bygge. Utbyggeren vil da få 3 år på å bygge mer, ellers vil kommunen kreve at området innløses slik at andre kan få bygge der. Slik byggoppfordring brukes oftest i boligområder.

TIDSRAMME OG FORELDELSE: Byggeadgangen i hht. en detaljplan kan foreldes: Dersom en detaljplan er eldre enn 13 år, og byggetiltakene i planen ikke er gjennomført, vil en byggesøknad kreve at planen granskes på nytt, før behandling av byggesøknaden (men dette gjelder ikke for ekspropriasjon).

Kommunen har anledning til å fatte vedtak om detaljplanens levetid (f.eks. 5 år).

«Prøvning» (eller granskning) av gamle planer innebærer at kommunestyret må behandle planen på nytt, og det er da vanlig at levetiden også da vurderes.

Kommunen kan nedlegge bygge- og deleforbud for 5 år der det *ikke* finnes detaljplan, og dette forbudet kan forlenges. Dersom der *finnes* detaljplan, men samtidig foreligger «plan om endring av området», vil det kunne nedlegges bygge- og deleforbud kun for 2 år – men dette kan også forlenges mange ganger. Kommunen har selv myndighet til å vedta slike forbud – de må ikke godkjennes av Miljøministeriet. Dersom bygge- og deleforbudet gis i forhold til en generalplan, kan det gis for 5 år, men da kan det bare forlenges en gang.

PLANENES DETALJERINGSGRAD: Det er nevnt mange elementer som sier noe om detaljeringsgraden i avsnittene over, men vi tar med noen supplerende opplysninger.

I områder regulert til boligformål, kan planbestemmelsene være relativt detaljerte mht. boligtyper og utforming (om det skal være blokkbebyggelse, rekkehus osv.), men dette benyttes lite – utnyttelsesgraden regulerer det meste for slike forhold.

Det kan imidlertid *ikke* reguleres bestemte leilighetstyper, settes krav om en bestemt type organisering, eierform eller «formålsboliger» – som f.eks. boliger for vanskeligstilte, omsorgsboliger, eldreboliger osv. Dette betraktes som regulering av *bruken* av det bygde miljø, og det kan ikke tas med i reguleringsplan. Det finnes likevel en teoretisk mulighet for å angi noe om slike forhold, men dette er sjelden brukt.

Det kan tas inn relativt detaljerte planbestemmelser om utforming og estetikk, f.eks. om bygningenes form, takvinkel, materialbruk, krav om stedstilpassing osv. Dette tas oftest inn i detaljplanene, men i spesielle områder vurderes dette som så viktig at det også kan tas med i landskapsplanen. Men dette er ikke nytt – det var mulig også i hht. gammel PBL. Hvorvidt bestemmelser om estetisk utforming tas med i planene er opp til den enkelte kommune – loven angir bare generelle målsettinger, som «... ta hensyn til det bygde miljø ...»

5.2.3 Samlet oversikt over planhierarki og forvaltningsnivåer

I tabellene under viser vi planhierarkiet sammenstillet i to hovedoversikter. Den første tabellen viser forholdet mellom plantype og forvaltningsnivå, og den andre tabellen viser plantypenes viktigste hensikt og juridiske status.

Tab. 7. Plantyper og forvaltningsnivå (Finland)

Myndighet Plantype	Stat		Kommuner		(Private)
	Sentrale myndigheter	Regional miljøsentral	«Forbund» på landskapsnivå	Kommune	
Rikspolitiske retningslinjer	Utarbeiding				
Landskapsplan		Stadfeste	Utarbeide Godkjenne		
Gemensam generalplan		Stadfeste	Utarbeide Godkjenne	Utarbeide	
Generalplan				Utarbeide Godkjenne	
Detaljplan				Utarbeiding Godkjenning	Utarbeiding

Tab. 8. Plantyper og innhold i planen (Finland)

	Generelt innhold	Juridisk binding
Landskapsplan	Overordnet plan som skal sikre at planlegginga ivaretar hensyn til natur, kultur, transport og rekreasjon i hht. rikspolitiske retningslinjer	Bindende for underliggende plan, men ikke i detalj.
Generalplan og «gemensam generalplan»	Overordnet plan på kommunenivå, eller for en mindre region – kan gjelde hele eller deler av kommunen. Kommunenes styringsdokument.	Kommunestyret kan vedta om planen skal være juridisk bindende eller ikke.
Detaljplan	Arealutnyttelse i deler av en kommune. Kan omfatte bestemte krav til utforming	Juridisk bindende

Oppsummert er landskapsplaner, generalplaner og detaljplaner de viktigste plantypene. Ved oppbygningen av planhierarkiet har det vært et ønske om sterk planstyring, men dette er gjort slik at tilpassing til ulike behov og ulik praksis i regionene og kommunene skal være mulig.

Under lovarbeidet var det politisk diskusjon om det skulle være tillatt å bygge utenfor regulert område, og dette er nå tillatt. Det settes da særskilte krav til søknaden om byggetillatelse.

5.3 Forholdet mellom planverk, bygningslov og annet lovverk

5.3.1 Søknadspliktige tiltak

I prinsippet kreves byggetillatelse for alle bygg, men kommunene kan i sine egne bestemmelser definere om noe kan unntas byggemeldingsplikt, og i så fall hva. Enkelte kommuner har f.eks. vedtatt at saunaer, garasjer o.l. kan bygges uten søknad eller melding. Men dersom det i slike tilfelle kommer naboklage på tiltaket, eller tiltaket ikke oppfyller normale krav til estetikk eller annet, kan kommunen kreve søknad i ettertid – og endre betingelsene for dette tiltaket (til og med etter at det er bygget).

Dersom byggherren er usikker på om hans prosjekt vil bli utsatt for en slik situasjon, kan han for å sikre seg f.eks. sende inn en *melding* om byggetiltak, og kommunen kan da på forhånd avgjøre om han må sende inn en søknad om byggetillatelse eller ikke.

5.3.1.1 *Byggesøknad og byggemelding*

Finland har byggesøknader som normalprosedyre, og byggemeldinger for helt enkle tiltak.

5.3.1.2 *Bruksendringer*

Søknadsplikt vil følge av hvilke krav som ville vært stillet til tilsvarende nybygg.

Bruksendring vil også bli behandlet i forhold til regulert formål. Endringer som ikke går mot vedtatt plan innvilges, mens endringer av reguleringsformål kan gis som dispensasjon til byggesak dersom det er relativt beslektede formål, og de ikke vurderes som så omfattende at det bør kreves ny planbehandling.

5.3.1.3 *Rivingsarbeider*

For rivingstiltak må det sendes inn søknad om tillatelse dersom tiltaket ligger innenfor områder som har detaljplan, og dersom bygget ville krevd byggetillatelse. Hvis det ikke finnes detaljplan der, er det tilstrekkelig at det sendes inn en melding om riving. Kommunen vil da kunne ha anledning til å kreve full søknad, dersom de ser at riving vil stride mot andre overordnede interesser, som f.eks. kulturvern. Kommunen har også anledning til å melde saken til den regionale Miljøsentralen.

5.3.1.4 *Eksisterende bygg*

Landskapsplanen kan definere noen «utviklingsområder» for byfornyelse og fortetting, og fornyelsen styres da via plankrav. Områdene inngår gjerne da i en utbyggingsavtale med en privat utbygger, og kan være områder både for ren nybygging, eller gamle områder som skal fortettes, fornyes, transformeres eller utvikles på annen måte. Tiltakene må likevel byggemeldes på vanlig måte.

Utover dette kan kommunen kun gi krav/pålegg om utbedring av eksisterende bygg der det er mangler i forhold til sikkerhet, eller fare for skade på 3. person (uansett type skade).

5.3.1.5 *Vern av kulturhistoriske verdier*

Dette aspektet har sterkt fokus i hele plansystemet, og også i forhold til søknader om riving. Søknader om byggetillatelse vil bli vurdert opp mot disse hensynene.

5.3.2 Grensen mellom plansaker og byggesaker

Det formelle (og normale) grensesnittet mellom plansak og byggesak er mellom detaljplan og rammesøknad. Kommunen kan imidlertid selv bestemme detaljeringsgraden for en plan, og også der bestemme annet grensesnittet mot byggesaken.

Grensesnittet kan også framstå noe mindre klart når det fremmes søknader om byggetillatelse samtidig med privat forslag til detaljplan, som del av en utbyggingsavtale, men myndighetene har ikke anledning til å behandle dette samtidig, fordi det er lovstridig å binde planbehandlingen via behandling av byggesakene.

6 Island

6.1 Viktige utviklingstrekk for bygningslovgivningen

Island har i dag en felles plan- og bygningslov («Skipulag- og Byggingarlög») (SBL), som er underlagt Miljødepartementet. Det er imidlertid igangsatt et arbeid med en større endring av loven, bl.a. med en oppdeling i separat planlov og bygningslov med sikte på å kunne styrke byggdelen av lovverket. Det tas sikte på å ha nytt lovforslag klart i løpet av 2005.

Gjeldende plan- og bygningslov (SBL) er fra 1998, og denne lovens hovedhensikt var å skape et lovgrunnlag for en sterkere planstyring. Før dette tidspunkt var det ikke absolutt plankrav og svak planstyring, og det var derfor mange regioner som ikke hadde helhetlige planer. Den nye loven la opp til sterk planstyring, med et hierarkisk oppbygget plansystem og bindende planer, og et absolutt plankrav som grunnlag for å kunne gi byggetillatelse.

Miljødepartementet hadde hatt et klart faglig ansvar for all planlegging. Dette ansvaret var delegert til departementets planavdeling, «Skipulagsstofnun», som før reformen enten utførte planleggingen selv, eller ga aktiv fagstøtte til lokale nivåer. Etter den nye loven ble ansvaret for planlegging overført til kommunene, men disse hadde liten kapasitet og svak kompetanse i forhold til å gjennomføre planleggingsoppgavene, så i en overgangsperiode har «Skipulagsstofnun» fortsatt utført planlegging for kommunen – men parallelt satset mye på opplæring og fagstøtte til kommunene slik at de etterhvert kan overta oppgavene selv.

Med innføringa av absolutt plankrav, har det nå vært et stort løft å få både landsdekkende oversiktsplaner og juridisk bindende lokalplaner som grunnlag for bygging i hele landet. Dette arbeidet er ikke fullført – det er mao. ennå ikke utarbeidet planer for hele

landet, og det kan derfor som en overgangsordning gis byggetillatelse via dispensasjon der det ikke finnes planer. De har en målsetting om at alle kommuner skal ha egen kommuneplan innen 2008.

Kommunene har imidlertid fortsatt liten reell kapasitet til å utføre sine planleggingsoppgaver, og «Skipulagsstofnun» konsentrerer seg nå om *anvisninger* for planleggingen og stadfesting av de kommunale planene, og utfører ikke lenger selve planleggingen. Ved neste revisjon av planloven vil det derfor være behov for å se på hvordan man kan styrke virkemidlene for å få planene utarbeidet, og hvordan statlige sektorinteresser skal ivaretas.

Hovedproblemstillingene vil likevel være knyttet til byggedelen av plan- og bygningsloven.

Det har vært en betydelig strukturendring og kompetanseheving i byggebransjen i løpet av de siste 10–15 årene, men byggeloven er ikke revidert for å tilpasses en ny situasjon.

Tidligere var det en meget høy andel selvbyggere som bygde sine egne private hjem – med mange byggfeil som kunne tilskrives feil utførelse. Samtidig besto byggebransjen av stort sett små firmaer eller enkeltmannsforetak, som også hadde svak kompetanse. Planleggersiden var også relativt svak mht. kompetanse, fordi Island ikke selv har høyere utdanningstilbud for planleggere – selv om det stadig var økende andel som tok utdanning i utlandet (spesielt i andre nordiske land). Men samlet var det for svak kompetanse på alle ledd i byggebransjen.

Samtidig var det en rekke tekniske problemer som var spesielle for Island. Det er ikke eget trevirke, og det som importeres (mest fra Canada) var relativt kostbart. Det ble derfor mest vanlig å bygge hus av betong, basert på lokal vulkansk sand og importert tilslag. Men tilslaget var produsert for annen sand og annet klima, og det har vært store utfordringer med skader.

Bygningslovgivningen forsøkte å møte disse utfordringene ved å legge stor vekt på offentlig kontroll av byggearbeidene. Bygningskontrollen innebærer kontroll på to nivåer: det er både en fysisk inspeksjon på byggeplass, og det er en kontroll av dokumentasjonen fra partene i saken. Gjeldende lov innebærer f.eks.

først en omfattende dokumentgjennomgang utført av den kommunale bygningsinspektøren, og så en rekke byggeplasskontroller under oppføringen. For en enebolig er det f.eks. minimum 10 slike kontroller, og enda flere for yrkesbygg og flerfamiliehus, og det er detaljert fastsatt før oppstart hva som skal kontrolleres hver gang.

Nå er det i hovedsak firmaer som bygger (også boligene), men det er fortsatt mest små firmaer eller enkeltmannsforetak. Husene er fremdeles hovedsaklig bygget i plasstøpt betong, men det er nå tilslag og byggedetaljer som er tilpasset klima og materialer på Island. Det har skjedd en vesentlig kompetansehevning både for planleggere og utøvere, og det er også et generelt større fokus på å bedre kvaliteten i det som bygges.

På denne bakgrunn kan den meget grundige offentlige kontrollen framstå som et forsinkende ledd i byggeprosessen, og det vurderes om det fortsatt er behov for dette. Det kan også være et ønske å komme bort fra dagens ordning hvor *kommunene* utfører kontroll, men hvor *byggherrene* har ansvaret dersom det avdekkes byggefeil. Men ennå har store deler av landet ikke tilstrekkelig kompetanse hos sine aktører, og det er en meget høy andel små foretak hvor utøveren kan bli «blind» for egne feil, så det er sannsynligvis ennå ikke ønskelig å fullt ut basere seg på egenkontroll hos aktørene eller å legge totalt ansvar på byggherrene – selv om det ønskes en dreining i denne retning. Regjeringen legger nå vekt på at det ønskes en forenkling av kontrollsystemet på alle nivåer, og jobber med å finne nye praktiske løsninger.

Island er et lite land, og byggebransjen ser det derfor som lite gunstig at de instansene som håndterer byggespørsmål er splittet, og påpeker at teknisk utvikling er på etterskudd. Parallelt med endring av kontrollsystemet ønskes derfor også flere endringer. Det er bl.a. et ønske å endre regelverket i enda større grad fra konkrete krav til funksjonskrav, og det er et ønske å samle bygg- og brannkompetansen til *én* institusjon. Forventningene er at dette vil kunne gi økt innovasjon innen byggebransjen på Island.

Sentrale myndigheter mener at erfaringene med en felles lov for plan og bygg har ført til at plansakene har fått for stor oppmerksomhet på bekostning av byggespørsmålene – delvis også for-

di den forrige revisjonen hadde ønsket om sterkere planstyring som hovedfokus. Utfordringene for byggesektoren er nå meget store, og myndighetene ønsker nå å gi disse spørsmålene et større fokus gjennom å dele loven; nemndene er allerede delt.

Det tas sikte på at en revisjon av Plan- og bygningsloven er klar i løpet av 2005, og de viktigste endringene ved den kommende reformen vil antageligvis være et skille mellom planlov og bygningslov og en samordning med dagens brannlov til et felles lovverk for bygg, og å tilrettelegge for teknisk innovasjon ved samling av bygginstitusjonene og en overgang til funksjonskrav. Det forventes også en revisjon av byggesaksreglement og kontrollsystem.

6.2 Forvaltningsnivåer og planhierarki

6.2.1 Forvaltningsnivåer

Island har nå 104 kommuner, men dette antallet reduseres stadig pga. omfattende kommunesammenslåinger. Disse sammenslåingene er på frivillig basis, og skyldes oftest avfolking/ fraflytting fra distriktene, og er også oftest økonomisk motivert. Utviklingen går raskt: for ca. 10 år siden var det omtrent 200 kommuner – dvs. nesten en halvering på 10 år.

Island har ca. 276.000 innbyggere, og formelt sett to forvaltningsnivåer: stat og kommune.

For samordning av kommuner med felles interesser i samme region, finnes det noen regionale kommuneforeninger, men disse har ingen selvstendig forvaltningsrolle.

6.2.1.1 *Skipulagsstofnun*

SBL er underlagt Miljødepartementet, og Byggelovens §§ 3, 4 og 5 gir Planavdelingen, dvs. «Skipulagsstofnun», det konkrete ansvaret for implementering av loven, utarbeiding av forskrifter, veiledning og assistanse til kommunene, og tilsyn med kommunenes praksis. «Skipulagsstofnun» har også et overordnet ansvar for å påse at planleggingen blir utført og at det tas tilstrekkelig miljøhensyn. Det er

også Skipulagsstofnun som skal utarbeide de sentrale retningslinjene på vegne av Miljødepartementet.

6.2.1.2 *Íslandske Byggingfræðingafélagið*

Instituttet er underlagt Industriministeriet, og har ca. 25 % av sitt budsjett som en direkte statlig bevilgning, for å ivareta noen nærmere spesifiserte offentlige oppgaver. Dette er primært å ivareta internasjonale forpliktelser knyttet til byggebransjen, akkrediteringer og godkjenninger av nye produkter, standardisering, og utarbeiding av tekniske forskrifter.

6.2.2 Planhierarki

SBL omtaler 3 plantyper: regionplaner (§ 12), kommuneplaner (§ 16) og detaljplaner (§ 23), og omtaler også en spesiell regionplan for Høglandet (§ 12 a) og andre regionale spesialplaner.

Kommunene har ansvaret for all planlegging og alle plantyper, men regionplaner skal utarbeides i et interkommunalt samarbeid og i samarbeid med «Skipulagsstofnun».

6.2.2.1 *Regionplaner*

Regionplanene («svæðisskipulag») har to viktige hensyn: For det første representerer disse en samordning og et delvis frivillig samarbeid mellom kommuner i samme region om viktige utfordringer, næringsutvikling osv, og for det annet representerer de et pliktig samarbeid om teknisk infrastruktur inkl. veger.

Ansvaret for å utarbeide regionplaner ligger hos kommunene, men det forutsettes som nevnt et samarbeid mellom berørte kommuner og med «Skipulagsstofnun». Dersom kommunene ikke selv iverksetter arbeidet med regionplaner, kan «Skipulagsstofnun» også ta eget initiativ til å starte arbeidet med en ny plan. Dersom kommunene i regionen ikke kommer til enighet om løsningene i planen, skal Miljødepartementet oppnevne et eget råd som skal forestå videre bearbeiding.

«Skipulagsstofnun» skal vurdere alle regionplaner, og innstille for godkjenning av Miljøministeren. Miljøministeren kan også stoppe en plan dersom han mener at ikke alle hensyn er ivaretatt eller at flere kommuner burde vært involvert.

Regionplanene er bindende for underliggende kommuneplaner, men det er (foreløpig) ikke utarbeidet regionplaner for hele landet, og praksis må tilpasses hvor langt planleggingen på overordnet nivå er kommet i ulike deler av landet.

Det praktiske arbeidet med regionplaner organiseres med 2 representanter fra hver berørte kommune, og med 1 representant fra statlige myndigheter som observatør og faglig veileder. Den mest vanlige arbeidsformen er at det engasjeres eksterne konsulenter for å utføre selve jobben, og staten betaler da halvparten av kostnadene.

Fordi det fortsatt er mange områder som ikke har utarbeidet slike regionplaner, drøftes nå hvorvidt staten skal få sterkere virkemidler for å få slike planer utarbeidet, og hvordan det skal sikres at statlige sektorinteresser blir ivaretatt i denne planlegginga. I gjeldende planlov finnes en paragraf om «landskapsplanering» som kan benyttes for å sikre statens interesser, men denne er ikke klar nok.

6.2.2.2 *Egen regionplan for Høglandet*

Høglandet, dvs. alle de sentrale indre deler av Island, er et stort område med en avgrensning som ikke følger region- eller kommunegrenser og som har svært liten (eller ingen) bebyggelse, men som har spesiell natur. Dette området er derfor spesielt omtalt i SBL, og har fått en egen Spesialplan med en spesiell status som «verneområde uten bygg».

Denne Spesialplanen er utarbeidet av sentrale myndigheter («Skipulagsstofnun»). For dette arbeidet var det opprettet et eget samarbeidsorgan med representanter utnevnt av Miljøministeren. Alle berørte kommuner var representert i dette samarbeidet, og det var også oppnevnt representanter for alle frivillige organisasjoner som kunne ha interesser i dette området (f.eks. naturvern-

organisasjoner). Dette samarbeidsorganet forvalter også området nå, og har en administrasjon som sitter for 4 år av gangen.

Høglandet utgjør et meget stort område: 75 % av Islands totalareal er ubeboelig, og de resterende 25 % utgjør et areal på størrelse med Nederland.

6.2.2.3 *Andre spesielle regionplaner*

Dersom det er behov for annen interkommunal planlegging for bestemte formål som f.eks. kraftstasjoner eller overordnet transportsystem, kan «Skipulagsstofnun» avgjøre grensene for en slik plan, og forøvrig delta i arbeidet og behandle planen på linje med øvrige regionplaner.

6.2.2.4 *Kommuneplaner*

Kommuneplaner («aðalskipulag») skal utarbeides i alle kommuner, og de skal dekke hele arealet i kommunen.

Kommuneplanen er bindende for underliggende plan uansett, og for byggetiltak dersom det ikke er utarbeidet detaljplaner for området.

Planene skal i prinsippet være utarbeidet av kommunen, men de kan også være utarbeidet av private konsulenter på oppdrag fra kommunen.

Planene skal godkjennes av kommunestyret og stadfestes av departementet v/Skipulagsstofnun. Den statlige gjennomgangen av kommuneplanen skal sikre at den er i tråd med regionplanen for området og statlige retningslinjer. Dersom det avdekkes avvik fra overordnet plan, nedsettes en komité med deltagelse også fra Skipulagsstofnun for å komme fram til beste løsning.

6.2.2.5 *Detaljplaner*

Detaljplanene («deiliskipulag») tilsvarer reguleringsplaner, og det er et krav at de skal være basert på kommuneplanen. De skal utarbeides av kommunen, eller av private konsulenter på oppdrag fra kommunen.

Detaljplanene er juridisk bindende. Planene egengodkjennes i kommunen etter forutgående høring («offentlig ettersyn») og uttalelse fra «Skipulagsstofnun».

Detaljplanene utarbeides etter at det er fattet politiske beslutninger om konkrete planer om utbygging i et område, slik at det er et behov for mer detaljert planlegging. Først når detaljplanen er vedtatt, kan det søkes om godkjenning av et byggetiltak.

Dersom detaljplanen omfatter privat eid areal, kan planen gi grunnlag for ekspropriasjon til teknisk infrastruktur uten vederlag til grunneier.

6.2.3 Samlet oversikt over planhierarki og forvaltningsnivå

I tabellene under viser vi planhierarkiet sammenstillet i to hovedoversikter. Den første tabellen viser forholdet mellom plantype og myndighetsnivå, og den andre tabellen viser plantypenes viktigste hensikt og juridiske status.

Tab. 9. Plan typer og forvaltningsnivå (Island)

Myndighet Plantype	Stat	Kommuner		(Private)
	Sentrale myndigheter	Interkommunalt samarbeidsorgan	Kommune	
Rikspolitiske retningslinjer	Utarbeiding			
Regionplan	Stadfesting	Utarbeiding Godkjenning		
Kommuneplan	Stadfesting	Høringsorgan	Utarbeiding Godkjenning	Evt. oppdrag
Detaljplan	Høringsorgan		Utarbeiding Godkjenning	Evt. oppdrag

Tab. 10. Plan typer og innhold i planen (Island)

	Generelt innhold	Juridisk binding
Regionplan	Interkommunal samordning, og sikring av overordnet infrastruktur og statlige interesser i regionene	Bindende
Kommuneplan	Lovfestet at den skal finnes, og at den skal omfatte hele kommunen. Skal konkretisere intensjonene i regionplanen.	(Juridisk) bindende
Detaljplan	Arealutnyttelse i deler av en kommune, som grunnlag for konkret utbygging.	Juridisk bindende

Det er sterk planstyring, og alle planer er bindende for underliggende planer. Men det er ikke utarbeidet plangrunnlag for hele landet ennå, og mye kan likevel bygges ved dispensasjon.

6.3 Forholdet mellom planverk, bygningslov og annet lovverk

6.3.1 Søknadspliktige tiltak

Alle byggetiltak krever byggetillatelse, etter forutgående søknad.

6.3.1.1 *Byggesøknad*

Søknader sendes Bygningsinspeksjonen i hver kommune.

Saksbehandlingen innebærer dokumentgranskning, fastlegging av omfang av kontroller på byggeplass, og samordning med alle andre godkjenningsinstanser. Bygningsinspektøren innkaller til møte med disse før saken går til en administrativ «byggningskomite» og til politisk behandling for godkjenning – og det er da bare unntaksvis noen merknader.

Forutsetning for byggetillatelse er at den er i tråd med gjeldende regulering. Dersom enkelttiltak som byggemeldes har store avvik fra gjeldende detaljplan, eller kommuneplan der det ikke finnes detaljplan, kreves det en ny planbehandling. Dersom enkelttiltaket kun har mindre avvik fra gjeldende plangrunnlag, kan endringene godkjennes ved dispensasjon.

6.3.1.2 *Bruksendringer*

Saksbehandling som for søknad om byggetillatelse.

6.3.1.3 *Rivingsarbeider*

Saksbehandling som for søknad om byggetillatelse

6.3.1.4 *Eksisterende bygg*

Bygningsinspektøren *kan* pålegge eiere å utbedre hus dersom det ikke er vedlikeholdt, men kun når dette utgjør en sikkerhetsrisiko, dvs. at det er fare for skade på 3. part.

Nye byggeregler / tekniske forskrifter kan ikke gjøres gjeldende for eksisterende bygg, bortsett fra når disse byggene rehabiliteres / ombygges.

6.3.1.5 *Vern av kulturhistoriske verdier*

Dette har ikke vært spesielt fokusert, og må eventuelt innarbeides i detaljplaner.

6.3.1.6 *Andre tiltak*

Spesielle tiltak vil alltid kreve hjemmel i en planbehandling.

6.3.2 Grensen mellom plansaker og byggesaker

Skillet mellom plansaker og byggesaker går mellom detaljplan og søknad om byggetillatelse. Dette skillet er nå prinsipielt klart etter SBL av 1998, hvor det ble innført absolutt plankrav og bindende planer på alle nivåer. Men tidligere var det ikke tilstrekkelig plangrunnlag, og ethvert byggetiltak måtte da også vurderes utfra plan-tekniske vurderinger. Deler av Island har fortsatt ikke tilstrekkelig plandokumenter, og behandles som dispensasjonssaker.

7 Sammenstilling av rammer for bygningsloven

7.1 Sammenlignende oversikt over bygningslovhistorikk

Tabellen under viser en hovedoversikt over bygningslovgivningen i landene, med vekten på dagens situasjon mht. fokus og prosess for eventuell revisjon av loven.

Tab. 11. Sammenlignende oversikt over bygningshistorikken

Litt historikk	Norge	Sverige	Danmark	Finland	Island
Første lov, landsdekkende	1965	?	1960	1958	?
Viktig endring i perioden	Miljøverndep. opprettet 1972, og ansvar for plandel ble flyttet dit		Deling i planlov og bygningslov i 1972. Nytt: Miljøministeriet	Miljøministeriet opprettet i ca 1972, og fikk ansvar for loven	
Større revisjon	1985	1987	–	–	–
Viktig endring i perioden		Innholdet ble endret i 1995: tekniske krav ble skilt ut i egen lov (BVL)			

Tab. 11. forts.

Nå	Norge	Sverige	Danmark	Finland	Island
Gjeldende lov	1997 med rev. 2003	1995	1992 med rev. 2002	2002 med rev. 2003	1998
Hovedstruktur	Felles plan- og bygningslov (PBL)	Felles plan- og bygningslov (PBL)	– Delt: Planlov (PL) Bygn.lov (BL)	Felles plan- og bygningslov (MBL)	Felles plan- og bygningslov (SBL)
Forvaltnings-ansvar	Delt ansvar: Plandel: Miljøverndep. Bygningsdel: Kommunal- og regionaldep.	Miljøverndep. Implemen-tering delegert til Boverket	PL: Miljø- og energi- ministerie BL: Økonomi og erhvervs- ministeriet	Delt ansvar: Miljøministeriet har to ministre: Plandel: Miljøminister Bygningsdel: Boligminister	Miljødep.
Nå-situasjon	Under revisjon	Under revisjon	Kun mindre justeringer	Ønsker ro rundt ny lov	Under revisjon
Fokus?	Sterkere plan- styring, større fleksibilitet mellom plansak og byggesak, og forenklinger i byggdelen	Sterkere plan- styring, bedre samordning mellom lover, bedre kvalitets- sikring, og se på sanksjoner	Enklere og mer fleksibel byggesaks- behandling (har sterk planstyring)	Implementering og evaluering av ny lov (har nettopp innført sterkere planstyring og mer fleksibel byggesaks- behandling)	Deling av loven. Samordning mellom lover, bedre kvalitet, funksjonskrav, enklere kontroll (har nettopp innført sterkere planstyring)

Vi ser at Finland nettopp har fått ny lov, og at både Norge, Sverige og Island er i ferd med å revidere sin bygningslovgivning. I hovedsak trekker endringene i alle landene i samme retning: mot sterkere planstyring, ønske om bedre samordning og fleksibilitet mellom plansaker og byggesaker, ønske om bedre kvalitet, og tildels forenklinger. Danmark hadde i utgangspunktet sterkest planstyring, og fokuserer nå mest på fleksibel byggesaksbehandling.

7.2 Sammenlignende oversikt over planhierarkiet

Tab. 12.

	Norge	Sverige	Danmark	Finland	Island
Statlig nivå	Egne statlige bestemmelser og reguleringsplaner		Soneinndeling av hele landet, med klare restriksjoner <i>Landsplan</i> – uten areal del		
Regionalt nivå	<i>Fylkesplan</i> – strategisk plan, ikke bindende, og ikke alltid med areal del	<i>Regionplan</i> – strategisk plan, ikke bindende og anvendes sjelden	<i>Regionplan</i> – strategisk plan, bindende <i>HUR</i> – Egen type regionplan for hovedstadsområdet.	<i>Landskapsplan</i> – strategisk plan, bindende	<i>Regionplan</i> – samordning og strategisk plan, bindende <i>Høglandet</i> – Egen type regionplan for indre deler av landet
Kommunalt nivå	<i>Kommuneplan</i> – strategisk plan, kan gjøres delvis bindende – Pålegg om interkommunale planer kan gis. <i>Reguleringsplan</i> – for avgrenset område, og juridisk bindende <i>Bebyggelsesplan</i> – en mer detaljert reguleringsplan, etter særlig krav	<i>Oversiktsplan</i> – mer detaljert strategisk plan, og ikke bindende <i>Detaljplan</i> – for avgrenset område, og juridisk bindende	<i>Kommuneplan</i> – mer detaljert regionalplan, og bindende <i>Lokalplan</i> – for avgrenset område, og juridisk bindende	<i>Generalplan</i> – hele / deler av kommunen, evt. interkommunal – strategisk plan og normalt ikke bindende <i>Detaljplan</i> – for avgrenset område, og juridisk bindende	<i>Kommuneplan</i> – mer detaljert strategisk plan, og bindende <i>Detaljplan</i> – for avgrenset område, og juridisk bindende

– GRENSE MELLOM PLANSÅK OG BYGGESÅK –

	Norge	Sverige	Danmark	Finland	Island
Rammetillatelse	<i>Rammesøknad</i> – godkjenning av tiltaket på overordnet nivå og fastsetting av tiltaksklasser + krav til aktører Bindende	<i>Fastighetsplan</i> – Utdypning og konkretisering av detaljplan, og bindende <i>Søknad om bygge lov</i> – godkjenning av tiltak i forhold til plan	<i>Bebyggelsesplan</i> – Visualisering av lokalplan før søknad, og ikke bindende	<i>Byggemelding</i> – for at kommunen kan avgjøre om full søknad må sendes inn	

Tab. 12. *forts.*

	Norge	Sverige	Danmark	Finland	Island
Byggetilladelse	Søknad om igangsetting – Godkjenning av tiltaket og av aktørene	Byggnmälan – Godkjenning av tiltaket (må også ha andre tillatelser)	Søknad om byggetillatelse – Godkjenning av tiltaket	Søknad om byggetillatelse – Godkjenning av tiltaket	Søknad om byggetillatelse – Godkjenning av tiltaket
Registrering av av byggetiltak	Melding om byggetiltak – Små og enkle tiltak, landbrug m.m.		Byggemelding – tiltak som fyller alle plankrav og automatisk får tillatelse	Krav om slik melding kan vedtas av kommunene	

Vi ser av oversikten at planhierarkiet er noe ulikt i landene, men det er også klare likheter. De største ulikhetene er knyttet til hvor sterke bindinger de overordnede planene gir for underliggende planer, og forsåvidt også hva som bindes opp i planene – selv om dette ikke går fram av tabellen foran.

På statlig nivå skiller Danmark seg ut med særlig sterk binding, ettersom deres soneinndeling omfatter hele landet og gir sterke og klare restriksjoner på utnyttelsen av arealet innenfor hver sone-type. Det er 3 soner (bysone, landsone og sommerhusområde), og det er sterkest restriksjoner på landssonene som utgjør ca 93 % av landarealet. De statlige bindingene i Norge er meget beskjedne i forhold, og det viktigste tiltaket er et generelt byggeforbud i strandsonen (100-meters-belte).

På regionalt nivå har alle landene en strategisk plan, men disse planene er ikke bindende i Norge og Sverige, og har derfor mindre betydning for praktisk planlegging i disse landene. Det bør også bemerkes at Danmark også her skiller seg ut ved at de regionale planene har vært bindende lenge, mens det for både Finland og Island er innført binding relativt nylig, utfra et ønske om sterkere planstyring.

På kommunalt nivå har alle landene «kommuneplaner» som dekker hele kommunen, og som angir utviklingsmønster og arealbruk i kommunen. Men også her er det forskjeller i binding: Danmark har klar binding, og Island har også nettopp fått dette. For de øvrige landene er kommuneplanene normalt ikke bindende, men

de *kan* gjøres bindende for deler av planen, i større eller mindre grad, og etter vedtak i kommunestyret.

Alle landene har juridisk bindende «reguleringsplaner» som utarbeides for avgrensede deler av kommunen, og som utgjør det plannivået som vil danne grunnlag for godkjenning av et byggetiltak. Norge har imidlertid også «bebyggelsesplan» som behandles, godkjennes og gir rettsvirkning som en reguleringsplan, men denne planen utarbeides kun etter særskilt pålegg.

Alle landene unntatt Island har en form for et mer eller mindre frivillig «mellomnivå» mellom godkjent reguleringsplan og søknad om byggetillatelse som gir grunnlag for igangsetting av byggetiltak. Men det er bare Norge som har en behandling med egen formell godkjenning av dette «mellomnivået». De andre landene har enten en visualisert plan som benyttes som drøftingsgrunnlag for videre utvikling av et prosjekt, eller et annet grunnlag som utgangspunkt for drøfting om hva som vil bli satt som krav til en søknad eller til et tiltak i tråd med planen.

Det kreves godkjenning av byggetiltakene før igangsetting av tiltakene i alle landene, men det er likevel noen forskjeller som ikke framkommer av oversikten. I Norge, Island og tildels Finland skal *både tiltaket og aktørene* godkjennes før igangsettingstillatelse gis. Og i Sverige innebærer en godkjenning av tiltaket etter innsendt både søknad om «bygglov» og «bygganmälan» faktisk *ikke* nødvendigvis at man kan igangsette byggingen, fordi byggherren selv i tillegg må innhente nødvendige godkjenninger fra andre myndigheter enn bygningsmyndighetene før han kan starte opp.

Utfra oversikten over kan det virke som om de landene som har en sterk planstyring i overordnede planer kan ha en noe enklere saksbehandling av selve byggesøknadene.

DEL B

Sammenligning av
innhold/ fokus
i bygningslovgivningen

8 «Lovens hensikt»

8.1 Fokus, fellestrekk og forskjeller i landene

I del A har vi gått igjennom hovedtrekkene ved utviklingen av bygningslovgivningen i hvert av landene, og kort skissert sammenhengen mellom denne lovgivningen og de utfordringene samfunnet ellers har eller har hatt i landene, og sammenhengen mellom bygningslovgivningen og planlovgivningen. Indirekte har vi derfor allerede berørt «lovens hensikt» i landene, men vi bør likevel kort oppsummere dette mer spesielt, hovedsaklig det som er nedfelt i gjeldende lovverk og fokus for videre utvikling av loven.

8.1.1 Norge

Gjeldende PBL er fra 1997, med en revisjon fra 2003. Hovedformålet var å heve kvaliteten og standarden på byggverk, og for å oppnå dette mente man at det ville være et viktig tiltak å gjøre hver av aktørene mer direkte ansvarlige for kvaliteten i eget arbeid, ved å både kreve formell godkjenning av aktørenes kompetanse for å utføre jobben, og ved å kreve en plan for kontroll av arbeidet som kunne godkjennes separat av kommunen. Lovreformens fokus er derfor en ny fordeling av ansvar for de ulike rollene. Bransjestrukturen i Norge med mange ikke-profesjonelle engangsbygggherrer tilsa ikke at byggherren burde ha dette ansvaret, og det ble derfor lagt til hver enkelt utøvende aktør, så langt dette lot seg gjøre.

Dette innebar samtidig en ny fordeling mellom bygningsmyndighetene og de private aktørene, både ved at bygningskontrollen ble bygget ned og at kommunene kun skulle utføre tilsyn, og ved at byggesaksbehandlingen nå delvis ble lagt om fra godkjenning av byggetiltakets kvalitet til godkjenning av aktørenes kvalifika-

sjoner og plan for kontroll av arbeidene. Det har imidlertid ikke vært påvist at man har oppnådd bedre kvalitet og standard på byggverk.

Ved revisjonen i 2003 ble det innført tidsfrister for den kommunale byggesaksbehandlingen, og noen forenklinger, og bakgrunnen for dette var bl.a. å bidra til å redusere ubalansen mellom tilbud og etterspørsel av boliger ved at det skulle kunne bygges flere boliger raskere.

I videre arbeid med revisjoner av PBL vektlegges øket planstyring for plandelen av loven.

I bygningslovutvalgets mandat for videre arbeid med revisjoner av loven er det fortsatt kvaliteten på byggverk, og forenkling/effektivisering av saksbehandlingen som står mest sentralt, og som del av dette: se på mulighetene for å få bedre samordning mellom plansaker og byggesaker, med spesielt fokus på utbyggingsavtaler.

8.1.2 Sverige

Gjeldende PBL er fra 1995, og hovedhensikten med reformen var å heve kvaliteten og standarden på byggverk. Vurderingene der var at kvaliteten i byggverkene primært var avhengig av byggherrens krav, bestillinger og kvalitetssikring, og lovreformens fokus var derfor å gi byggherren et fullstendig og mer direkte ansvar ovenfor bygningsmyndighetene. Hovedhensikten ble forsterket ved at det også ble innført en ny rolle med selvstendig ansvar ovenfor bygningsmyndighetene for å sikre kvaliteten, «kvalitetsansvarlig» (KA).

Samtidig ble lovens innhold delt opp, og de tekniske krav skilt ut i egen lov, «Byggnadsverkloven» (BVL). Men her måtte det også tas hensyn til et annet viktig formål, nemlig å bidra til øket innovasjon innen byggebransjen. Til BVL ble det derfor i så liten grad som mulig knyttet konkrete standarder eller anvisninger for utførelse – loven var basert på funksjonskrav med en teknisk minstandard.

Reformen innebar samtidig en ny fordeling mellom bygningsmyndighetene og de private aktørene, både ved at byggherren

hadde fått et totalansvar for at byggverkene var forskriftsmessige, ved at byggherren i stor grad skulle utføre egenkontroll for å oppnå dette og at den kommunale bygningskontrollen ble redusert til tilsynsmyndighet, og ved at den kommunale saksbehandlingen knyttet til teknisk innhold ble forenklet.

På tross av tiltakene for å bedre kvaliteten er det ikke påvist en hevet standard på byggverkene, og det er nå igangsatt en undersøkelse av andre faktorer innen byggebransjen, bl.a. bransjestruktur, kostnadsnivå og konkurranseforhold.

Parallelt med endringene i PBL ble det også vedtatt en ny lov som skulle sikre bærekraftig utvikling m.m., «Miljøbalken» (MB). Denne fungerer idag som en parallell lov til PBL, hvor de samme forhold kan bli vurdert utfra ulike kriterier, og dermed skape et uklart grensesnitt.

I videre arbeid med revisjoner av PBL vektlegges øket planstyring for plandelen av loven, og en klargjøring av grensesnittene mellom lovene PBL, BVL og MB og mellom plansaker og byggesaker. Samtidig fokuseres det fortsatt på kvalitetssikringa av byggverk, og på saksbehandlingsrutiner og sanksjoner.

8.1.3 Danmark

Gjeldende bygningslov er fra 1975 og er løpende endret, senest i 2002. Det har vært egen planlov siden begynnelsen av 1970-tallet, og det er der vektlagt sterk planstyring. Et hovedmål med bygningsloven var at denne skulle være komplett og samordne alt som berørte utformingen av byggverk innenfor rammen av planene, og loven omfatter derfor angivelser om byggehøyder, tetthet/utnyttelse i tillegg til ordinære krav til utforming og regler om saksbehandling. Det er også lagt stor vekt på lokaldemokratiet og åpnet for lokale forskjeller innenfor rammene av det skjønnsom er tillagt kommunene. Det er imidlertid ikke et ønske om å detaljstyre utførelsene, så tekniske forskrifter ble skilt ut i eget «byggningsreglement» i 1995, og i sterk grad utformet som funksjonskrav.

Det ble forsøkt å oppnå en klarere ansvarsfordeling, så byggherren fikk det totale ansvaret ovenfor bygningsmyndighetene

mht. kvalitet og standard og for kontroll av arbeidene, mens bygningsmyndighetene har en tilsynsrett (ikke tilsynsplikt). Det er likevel noen uklarheter i disse ansvarsforholdene ved at det er åpnet for at aktørene kan bli direkte straffet dersom de har forsømt seg, og ved at det offentliges ansvar ved avdekking av mangler er uklart.

Omfattende byggfeil og manglende kvalitetssikring utgjør nå en stor utfordring, og det arbeides med dette på flere nivåer – veiledere for byggherrer, nye krav til kvalitetssikring, økonomiske virkemidler m.m. – men arbeidet med dette er ikke direkte knyttet til bygningslovgivningen. Det er heller ikke det omfattende arbeidet med å sikre bærekraftig utvikling.

Det er for tiden fokus på samspillet mellom reglene i bygge- og bygningslovgivningen, saksbehandlingen og byggeprosessen, og på innføring av digital saksbehandling.

8.1.4 Finland

Gjeldende lov (MBL) er fra 2000 med revisjon av 2003, og innebar omfattende endringer i forhold til tidligere lovgivning. Det var flere hovedmål som skulle oppnås gjennom den nye loven: Dette gjelder primært endringer i plandelen av loven for å oppnå sterkere planstyring, og en bedre sammenheng i hele lovstrukturen. For bygningsdelen av loven har hovedmålet vært å heve kvaliteten og standarden i byggverk og å klargjøre ansvarsforholdene bedre, og det viktigste tiltaket for å oppnå begge disse mål har vært å plassere et klart ansvar hos byggherren, både ovenfor bygningsmyndighetene og for byggenes kvalitet generelt.

Kvaliteten skal i tillegg sikres ved formelle krav til kvalitetssikring og ved kompetansekrav til aktørene, og de har også forsøkt å sette fokus på vedlikehold av eksisterende bygg ved å sette krav om FDV-plan for nye bygg. Det forutsettes at byggherren utøver egenkontroll, men det er likevel satt krav om inspeksjon hvor ansvaret for kontroll/tilsyn ligger hos kommunen med mulighet for delegering til byggherren.

Demokratiske prosesser og bedre sammenheng mellom plan- og byggesak har også vært et viktig tema, og i den nye loven er

det innført krav om både innledende møter mellom byggherren og myndighetene både ved oppstart av prosjekteringen, og ved oppstart av byggesaksbehandlingen. Sikring av demokratiske prosesser var også fokusert ved revisjonen av 2003, som omhandlet utbyggingsavtaler og bl.a. kostnadsdeling mellom offentlige og private parter ved slike avtaler.

Fokus for bygningslovgivningen nå er å sikre at lovens intensjoner blir implementert i alle landets kommuner, og eventuelle endringer vil måtte avvente evalueringer av loven.

8.1.5 Island

Gjeldende plan- og bygningslov (SBL) er fra 1998, og lovens hovedhensikt var å sikre sterkere planstyring. Det ble foretatt viktige prinsipielle endringer, og dette var en svært krevende oppgave både i forhold til endringene i loven og i forhold til implementeringen. Bygningsdelen av loven fikk ikke like stor oppmerksomhet, og målene for denne delen av loven ble ikke i tilstrekkelig grad drøftet eller harmonisert med den nye planstrukturen.

Målene for bygningsdelen av loven gjenspeiler utfordringene fra en tidligere epoke, hvor det var svak kompetanse i byggebransjen, høy andel ikke-profesjonelle engangsbygggherrer og lite egnede lokale byggematerialer, og hovedmålet var da å sikre en god kvalitet gjennom sterk offentlig kontroll i byggesakene.

Nå er imidlertid kompetansen vesentlig hevet både hos prosjekterende og utførende, og rammebetingelsene for byggesaker er klarere. Det er derfor nå et stort behov for å sette bygningslovgivningen i fokus, og det vurderes å dele loven i separat planlov og bygningslov for å styrke bygningslovgivningen. Det er da samtidig et ønske å koordinere bygningsloven med andre lover og bestemmelser som gjelder bygningsutforming til ett felles lovverk.

Fokus for ny bygningslov vil da være å samordne alle bestemmelser for bygg, tilrettelegge for innovasjon ved overgang til funksjonskrav, forenklinger i den offentlige bygningskontrollen, og dermed også system for sikring av kvaliteten på annen måte enn via offentlig kontroll. Nytt system for saksbehandling vil også være et sentralt tema.

8.1.6 Fellestrekk og ulikheter mht. lovens hensikt.

For plan- og bygningslovgivningen på et overordnet nivå, har alle landene ønsket en utvikling med større vekt på sterk planstyring, samtidig som de har hatt et ønske om en mer fleksibel og smidig byggesaksbehandling som er bedre koordinert med plansystemet. Utfordringen for bygningsdelen av loven har vært (og er) i alle landene å sikre en god kvalitet i byggverkene. De overordnede målene er derfor i stor grad de samme, men landene har vektlagt ulike virkemidler for å nå målene, og de er også på noe ulike stadier i forhold til revisjoner av lovverket.

Ulikheter i syn på virkemidler er spesielt knyttet opp mot ansvarsfordelingene, og til utøvelsen og systemet for kontroll. Disse forholdene vil bli utdypet i seinere avsnitt.

9 Roller – ansvar – myndighet

Ansvarsfordelingen vil bli belyst i forhold til grensesnittet mellom offentlig og privat, i forhold til ansvaret for å ivareta almenhetens interesser inklusive naboprotester, og i forhold til synet på byggherrens rolle inklusive nye roller som er opprettet for å bistå byggherren med å oppfylle sitt ansvar. Til slutt er det tatt med en sammenlignende oversikt.

Ansvar for at bygninger er i forskriftsmessig stand er forøvrig sterkt koblet til flere andre temaer som vil bli utdypet seinere, spesielt til prinsipper for kvalitetssikring (kap. 11), og system for hvordan kontroll og tilsyn skal utføres (kap. 15).

Det er heller ikke alltid slik at «ansvaret» er lagt på en part alene. Ansvaret for at bygningene holder en god kvalitet og standard kan sies å være et felles ansvar, men her defineres det som «ansvar ovenfor myndighetene for at en handling blir utført i hht. denne bestemte loven».

9.1 Fordeling av ansvar mellom offentlig og privat

For å se nærmere på fordelingen av ansvar, bør vi spesifisere litt nærmere hvilke handlinger det snakkes om, dvs. «ansvar for hva». Her er de grovt delt inn i ansvar for:

- klare premisser for en byggesak (plangrunnlag)
- klare fysiske forutsetninger (opplysninger om grunn, infrastruktur, radon osv.)
- at tekniske krav som stilles til et bygg er klare
- at plankravene er fulgt mht. utforming og estetikk
- at tillatelse fra andre offentlige myndigheter foreligger

- at demokratiske spilleregler følges, inkl. nabovarsling
- at de tekniske kravene er fulgt i prosjekteringa
- at bygget er utført i hht. prosjekterte løsninger
- at feil og mangler blir oppdaget og utbedret
- kontroll og dokumentasjon av at det er forskriftsmessig utført
- tilsyn

Etter en kort gjennomgang av situasjonen i hvert land, stilles dette sammen i en oversikt, og noen temaer utdypes noe mer.

9.1.1 Norge

Revisjonen av PBL i 1997 innebar primært en endring i ansvarsforholdene, hvor hensikten har vært å ansvarliggjøre hver enkelt aktør. Dette innebærer en forskyvning av ansvar fra det offentlige til de private aktørene. Dette er gjort ved at alle ansvarsområder som omfatter prosjektering, utførelse og kontroll er definert i egen forskrift til loven (GOF), som f.eks: ansvarlig prosjekterende, ansvarlig kontrollerende for prosjektering, ansvarlig utførende, ansvarlig kontrollerende for utførelse osv., og ansvarsområdene er nærmere detaljert med koder og underdelt på fag. Det er også egne koder for samordningsfunksjonen, som vil bli omtalt under avsnittet om byggherren. Godkjenningsskatalogen er nylig revidert og forenklet.

Ansvaret er altså gitt til hver enkelt aktør – i hht. loven er ikke byggherren gitt totalansvaret ovenfor bygningsmyndighetene slik som i noen av de andre landene, selv om han likevel har det overordnede ansvaret for at alle ansvarsområder er belagt. Dersom et ansvar er belagt, men ikke skjøttet tilfredsstillende, er det derfor *hver enkelt aktør* som kan straffes direkte av myndighetene – enten ved at foretakets godkjenning blir inndratt for kortere eller lengre tidsrom, ved bøter, eller i alvorlige tilfelle via en strafferettslig prosess. Utbedring av eventuelle feil og mangler kan imidlertid være en noe mer kompleks problemstilling, hvor kontraktsmessige forhold spiller inn, og hvor byggherren igjen kan ha et større ansvar.

Aktørene skal utøve egenkontroll eller uavhengig kontroll, og det offentlige har en tilsynsrett.

9.1.2 Sverige

Revisjonen i 1995 innebar at ansvaret ble enda tydeligere lagt til byggherren. I hht. loven er det byggherren som har det totale ansvaret for at et bygg tilfredsstiller alle samfunnsmessige krav som er stillet til det, selv om han har plikt til å engasjere en kontrollansvarlig (KA). Ved avdekking av feil og mangler er det også byggherrens udelte ansvar å sørge for at bygget bringes i forskriftsmessig stand, men han kan selvfølgelig via privatrettslige prosesser eventuelt kreve regress hos andre parter.

Byggherren skal utøve egenkontroll, og det offentlige har en tilsynsrett.

9.1.3 Danmark

I hht. loven har byggherren det totale ansvaret ovenfor loven, som i Sverige. Men selv om byggherren har det totale ansvaret, har domstolene i Danmark likevel anledning til å straffe andre aktører direkte dersom de har forsømt seg – selv om dette normalt vil være et privatrettslig forhold mellom byggherren og de andre aktørene.

Byggherren skal utøve egenkontroll, og det offentlige har en tilsynsrett.

9.1.4 Finland

Finland har i prinsippet samme løsning som Sverige, hvor byggherren har et totalansvar overfor bygningsmyndighetene. Hver aktør har imidlertid et selvstendig og personlig ansvar for kvaliteten av eget arbeid, men dette er kun regulert via privatrettslige avtaler med byggherren.

«Inspeksjon», dvs. kontroll og tilsyn, er et kommunalt ansvar, men kontroll kan delegeres til de private partene dersom de kan dokumentere en akseptabel kontrollprosedyre.

9.1.5 Island

På Island har det offentlige et større ansvar enn i de øvrige landene, ved at det offentlige har ansvaret for reell kontroll av både prosjektering og utførelse. Formelt sett er det likevel byggherren som har et ansvar for at bygget er i forskriftsmessig stand – og dersom det avdekkes feil og mangler, er det byggherrens ansvar at dette blir utbedret.

9.1.6 Sammenlignende oversikt over ansvarsfordeling

Nedenfor vises en oversikt over ansvaret for de handlinger vi omtalte foran.

Tab. 13. Sammenstilling – fordeling av ansvar mellom offentlig og privat.

Ansvar for:	Norge	Sverige	Danmark	Finland	Island
At plangrunnlag foreligger	Offentlig	Offentlig	Offentlig	Offentlig	Offentlig
Fysiske premisser	Privat part skal innhente nødvendige data. Offentlige skal stille data til disposisjon der de har data.	Som i Norge	Som i Norge	Som i Norge	Som i Norge
At tekniske krav er stillet	Offentlig	Offentlig	Offentlig	Offentlig	Offentlig
Påse at plankrav er fulgt	Offentlig	Offentlig	Offentlig	Offentlig	Offentlig
Andre offentlige myndigheter	Offentlig koord.	Privat	Offentlig	Offentlig	Offentlig
Demokrati og nabovarsling	Privat	Offentlig	Kun plansak	Offentlig	Offentlig
At tekniske krav er fulgt i prosj.	Privat	Privat	Privat	Privat	Offentlig
Utførelse i tråd med beskrivelse	Privat	Privat	Privat	Privat	Offentlig
Utbedre feil og mangler	Privat (aktørene)	Privat (byggherren)	Privat (byggherren)	Privat (byggherren)	Privat (byggherren)

Tab. 13. Forts.

Ansvar for:	Norge	Sverige	Danmark	Finland	Island
Kontroll	Privat (aktørene)	Privat (byggherren)	Privat (byggherren)	Offentlig, men kan delegeres til byggheren	Offentlig
Tilsyn	Offentlig	Offentlig	Offentlig	Offentlig	Offentlig

Vi ser at skillet mellom hva som er som et offentlig ansvar og hva som er et ansvar for de private aktørene i hovedsak er likt i alle landene.

Det er imidlertid også noen få, men klare ulikheter, og disse må kommenteres spesielt.

Island skiller seg ut med sterk offentlig kontroll, hvor det offentlige foretar reell kontroll av både prosjekteringsarbeidet og av utførelsen. Dette er under drøfting, og omtales nærmere i kap. 15 om kontroll og tilsyn.

Finland har forøvrig lagt ansvaret for at det utøves tilstrekkelig kontroll til det offentlige, med mulighet for delegering til byggherren. I praksis er normalprosedyren delegering til byggherren, men denne formuleringen er valgt i lovteksten fordi myndighetene da har anledning til selv å utøve kontroll dersom de anser det for påkrevet.

Sverige avviker fra de øvrige landene mht. ansvar for innhenting av tillatelser fra andre myndigheter enn bygningsmyndigheten. For de øvrige landene er det et offentlig ansvar at alle offentlige instanser er koordinert og at alle andre godkjenninger foreligger når det gis byggetillatelse. Men i Sverige innebærer byggetillatelsen kun at bygget er gitt tillatelse i medhold av PBL og BVL, mens byggherren selv må innhente eventuelle andre tillatelser, fra f.eks. vegmyndigheter, arbeidstilsyn, helsemyndigheter eller annet. Bygningsmyndighetene plikter imidlertid å opplyse om hvilke instanser de må innhente godkjenninger fra.

Danmark og Norge har avvikende ordninger mht. nabovarsling, og dette omtales under.

9.2 Nabovarsling – almenhetens interesser

Nabovarsling og lokaldemokratiske prosesser for byggesakene bør utdypes spesielt.

9.2.1 Norge

Prosedyrene for nabovarsling er avvikende i Norge i forhold til de øvrige land, ved at ansvaret for dette er lagt til de private partene.

Disse prosedyrene ble endret i revisjon av loven pr. 01.07.03, dvs. relativt nylig. Fram til dette tidspunkt har det vært søkerens (dvs. byggherrens) ansvar å varsle naboer om byggetiltaket, og kvittering for utsendte nabovarsler var en nødvendig del av søknadsdokumentasjonen. Naboene skulle imidlertid sende protestene til kommunen, som koordinerte og behandlet dem.

Den siste lovrevisjonen hadde som hovedformål å innføre frister for den kommunale saksbehandlingen, og som en følge av dette er en større del av koordineringsansvaret for byggesøknaden lagt til de private partene. Det er nå som tidligere søkeren (byggherren) som skal sende ut nabovarslene, men det nye er at naboene skal sende sine protester *til søkeren*, og søkeren har et ansvar for å koordinere, evt. bearbeide sitt prosjekt for å imøtekomme disse, eller evt. begrunne hvorfor han ikke ønsker å imøtekomme protestene. Dokumentasjon på prosessen skal ligge vedlagt byggesøknaden, og naboene har anledning til å sende kopi av sine protester til kommunen.

Ordningen er som nevnt helt ny, og den var omdiskutert før den ble vedtatt.

9.2.2 Sverige

Det er kommunens ansvar å sende ut nabovarsler, men dette gjøres normalt ikke, og PBL regulerer når det må sendes ut. Naboene skal da sende sine protester til kommunen, som behandler disse. Naboene har også anledning til å klage over vedtaket, se kap. 16.

9.2.3 Danmark

Naboenes interesser skal være ivaretatt i lokalplanprosessen, og er ikke tema for byggesaksbehandlingen.

Danmark har som nevnt en sterk planstyring, og de har omfattende demokratiske prosesser knyttet til planarbeidet. Når en lokalplan er vedtatt og gjort juridisk bindende, og et byggetiltak er i tråd med vedtatt plan, har søker «automatiske rettigheter», og nabovarsling er da ikke nødvendig. Dersom tiltaket ikke er i tråd med vedtatt plan, må dispensasjonen behandles som en plansak av planmyndighetene, og kommunen vurderer da om nabovarsel skal sendes ut. I slike dispensasjonssaker har kommunen også anledning til å avholde en «nabohøring» – men dette er da kommunens ved planmyndighetenes ansvar.

Naboenes rettigheter følger forvaltningsloven, og de har klageadgang dersom de kan påvise feil i behandlingsprosedyrene eller andre formelle krav. Det er kun de nærmeste naboene eller de som på annen måte blir direkte berørt, som defineres som part i saken og som dermed har rettigheter etter forvaltningsloven. Dersom de er direkte part i saken, kan det (i særlige tilfelle) også klages i hht. byggeloven.

Et eksempel på en slik spesiell sak, hvor støyende virksomhet er stridens kjerne: Det er *eieren* som har ansvar for at virksomheten ikke er til sjanse. Men dersom dette gikk fram av eiers byggesøknad, og kommunen ikke varslet naboer om at virksomheten ville medføre støy, og naboene klager og får medhold slik at det må iverksettes ekstratiltak, kan eier søke regress hos kommunen for ekstrakostnadene.

9.2.4 Finland

Finland har i sin nye MBL lagt stor vekt på at de demokratiske rettighetene skal sikres så godt som mulig. De har tidligere hatt tilsvarende ordning som Norge hadde tidligere, men ved ny lov ønsket de en ytterligere vektlegging av demokratiske rettigheter og anså det som viktig at det var et offentlig ansvar å både sende ut

nabovarsler og motta protester, samt å behandle disse. Vurderingene var bl.a. basert på at det ville være enklere for naboer å argumentere for sitt syn dersom protesten ble sendt til en nøytral og offentlig part.

9.2.5 Island

Det er et offentlig ansvar å sende ut nabovarsler der dette er nødvendig. En søknad om byggetillatelse sendes bygningsmyndighetene, som kan innvilge søknaden dersom den er i tråd med vedtatt plan. Dersom søknaden innebærer et avvik fra gjeldende reguleringsplan, oversendes saken til planmyndighetene, og det er da planmyndighetene som sender ut nabovarsler og som behandler innkomne protester som en dispensasjon fra plan.

9.2.6 Sammenlignende kommentar om nabovarsling

Naboprotester og naboers rettigheter innebærer to prinsipielt ulike problemstillinger. For det første er det ulikt syn på om dette er/skal være en del av en byggesaksbehandling. Og for det andre er det ulikt syn på hvem som har ansvaret for at naboenes rettigheter blir ivaretatt.

Både Sverige, Danmark og Island har et grunnsyn som innebærer at naboers rettigheter primært skal ivaretas via en planprosess, og når en reguleringsplan er vedtatt, er det kun et avvik fra denne som kan gi grunnlag for naboprotest. Danmark går lengst i konsekvenser av denne grunnholdningen, og sender i disse tilfelle hele byggesaken over til planmyndighetene for ny planbehandling. I Sverige er det også grunnlag for naboprotest dersom tiltaket er til sjenanse. Dersom det skal sendes ut nabovarsler, sendes disse ut i offentlig regi i Sverige og Island – som regel av eller i samarbeid med planmyndighetene, som da også behandler protestene.

Finland og Norge har en grunnholdning hvor naboer også skal ha rett til å protestere på et tiltak, ettersom det kan være forhold ved tiltaket som ikke er avklart i en reguleringsplan, og som naboene kan ha rimelig grunn til å protestere på.

Men Finland og Norge har ulikt syn på hvordan denne retten skal ivaretas. Finland legger stor vekt på dette, og mener at naboenes rettigheter sikres best ved at det offentlige har fullt ansvar for prosessen rundt dette. Norge legger ansvaret for at naboenes rettigheter ivaretas over på byggherren, og forventer at ordningen vil kunne føre til bedre dialog mellom utbygger og naboer – men det er ikke noen erfaringer rundt dette forholdet ennå.

9.3 Byggherren og hennes hjelpere

Begrepet «byggherre» bør antageligvis nyanseres bedre i lovverkene. Det er i alle landene så stor endring i bransjen at de tidligere forståelser og definisjoner ikke lenger er helt dekkende. I den svenske utredningen «SOU 2002:115 Skärpning gubbar!» vises det til at det foregår en omfattende strukturendring i retning av færre og større landsdekkende entreprenørforetak. Disse entreprenørene er i stor grad selv byggherrer for det de bygger, mens formuleringene i lovverket bygger på at byggherre og entreprenør er to ulike parter. Det pekes på at det i lovverket kanskje også bør nyanseres mellom «ikke-profesjonelle engangsbyggherrer» og «profesjonelle byggherrer».

Byggherren har i nesten alle landene fått et større ansvar gjennom lovverket, og den nevnte svenske rapporten peker videre på at det nå også er i ferd med å utvikle seg et misforhold mellom byggherrens ansvar og dennes mulighet for å oppfylle dette ansvaret. Begrunnelsen for dette synet er at svært mange av de større byggherreorganisasjonene bygges ned parallelt med at entreprenørene overtar stadig flere roller og styrker sin posisjon i markedet, og at det er en stor utfordring å styrke byggherrens posisjon så hun kan fylle det ansvar hun har fått.

Flere av landene har imidlertid også sett denne problemstillingen og har i sitt lovverk innført ulike varianter av nye roller som skal bistå byggherren med å fylle sitt ansvar.

9.3.1 Norge

Ved den lovreformen i 1997 ønsket man prinsipielt en endring av ansvarsforholdene tilsvarende de øvrige landene, med en forskyvning av ansvaret fra det offentlige til de private, men fordi Norge ennå har en struktur med en svært høy andel ikke-profesjonelle engangsbygggherrer både for boliger og for yrkesbygg, valgte man å ikke legge et totalansvar på byggherren, men å legge et større ansvar ovenfor bygningsmyndighetene på hver enkelt utøver.

Byggherren (kalt «tiltakshaver» i byggesaker) og har et overordnet ansvar – både som bestiller og premissleverandør for byggesaken, og et ansvar for at alle ansvarsområder som omhandles i loven inkl. forskriftene er belagt men personer/foretak som innehar nødvendig kompetanse.

Ansvarsområdene kan inndeles i grupper: utøvere med eget ansvar for prosjektering eller utførelse, kontrollerende utøvere med ansvar for kontroll av prosjektering eller utførelse, og samordningsfunksjon – i reformen av 1997 var denne også delt mellom prosjekteringsfase og utførelsesfase, men ved den siste revisjonen av 2003 er dette nå bare én rolle.

Samordningsrollen kalles «ansvarlig søker» og kan betraktes som byggherrens hjelper, men rollen skal ha et selvstendig ansvar ovenfor bygningsmyndighetene både for å koordinere all søknadsdokumentasjon, å påse at alle ansvarsfelt er belagt med riktig type kompetanse, å påse at det er utarbeidet tilstrekkelig kontrollplan og at planen følges, og for at sluttdokumentasjon inkl. utfylte egen-erklæringer om utført kontroll blir levert inn ved avslutning av en byggesak. Søkerrollen skal nå ha dette ansvaret både for prosjekterende og utførende foretak.

Det er fortsatt noen uavklarte problemstillinger knyttet til den nye rollen: En problemstilling er knyttet til grensesnittet mellom byggherrens ansvar og ansvarlig søkers ansvar, ettersom søker er gitt et ansvar i hht. loven som også betraktes som byggherrens ansvar. En annen problemstilling er knyttet til utøvelsen av denne rollen i forhold til andre roller som tradisjonelt har utført

disse oppgavene på vegne av byggherren, f.eks. byggherrens prosjektleder. Den nye rollen vil kanskje en periode være gjenstand for flere tilpassinger, bl.a. for en harmonisering mellom rollene i bygningslovgivningen og rollene innenfor entrepriseretten.

9.3.2 Sverige

I hht. lovverket har byggherren et klart og komplett ansvar overfor myndighetene i en byggesak, og tilsvarende har eieren det hele ansvaret ovenfor myndighetene for eksisterende bygg. Denne ansvars plasseringen blir generelt sett på som ryddig. Men for å hjelpe byggherren med å fylle rollen som ansvarlig ovenfor myndighetene i byggesaker, er det i PBL av 1996 også innført en rolle som «kvalitetsansvarlig» (KA). Byggherren er nå pliktig til å engasjere/oppnevne en KA før byggearbeidene kan startes, på samme måte som det kreves en byggetillatelse før oppstart.

KA's formelle rolle i hht. PBL er å påse at det blir kontrollert om myndighetenes krav til et byggeprosjekt blir oppfylt mht. prosjekterte og utførte løsninger. Dette skal han gjøre ved å utarbeide en kontrollplan som viser hvilke punkter og kontroller som skal utføres og framlegges for byggenemnden. KA skal kjenne til hvem som utfører de ulike arbeidsoppgavene innenfor prosjekteringen, og påse at hver av disse har utarbeidet en kontrollplan for sitt arbeid – dvs. at de har utarbeidet en form for egenerklæring på at de vil kontrollere eget arbeid selv mht. myndighetskrav. KA går altså ikke inn og overprøver den faglige substansen i prosjekterings- og byggearbeidet, men er en garantist overfor både byggherre og myndigheter for at prosjekterende og entreprenører utøver tilstrekkelig egenkontroll. KA har intet ansvar for det faglige/tekniske innholdet i bygget, det ansvaret ligger på byggherren, men KA har ansvar for at kontrollplanen finnes og følges opp i praksis.

KA-rollen er omdiskutert, og har mange rammebetingelser som svekker den faktiske effekten av denne type «delegert egenkontroll» i forhold til det som var hensikten med KA-rollen. Ved videreutvikling av PBL vil det derfor være viktig å fokusere på KA-rollen, og på at ansvaret ovenfor myndighetene må bli enda klarere – og

ønsket er at det fortsatt formelt skal være byggherren som har det totale ansvaret. Drøftingene vil altså dreie seg om kravet til *hvor-
dan* byggherren skal fylle dette ansvaret.

Noen av de omdiskuterte rammebetingelsene for KA-rollen er knyttet til:

- KA skal rapportere feil og mangler ved prosjektet til kommunen, men han er engasjert av byggherren. Dersom han virkelig *gjør* dette, risikerer han å bli sagt opp av byggherren, og han risikerer å ikke få tilsvarende oppdrag i etterkant.
- KA-rollen er relativt lavt honorert av markedet/byggherren (ca. SEK 10.000,-), hvilket betyr at KA ikke har mulighet for å følge opp utover den papirkoordinering som skulle ligge i oppdraget, selv om han oppdager eventuelle forhold som burde vært fulgt opp.
- Avgrensing av KA's ansvar både i tid og innhold er for uklart – og det er uansett for stort i forhold til normal honorering for et slikt oppdrag.
- KA-rollen er ikke direkte koblet mot andre roller i prosjektet som har mer direkte innflytelse over prosjektets faglige innhold (f.eks. byggherrens prosjektleder), og han kan derfor sitte med for dårlig reell innsikt i prosjektet.
- Sertifiseringsordningen for KA er frivillig.
- Det er liten kobling mellom utførelsen av KA-rollen og sertifiseringsordningen. Dersom det innrapporteres at en KA ikke har utført sin jobb tilfredsstillende (dvs. ikke har innlevert kontrollplanene) kan hans sertifisering i teorien bli inndratt, men dette har foreløpig (nesten) ikke skjedd.

Det er ytterligere en ny rolle som også skal bidra til at byggherren oppfyller sine forpliktelser: en «*frittstående sakkyndig*». Bygningsmyndigheten kan kreve at byggherren engasjerer en slik person dersom de anser at byggetiltaket inneholder spesielle eller vanskelige problemstillinger som krever en kompetanse utenom det vanlige. Frittstående sakkyndig vil da være en form for spesialrådgiver og spesiell kvalitetssikrer.

9.3.3 Danmark

Byggherren har et totalansvar ovenfor bygningsmyndighetene for at byggetilstand tilfredsstiller alle forskriftskrav. Byggeloven fastsetter

at bygget skal tilfredsstillende en rekke tekniske kvalitetskrav, og dette er byggherrens udelte ansvar.

Men det finnes likevel en åpning for at andre aktører også kan stilles til ansvar direkte ovenfor myndighetene: Entreprenører og rådgivende ingeniører *kan* bli straffet direkte, dersom de har forsømt seg. Men vanlig praksis vil være at byggherren tar ansvaret og kostnadene, og deretter kun krever regress fra dem.

Danmark har i sin lov ikke angitt noen annen rolle som skal kunne bistå byggherren med å oppfylle sin rolle, og som også skal ha et selvstendig ansvar ovenfor bygningsmyndighetene.

9.3.4 Finland

Byggherren har et totalansvar ovenfor bygningsmyndighetene for at byggverket tilfredsstiller alle forskriftskrav.

Dette ansvaret omfatter også koordinering av alle parter som er involvert i prosjektet, og et ansvar for at alle roller i prosjektet er bemannet med personer med nødvendig kompetanse. Ansvaret for rett bemanning av prosjektet er blitt skjerpet ved siste revisjon av loven, ved at det nå settes krav om at byggherren må ha alle aktørene klare til det lovfestede «oppstartmøtet» som fungerer som en forhåndskonferanse for byggesaken. Dokumentasjon på at prosjektet er bemannet med nødvendig kompetanse er en forutsetning for byggetillatelse.

Hver enkelt aktør har imidlertid et ansvar for sitt eget arbeid, og dette ansvaret er personlig. Men det er via privatrettslige avtaler ovenfor byggherren, ikke direkte ovenfor bygningsmyndighetene.

Finland har i sin lov ikke angitt noen annen rolle som skal kunne bistå byggherren med å oppfylle sin rolle, og som også skal ha et selvstendig ansvar ovenfor bygningsmyndighetene.

9.3.5 Island

Byggherren har ansvaret ovenfor bygningsmyndighetene for at byggverket er i forskriftsmessig stand. Men dette ansvaret er ikke så omfattende som i Sverige, Finland og Danmark, ettersom det er det offentlige som har ansvaret for å kontrollere disse forholdene. Den sterke offentlige kontrollen har nettopp sin begrunnelse i at Island har en svært høy andel ikke-profesjonelle engangsbyggere, som ikke ville kunne fylle et slikt totalansvar.

Byggherrens ansvar kommer idag tydeligst fram ved at det er byggherrens klare plikt å utbedre feil og mangler dersom disse blir avdekket av bygningskontrollen.

For å bistå byggherren med å oppfylle sine forpliktelser, er det innført en ny rolle; en «byggedirektør» (dvs. en byggeleder). Byggherren er pliktig til å oppnevne en byggedirektør for hvert bygg, og byggedirektøren er da ansvarlig for byggets kvalitet både overfor kommunen og overfor byggherren/eieren inntil 5 år etter ferdigstillelse, og han skal ha en forsikring som dekker mulige feil som avdekkes i denne perioden.

Det er i ny lov (av -98) forsøkt å gi *mer ansvar* til byggedirektøren – også et økonomisk ansvar. Ansvaret er imidlertid avgrenset til utførelsen – dvs. at hans ansvar er avgrenset til feil som er oppstått i perioden fra han er tilsatt (ved byggestart) og til ferdigstillelse. Dersom noen feil kan tilskrives feil i prosjekteringen, må han søke regress hos de prosjekterende. Han har også anledning til å søke regress hos entreprenøren for feil i utførelsen. Ansvaret til «byggedirektøren» er imidlertid noe uklart, og det mangler foreløpig domsbeslutninger for å prøve ansvaret. Dette bildet forsterkes av at det ikke gis ferdigattester på samme måte som i de øvrige landene – se kap. 13.

9.3.6 Sammenlignende oppsummering om «byggherrens hjelpere»

De nye rollene som er innført i noen av landene for å bistå byggherren med å oppfylle sine forpliktelser er oppsummert i oversikten under:

Tab. 14. Sammenlignende oversikt over «byggherrens hjelpere»

	Norge	Sverige	Danmark	Finland	Island
<i>Byggherrens ansvar</i>	Byggherren har et noe begrenset ansvar, ettersom hver aktør også har direkte ansvar	Byggherren har totalansvar	Byggherren har totalansvar	Byggherren har totalansvar	Byggherren har et noe begrenset ansvar, etter som bygningsmyndighetene har alt ansvar for kontroll
<i>Byggherrens «hjelper»</i>	Ansvarlig søker (SØK) har et ansvar for at aktørene har rett kompetanse, for koordinering, kontrollplan og dokumentasjon.	Kontrollansvarlig (KA) har et ansvar for at alle forskrifts-krav er oppfylt, men kun ved å påse at aktørene har utarbeidet kontrollplan for sine arbeider			Byggedirektøren har et ansvar for at bygget blir utført for-skriftsmessig

Oversikten viser for det første at de landene som i minst grad har plassert et totalansvar hos byggherren – Island og Norge – begge har forsøkt å formalisere en ny rolle som skal ha et selvstendig ansvar ovenfor bygningsmyndighetene for å bistå byggherren med å oppfylle sitt ansvar. I begge land har dette bakgrunn i en bransjestruktur med høy andel ikke-profesjonelle engangsbyggheerre.

Sverige har også innført en slik ny rolle, på tross av et klart totalansvar hos byggherren. Men Sverige har også i en egen utredning påpekt at det har oppstått en ubalanse mellom stadig svakere byggheerre og stadig sterkere entreprenører, og et skille mellom profesjonelle og ikke-profesjonelle byggheerre. «Hjelperollen» ville uansett kunne bidra til å styrke byggheerrerollen.

Gjennomgangen av situasjonen i hvert av landene viser imidlertid at alle disse tre landene opplever en noe uavklart situasjon rundt ansvaret til disse «hjelpere-rollene», og alle har signalisert behovet for å enten prøve ansvaret rettslig, eller bearbeide det til et klarere ansvar for en avgrenset oppgave.

10 Kompetansekrav

Landene har i ulik grad fastsatt formelle krav til aktørene. Det blir først gjennomgått hvilke aktører det settes formelle krav til i bygningsloven, hvilke ordninger landene har for autorisasjon/godkjenning av aktørene det er satt krav til.

Til slutt i dette kapittelet er det vist en sammenlignende oversikt.

10.1 Kompetansekrav og godkjenningsordninger i hvert land

10.1.1 Norge

10.1.1.1 *Kompetansekrav*

Det er hver enkelt aktør som er gitt ansvar i hht. loven, og det settes da kompetansekrav til hver enkelt aktør i forhold til oppgitt rolle. Tiltak som byggemeldes vil bli inndelt i ulike tiltaksklasser avhengig av kompleksitet og risiko, og kompetansekravene til aktørene vil bli gradert utfra tiltakets tiltaksklasse.

Det er ikke satt kompetansekrav til byggherren.

10.1.1.2 *Godkjenningsordninger*

Det er offentlig godkjenningsordning for både prosjekterende, utførende, kontrollfunksjonene, og for ansvarlig søker.

Ordningen er fastsatt i egen forskrift til loven (GOF), og den er todelt: Aktørene kan enten søke om «lokal godkjenning» – dvs. en godkjenning av sin kompetanse kun knyttet til et konkret byggetiltak i en bestemt kommune, og hvor det må søkes på nytt for hvert byggetiltak – eller en «sentral godkjenning» – dvs. en godkjenning hvor kompetansen blir prøvet mot de 3 ulike tiltaksklas-

sene for byggetiltak, og hvor aktørenes autorisasjon for bestemte tiltaksklasser blir registrert i et sentralt register, slik at man ikke må søke om godkjenning i enkelttiltak. Norge har forøvrig også tidligere hatt godkjenning av aktørene, via ordning om entreprenørgodkjenning som var underlagt Industridepartementet.

Det er foretakene som godkjennes, ikke enkeltpersonene, med mindre det er enkeltmannsforetak. I små kommuner kan det i praksis også forekomme en mellomløsning hvor kommunen gir små foretak/enkeltpersonsforetak en generell godkjenning for utførelse av arbeider i en bestemt tiltaksklasse for en avgrenset periode, uten at foretaket er gitt sentral godkjenning.

Kommunen har anledning til å inndra både lokal og sentral godkjenning eller sette den til en lavere tiltaksklasse, dersom en aktør ikke har klart å fylle sine forpliktelser, dvs. at feil eller mangler er av alvorlig karakter, eller gjentas.

10.1.2 Sverige

10.1.2.1 *Kompetansekrav*

Det er byggherren som er gitt totalansvar i hht. loven, men det kreves at byggherren har knyttet til seg en kvalitetsansvarlig (KA) for å fylle dette ansvaret. Kompetansekravene er ikke behandlet i selve loven. Men det er KA's kompetanse som vurderes ved behandling av en byggesøknad, ettersom byggherren i mange tilfelle kun er en investor uten byggefaglig bakgrunn. Kompetansekravene er gradert etter byggetiltakets kompleksitet og risiko og fastsettes for hvert prosjekt ved innsendelse av søknad om «bygglov».

Kravene til både KA og til selve prosjektet kan oppfylles på flere nivåer, eller i ulike faser av prosjektet; men det er ikke noe entydig system for når/hvor det stilles hvilke krav til hvert enkelt prosjekt.

I spesielle tilfelle settes det også krav om at byggherren engasjerer en «frittstående sakkyndig», og det vil i disse tilfellene være kompetansekrav til denne personen. Men typen kompetansekrav vil variere mye, og er avhengig av hvilke problemstillinger ved et prosjekt som har ført til at bygningsmyndighetene krever en slik sakkyndig, og kravene til den «frittstående sakkyndige» blir innar-

beidet i kravet til kontrollplan for tiltaket. Det er ikke stort omfang av krav til engasjement av «frittstående sakkyndig».

Det er ikke satt kompetansekrav til andre aktører i hht. loven – det vil være KA sitt ansvar å påse at aktørene har tilstrekkelig kompetanse.

10.1.2.2 Godkjenningsordninger

Det er kun en frivillig sertifiseringsordning for kvalitetsansvarlige (KA).

Sertifiseringsordningen for KA er i dag et «passivt» system, og sentrale myndigheter mener at dette ikke fungerer tilfredsstillende. Det fungerer slik at man leverer inn oversikter over alle sine kvalifikasjoner, og man betaler et beløp for å «melde seg inn» – men KA får ingen tilbakemelding. Ettersom ordningen er frivillig, trenger det ikke bety at man er uskikket om man ikke står der, og det er heller ikke nødvendig å stå der for å få oppdrag.

Dersom KA ikke utfører sin jobb tilfredsstillende, dvs. om han ikke har utarbeidet og fulgt opp kontrollplan for prosjektet, kan Byggenemnda kreve at byggherren skifter ham ut, og de rapporterer dette forholdet videre til sertifiseringsorganet. Men det er i realiteten ikke kopling mellom KA's utførelse av sin jobb og sertifiseringsordningen, og «inndragning» har (nesten) ikke skjedd. Ettersom ordningen er frivillig, har en «inndragning» av denne sertifiseringen derfor også tilsvarende liten betydning.

Et tema som nå drøftes i forbindelse med videre utvikling av sertifiseringsordningen, er hvorvidt ordningen skal være registrert på foretak eller på person i framtida – i dag er ordningen kun registrert på person. Det drøftes også hvorvidt den frivillige sertifiseringsordningen for KA (personlig) skal oppgraderes til å være en pliktig, sentral godkjenningsordning hvor firmaene må akkrediteres.

Det er imidlertid fortsatt et ønske at kravene skal stilles formelt til byggherren. Sverige har i hovedsak «profesjonelle byggherrer», og svært liten byggeaktivitet med ikke-profesjonelle engangsbyggherrer som bygger sin egen bolig. Det som finnes av slik selvbyggervirksomhet, er i stor grad mer «industrialisert», dvs. ferdighus osv.

10.1.3 Danmark

10.1.3.1 *Kompetansekrav*

Det er byggherren som er gitt et totalansvar i hht. loven, men det er ikke satt kompetansekrav til byggherren – heller ikke til de aktørene han måtte engasjere.

10.1.3.2 *Godkjenningsordninger*

Det er ingen formelle godkjenningsordninger, og det er heller ikke planer om å etablere det.

10.1.4 Finland

10.1.4.1 *Kompetansekrav*

Det er byggherren som er gitt et totalansvar i hht. loven, men det er ikke satt kompetansekrav til byggherren.

Det er imidlertid satt kompetansekrav til to sentrale aktører: «Hovedplanlegger» (som oftest arkitekten), og «ansvarlig utøvende» (oftest en entreprenør for bygningsmessige arbeider). Disse kravene er satt som krav til *person*, ikke til foretak.

Ved oppstartmøtet inndeles tiltakene i 4 ulike «risikoklasser» i forhold til oppgavens størrelse, kompleksitet og risiko, og kravene er knyttet opp til fastsatt risikoklasse.

10.1.4.2 *Godkjenningsordninger*

Kommunen skal godkjenne kompetansen, men det er likevel ikke en offentlig ordning med autorisasjon. Fra siste høst har det imidlertid vært en prøveordning med et privat register over de ulike personenes kompetanse og «rettigheter» (dvs. «godkjenningsklasser»).

Kommunen kan i tillegg overprøve om det er sannsynliggjort at personen har tid/kapasitet til å gjennomføre prosjektet. Kravet til grunnlaget for godkjenning er strengt teoretisk, og i prinsippet nektes godkjenning dersom det teoretiske grunnlaget mangler selv om personen kan ha utført tilsvarende arbeidsoppgaver i 20 år. Det er imidlertid åpnet for å gi dispensasjon.

Man er ikke pliktig til å stå i registeret, men alle arkitekter/ingeniører som er aktuelle for oppdrag som hovedprosjekterende, anser det som hensiktsmessig å stå der. De ser på dette som en god service, og som en «prøving» av deres kompetanse. Registerets klassifisering i forhold til ulike risikoklasser kan inndras, eller de kan rykke ned i klasser ved «mislighold».

Kommunen kan også vurdere sin godkjenning underveis i et byggeprosjekt, og inndra godkjenningen på en person, eventuelt kreve utskifting av personer i en prosess.

Det kreves også slik godkjenning av selvbyggere, som da også må dokumentere sin kompetanse (både prosjektering og utførelse). Dersom de ikke selv har nødvendig kompetanse, settes det krav om at de må knytte til seg kompetente personer, og begrunnelsen for dette er at boligene etter at de er ferdig bygget jo kan omsettes på et eiendomsmarked, og da vil kompetansekravene kunne sikre et visst nivå på kvaliteten ved huset. Selvbyggervirksomheten er imidlertid ofte knyttet til typehus/modulbygg, hvor utførende kan få godkjenning også for prosjekteringen, noe som reiser andre typer problemer (spesielt tilpassing på tomt) som utdypes under kapittelet om kvalitet i bygd miljø.

10.1.5 Island

10.1.5.1 *Kompetansekrav*

Både byggherren og aktørene har ansvar i hht. loven, og det settes derfor krav til kompetanse for både planleggere og utførende. For byggherrefunksjonen er kompetansekravet knyttet til «byggedirektøren».

10.1.5.2 *Godkjenningsordninger*

Både ansvarlige utførende aktører og ansvarlige prosjekterende skal godkjennes av Miljøministeriet, men det er ikke et offentlig register eller offentlig godkjenningsordning.

For prosjekterende har Miljøministeriet imidlertid utarbeidet en «liste» over personer som oppfyller kravene til kompetanse, og som har fått godkjenning.

PROSJEKTERENDE: Godkjenning er obligatorisk for å kunne være ansvarlig prosjekterende for et tiltak, og en søknad om byggetillatelse kan avvises med henvisning til manglende kompetanse hos søker.

For prosjekterende kreves først at de har en fagutdanning fra «godkjent skole» som arkitekt eller ingeniør. (De har ikke slik fagutdanning på Island, så dette vil ofte være en høyere utdanning fra et av de andre nordiske landene, eller tilsvarende). På toppen av dette må de ha et eget kurs i regelverk og standarder som gjelder på Island – kurset er på 46 timer, og har eksamen. I tillegg vurderes praksis når de søker om godkjenning som prosjekterende, og det kan under visse omstendigheter kreves at et annet prosjekteringsfirma skal overta eller utføre en kontrollfunksjon på prosjekteringsarbeidet til et foretak.

«Lista» over personer med godkjente kvalifikasjoner er sendt til alle kommuner. Kommunene stilles fritt mht. hvem de velger til å utføre prosjekteringsoppdrag, men Miljøministeriet registrerer at kommunene mer og mer har gått over til å bruke «lista» som grunnlag for valg av utførende planleggere; spesielt i distriktet er dette til god hjelp.

UTFØRENDE: Det skal også være en godkjenning av aktører for utføringsfasen.

«Byggedirektøren» (byggelederen) har ansvar for at det bygges forskriftsmessig, og han er ansvarlig for å påse at aktørene har de nødvendige godkjenningene (inkludert seg selv).

Kravene til en byggedirektør er at han enten kan være en arkitekt/ingeniør med godkjenning som nevnt over, eller at han er entreprenør/byggmester med godkjenning som nevnt under. Eller det kan være et foretak med en ansatt som er godkjent fra en av disse gruppene. Det er dermed ikke en egen godkjenningsordning for byggedirektører, og heller ikke et presist formalkrav til denne gruppen – utover at han må ha en godkjenning i en av kategoriene.

Byggmestere skal ha godkjenning, men Miljøministeriet er ikke godkjenningsinstans. For utøvende aktører er det Industriministeriet som er godkjenningsinstans.

10.1.6 Sammenlignende oversikt om kompetansekrav og godkjenningsordninger

Oversikten under viser hvilke kompetansekrav som er satt til ulike aktører i hht. bygnings-loven, og hvilke godkjenningsordninger de har for å følge opp dette.

Tab. 15. Sammenlignende oversikt over kompetansekrav og godkjenningsordninger

	Norge	Sverige	Danmark	Finland	Island
Ansvar	Aktørene	Byggherren (+KA)	Byggherren	Byggherren	Delt, men mest byggherren
Kompetansekrav	Krav til hver enkelt aktør: • ansv. søker • prosjekterende • utførende • kontrollerende	Krav til byggherrens KA og til hans «frittstående sakkyndig»	Ingen krav til aktører	Krav til noen aktører: • planlegger • utførende	Krav til hver enkelt aktør • byggedirektør • prosjekterende • utførende
Godkjenningsordning	Offentlig godkjenning-ordning for alle aktørene Delt i to: • Lokal godkj. • Sentral godkj	Frivillig og privat register for KA.	Ingen godkjennings-ordning	Prøve ordning med frivillig privat register	Ikke formell godkjennings-ordning, men register hos myndighetene

Vi ser at de to landene som i størst grad har lagt ansvaret ovenfor myndighetene på flere parter, også har offentlige godkjenningsordninger: Norge har i størst grad ansvarliggjort hver enkelt aktør, og har den mest omfattende offentlig godkjenningsordningen. Island har delvis fordelt ansvaret på flere parter, og har en form for offentlig «register» («liste»), selv om dette ikke er en egentlig godkjenningsordning.

Sverige og Finland har ansvaret klart plassert hos byggherren, men det er likevel satt formelle krav til andre aktører, og det er etablert ordninger med frivillige registre.

Danmark har ansvaret klart plassert hos byggherren, og stiller ikke formelle krav til ham eller andre aktører, og det er følgelig ikke noen godkjenningsordninger.

Utover det som framkommer over, bør det nevnes at Island setter samme formelle krav til sine kommunale «byggningsinspektører» som til de prosjekterende (evt. «byggedirektørene»), bl.a. fordi byggningsinspektørene selv skal forestå reell kontroll av både prosjektering og utførelse. Det åpnes også for at kommunene kan kjøpe denne kompetansen fra private foretak dersom kommunene ikke selv har tilstrekkelig kompetanse.

11 Kvalitet i bygd miljø

Kvalitet i det bygde miljø har som nevnt i kap. 8 vært det viktigste målet for bygnings-lovgivningen i alle landene, men likevel har myndighetene i de fleste landene uttrykt at dette fortsatt er et område hvor de har store utfordringer. Landene har valgt noe ulike virkemidler for å forsøke å oppnå høy kvalitet i sine bygde omgivelser, og i dette kapittelet vil systemene for kvalitetssikring bli gjennomgått, og noen temaer knyttet opp mot dette.

11.1 Virkemidler og system for kvalitetssikring

Alle landene har i større eller mindre grad en lovgivning som er basert på funksjonskrav, og disse er enten fastlagt i selve loven (Danmark og Finland), hovedsakelig i forskrifter til loven (Norge), eller i eget lovverk (Sverige). Island har i større grad enn de øvrige konkrete tekniske krav i loven, men de ønsker endring i retning av funksjonskrav ved neste revisjon av loven. Sverige og Danmark har i størst grad vektlagt innovasjon i byggenæringen, og dermed i minst grad spesifiserte konkrete krav. Forbrukerlovgivningen generelt omtales ikke.

Uansett hvordan kravene er stillet, er den største utfordringen knyttet til hvorvidt kravene blir oppfylt i praksis, og hvorvidt man har klart å bedre kvaliteten og redusert skadeomfanget.

11.1.1 Norge

Som virkemiddel for å oppnå god kvalitet har Norge som hovedprinsipp vektlagt kompetansekrav til hver enkelt aktør, og å stille krav til aktørene om dokumentert egenkontroll av de arbeidene

som utføres. Dette gjelder både for prosjekterende og for utøvende aktører. Kravene til system for egen kvalitetssikring er ett av de viktigste kriteriene for å oppnå både lokal og sentral godkjenning.

I tillegg er det innført selvstendige roller med egen godkjenning for å kontrollere alt arbeid, både «kontrollerende prosjekterende» og «kontrollerende utførende». Dette kan være egenkontroll utført av samme firma som utfører selve jobben, eller det kan være en uavhengig part. Men den kontrollerende funksjonen har et ansvar for å påse at arbeidet faktisk holder en høy faglig kvalitet.

Ansvarlig søker har som hovedansvar å påse at alle aktører i et byggetiltak utarbeider plan for kontroll av alt arbeidet i forhold til myndighetskrav, og planen skal være tilpasset det aktuelle prosjektet. Disse kontrollplanene skal samordnes av ansvarlig søker i en helhetlig kontrollplan for tiltaket, og det er søkers ansvar å påse at alle aktørene følger opp sine kontrollplaner, slik at de kan undertegne erklæringene om utført egenkontroll som søker samordner for sluttokumentasjon av byggetiltaket.

Oftest utføres kontrollfunksjonen av samme firma som har fått ansvarsrett for utførelsen (av prosjektering eller utførelse), og i disse tilfelle er som oftest kvalitetssikring og kontroll mer eller mindre samme prosess. I forhold til videre arbeid med virkemidler for å oppnå bedre kvalitet drøftes bl.a. hvorvidt kontrollplanene har reell innvirkning, eller om det er firmaenes eget system for kvalitetssikring som er det viktige elementet.

11.1.2 Sverige

Som virkemiddel for å oppnå god kvalitet har Sverige også vektlagt to viktige prinsipper. Det ene virkemiddelet er et krav om at aktørene må utøve egenkontroll for sine arbeider, og at de må underskrive en egenerklæring om at denne kontrollen er utført ved avslutning av byggeprosjektet. Det andre virkemiddelet er den lovfestede rollen som «kvalitetsansvarlig» (KA). Hovedansvaret til KA er å påse at samfunnets krav til prosjektet blir oppfylt, og at alle aktørene har utarbeidet en egen kontrollplan tilpasset det konkrete byggetiltaket, og at aktørene fyller ut egenerklæringen om at kontrollen er utført i hht. planen.

KA har imidlertid intet formelt eller faglig ansvar for faktisk kvalitet i byggene eller for at aktørene følger opp sine kontrollplaner, og han har heller ikke økonomisk og juridisk ansvar for eventuelle feil. Likevel kunne dette vært et godt system, forutsatt at alle aktørene har samme mål med prosjektet. Men i praksis har det vist seg at ikke alle aktører har samme mål, og at KA's rolle er vanskelig ettersom han betales av byggherren men er ansvarlig overfor kommunen. Dette innebærer at denne rollen i realiteten i svært liten grad er noen garanti for at sluttproduktet blir et byggeri med høy kvalitet på alle plan.

En ferdigattest på et bygg er heller ikke noen garanti for at bygget holder tilstrekkelig kvalitet, ettersom denne attesten kun er basert på at kontrollerklæringene er utfylt.

Med hjemmel i Miljøbalken reises det nå en rekke vanskelige saker som angår kvalitet, byggfeil, skader eller problemstillinger som er knyttet til bygningenes egenskaper, begrunnet med en uønsket effekt på miljø eller personer. Disse sakene blir behandlet utfra sivilrettslig vinkling i rettssystemet, mens de fram til nå har håndtert spørsmålene som om det skulle vært innenfor myndighetenes ansvarsområder. Det reguleres i realiteten av avtaler/kontrakter mellom private parter, og Boverket ser at de nå må skolere seg i sivilrettslige spørsmål.

Det er ingen egentlig kobling mellom byggesaksbehandling og økonomiske virkemidler. Men i videre utvikling av virkemidlene for å oppnå bedre kvalitet, vurderes hvordan bl.a. ordningen med statlige rentebidrag til flerboligbygg kan benyttes til å oppmuntre byggherrene til å bygge bygg med høyere kvalitet, dvs. «at det skal lønne seg å bygge bra». En rekke andre virkemidler vurderes også i rapporten «SOU 2002:115 – Skärpning gubbar», men de fleste virkemidlene er uavhengig av bygningsloven.

11.1.3 Danmark

Det er ikke stillet konkrete krav i loven til hvordan kvalitetssikringa skal utføres. Det finnes imidlertid kvalitetssikringsregler for «det almenne boligbyggeri» (dvs. non-profit-marked, eller «sosialt bolig-

byggeri med offentlig medfinansiering»), ettersom den offentlige medfinansieringa er knyttet opp mot en rekke betingelser hvor kvalitetssikring er en av disse.

Kvalitetssikringsreglene tas da inn som del av kontrakten med entreprenøren, hvor byggherren krever at disse reglene skal følges. For det almenne boligbyggeri skal byggherren beskrive en bestemt kvalitet, og i de betingelsene som settes for å få rimelige lån/ offentlig tilskudd er det også fastsatt en øvre grense for byggekostnad (kr/m²). For å gi lån/støtte foretar kommunen en totaløkonomisk vurdering av prosjektet.

Reglene har virket i ca. 10 år, men de medførte ikke like stor reduksjon i antall byggefeil som forventet – det så ut som om mange ikke lærte av feil. Erfaringsoverføring ble derfor et nytt fokus, og det ble tatt inn bestemmelser om at rådgiverne måtte undertegne en erklæring ovenfor byggherren om at de hadde satt seg inn i aktuelle erfa-rapporter (erfaringsrapporter), bl.a. fra Byggeskadefondet. Disse nye reglene bidrar til skjerpet oppmerksomhet på byggefeil.

Det er også innført nye regler om logistikk på byggeplassen fra juni 2002. Disse innebærer at byggherren må planlegge aktiviteten på en byggeplass slik at materialer kommer til rett tid osv., utfra en forventning om at dette vil gi mindre skader (fukt m.m.) på byggematerialene.

Disse reglene om kvalitetssikring er ikke implementert i de nye byggereglene som et generelt krav. De brukes likevel i utstrakt grad på frivillig basis, hvor de andre aktørene tar inn i sine kontrakter det som står i KS-bok for alment byggeri.

Myndighetene forsøker også hardt å få til en mer utstrakt bruk av referanser som konkurransekriterier, dvs. at prinsippet om «økonomiske mest fordelaktig» skal brukes til å vektlegge kvalitet framfor rimeligste anbud.

Byggenæringens organisasjoner har selv opprettet et «Byggeriets evalueringssenter», og det er næringen selv som finansierer driften av dette. De forsøker der å registrere eller måle forhold som påvirker produktiviteten i næringen, som forsinkelser, overskridelser, feil/mangler osv.

Samlet kan det oppsummeres at Danmark fokuserer på kvalitet i byggeriet via en rekke virkemidler, men at disse i stor grad er uavhengige av selve bygningslovgivningen.

11.1.4 Finland

Finland har i sin nye lov tre bærende prinsipper for å sikre kvaliteten i byggverkene:

- For det første stilles det krav om egen utredning av kvalitets-sikringa av hele byggeprosessen allerede på oppstartmøtet mellom byggherren og bygningsmyndighetene.
- For det andre stilles det konkrete kompetansekrav til aktørene (både hovedplanlegger og utførende), og disse kravene settes også på oppstartmøtet.
- For det tredje er det satt et inspeksjonskrav – som egentlig er et kommunalt ansvar, men som (normalt) delegeres til byggherren.

Myndighetene har også anledning til å kreve uavhengig 3. parts-kontroll dersom det er særlig stor risiko i prosjektet, og det vurderes om dette skal gjøres obligatorisk.

Kvalitetssikringssystemene skal omhandle sjekk av de tekniske kravene til prosjektet og til produktene som benyttes, men myndighetene setter ikke krav til den prosessen som byggherren må organisere for å nå disse kvalitetsmålene.

For å sette fokus på at kvaliteten i det bygde miljø ikke bare omfatter et byggetiltak, er det også satt krav om at det må utarbeides en FDV-plan (plan for forvaltning, drift og vedlikehold) med bruks- og serviceanvisninger for det ferdige bygget, før det utstedes ferdigattest.

11.1.5 Island

Kvalitetssikringa ivaretas primært ved to hovedprinsipper: Det er satt kompetansekrav til hver enkelt aktør, og det er en meget omfattende offentlig bygningskontroll.

Ved eventuell revisjon av bygningsloven vil systemet for kvalitetssikring være et viktig tema.

11.1.6 Samlet oppsummering om kvalitetssikring

I oversikten under er det forsøkt å vise de ulike virkemidlene for å sikre teknisk kvalitet i det bygde miljø, og hvilke virkemidler som vektlegges i de ulike landene.

Tab. 16. Sammenlignende oversikt over system for kvalitetssikring

Virkemidler	Norge	Sverige	Danmark	Finland	Island
Kompetansekrav til utøvere	Ja, til alle – skal godkjennes av myndighet	Ja, men skal bare godkjennes av KA	Nei	Ja, de viktigste skal godkjennes av myndighet	Ja, til alle – skal godkjennes av myndighet
Krav om egenkontroll	Ja, for alle	Ja, for alle	Nei	Ja	Ja
Godkjenning av kontrollplan	Ja	Ja	Nei	Ja	Nei
Egen rolle som kvalitetssikrer	Delvis, ved krav om system for KS som grunnlag for godkj. av kontrollfunksjon	KA-rollen	Nei	Nei	Delvis, ved byggedirektør
Krav om uavhengig kontroll	Kan kreves	Kan kreves	Nei	Kan kreves	Nei – det er offentlig kontroll
Krav om erfaringsoverføring	Nei	Nei	Ja	Nei	Nei
Økonomiske virkemidler	Delvis ja, ved Husbankens kvalitetstilskudd	Delvis, og dette utredes videre	Ja	Nei	Nei
Krav til vedlikehold	Nei	Nei	Nei	Nei, men krav om fdv-plan	Nei
Annet	Nei	En rekke tiltak/forhold utredes	Flere tiltak vurderes	Nei	Nei

Det er mange virkemidler, og landene har tatt i bruk ulike kombinasjoner av disse. I tillegg til de nevnte virkemidlene jobber alle landene med holdningsskapende arbeid for å sette fokus på god kvalitet.

11.2 Estetikk og skjønnsutøvelse

Kvaliteten i det bygde miljø omfatter mer enn de konkrete tekniske kravene, men det vil være andre virkemidler som er aktuelle for å sikre estetiske kvaliteter.

11.2.1 Norge

Kravet til estetikk er forsterket i siste revisjon av bygningsloven, hvor det er tatt inn tillegg i 4 paragrafer som har forsterket dette fokus. Kravene til estetikk er på et generelt nivå er derfor nå noe bedre hjemlet i selve bygningsloven, men fortsatt er kravene til estetikk best sikret dersom det også i hver enkelt reguleringsplan er tatt inn mer konkretiserte krav til estetisk utforming, basert på lokal byggeskikk eller klare visjoner om formuttrykket i det aktuelle området.

Det pågår nå over hele landet et stort arbeide med å forsterke virkemidlene på lokalt plan, ved utarbeiding av stedsanalyser, stedsveiledere, lokale debatter rundt lokal byggeskikk og ønsket utvikling, eller knyttet til ny og tettere sentrumsutvikling kontra vern av eksisterende bygg, og de mest omstridte byggesakene er knyttet til sentrumsbygg og til fritidsbebyggelse. Effekten av dette arbeidet er nå under evaluering, og det er foreløpig usikkert om alle disse prosessene skyldes lovreformen, men denne har nok forsterket et slikt fokus.

De generelle kravene i bygningsloven og de mer konkrete kravene i plangrunnlaget danner sammen et grunnlag for utøvelse av skjønn ved vurdering av konkrete byggesaker. Dersom tiltaket strider mot retningslinjene i reguleringsplanen, eller det er protestert fra naboer eller innstilt til avslag fra saksbehandler i kommunen, skal bygningsrådet behandle saken. Forøvrig kan alle byggesaker behandles administrativt, avhengig av kommunens delegasjonsreglement.

11.2.3 Sverige

Det er på samme måte også her både generelle krav til estetikk nedfelt i selve lovteksten. Det er normalt ytterligere presiseringer av ønsket estetisk utforming i selve detaljplanene, og disse bestemmelsene er juridisk bindende, uten dispensasjonsadgang (denne adgangen ble tatt bort i 1987).

Utøvelse av skjønn er bygningsnemndens ansvar, men det kan delegeres til administrasjonen dersom den vurderes som uproblematisk – f.eks. at det vil være en positiv avgjørelse på søknaden, og det ikke er protester fra 3. part i saken. Dersom det er aktuelt å gi avslag, eller dersom det er innkommet protester eller andre merknader som indikerer at det vil være en omstridt avgjørelse, må saken behandles i bygningsnemnda. Alle saker må imidlertid meldes for nemnden.

Bygningsnemnden har altså anledning til å delegere ukontroversielle saker til administrasjonen, og det regnes i Stockholm med at ca. 90–95 % av sakene kan behandles administrativt. I realiteten utøves skjønn i saker som omhandler estetikk altså i hovedsak av tjenestemenn som ofte er arkitekter, og først ved avslag eller klager utøves skjønn av jurister og politikere. Og det er reist en debatt om hva som faktisk skal/bør besluttet av en nemnd, dvs. om ikke delegasjonen skulle kunne strekkes enda lengre.

11.2.4 Danmark

Planlovens formålsparagraf (§2), har også med formuleringer om vektlegging av estetisk utvikling, men loven angir ikke hvordan kommunene kan implementere dette.

Dersom kommunene ønsker å gi avslag på en søknad om byggetillatelse på estetisk grunnlag, eller fordi de av ulike årsaker ikke er enige i utformingen selv om tiltaket tilfredsstiller lokalplanen, har de anledning til å nedlegge midlertidig forbud mot realisering av tiltaket (bygge- og deleforbud) for maksimalt ett år. Kommunen må da utarbeide og fremme en ny lokalplan innen ett år. (Denne typen bygge- og deleforbud finnes også i de andre landene.)

Et viktig fokus for estetisk utvikling i Danmark er vernet bygningsmasse og kulturlandskap. Danmark har en egen Bygningsfredningslov, som hører inn under Kulturministeriet, og Danmark har idag ca. 10.000 fredete bygninger, og fredning vedtas på statlig nivå. I tillegg blir hver kommune oppfordret til å utarbeide egne «kulturmiljøatlas» – enten som «kommuneatlas» eller som «bydelsatlas» – og disse skal være retningsgivende for kulturvernet i kommunene. Kulturministeriet administrerer forøvrig også to andre vernelover: Naturbeskyttelsesloven (som omfatter kulturvern av landskapsmessig karakter, selv når dette er menneskeskapt – f.eks. festningsvoller) – og Museumsloven. Det er kommunenes ansvar at disse hensynene er implementert i lokalplanene.

Avslag eller kontroversielle beslutninger må behandles politisk, men det blir knyttet opp mot plangrunnlaget og betraktet som en plansak.

11.2.4 Finland

Bygningsloven inneholder generelle krav om estetisk kvalitet, men dette sikres likevel best om det også er tatt med i lokalplaner for området.

I den nye loven er det en ny paragraf om at bygget må oppfylle krav til «skjønnhet og harmoni». Det settes altså nå krav til det totale miljøet, og til at bygg skal passe med sine omgivelser. Det er også i praksis et mye bedre samarbeid mellom planavdeling og byggesaksavdeling i kommunene om slike saker, og det forekommer relativt ofte saker hvor det gis avslag begrunnet med manglende estetiske kvaliteter. I slike saker kan byggherren klage over vedtaket, og naboene kan levere protest.

Kommunene har anledning til å utøve fritt skjønn, og dette er forsterket i en paragraf i ny PBL. Forvaltningsdomstolen kan overprøve kommunenes frie skjønn, både i positiv og negativ retning, men forvaltningsdomstolen kan bare overprøve skjønnen dersom noen har levert inn en formell klage på kommunens skjønnsutøvelse.

Klageretten er meget omfattende, og for estetiske forhold kan dette innebære at et prosjekt byggemeldes, og får tillatelse – og at

naboen kan klage selv etter at tillatelse er gitt. Når saken kommer til forvaltningsdomstolen, kan disse innhente uttalelser fra regional Miljøsentral – både om kommunens skjønn og om forutsetningen for skjønnnet, dvs. planens innhold og bestemmelser. Generell klageadgang for alle landene utdypes i kap. 16.

SPESIELL PROBLEMSTILLING: Opptil 70% av småhusbyggingen skjer via prefabrikerte moduler, og disse mangler ofte helt åpenbare og grunnleggende kvaliteter ved planleggingen, som f.eks. et samsvar mellom hus og tomt. Byggherren kjøper ofte huset først og skaffer seg tomt etterpå, og huset som kjøpes i hht. en katalog er da ikke ferdig prosjektert. Den som utfører et byggeprosjekt har imidlertid også anledning til å påta seg ansvaret som prosjekterende, og dette skjer ofte i slike byggesaker – tilpasning til tomt kan da være meget dårlig. Men dersom myndighetene skal gi avslag på en søknad pga. manglende tomtetilpasning, vil dette være en *plansak*, ikke del av byggesaksbehandlingen. Manglende helhetlig prosjektering gir seg også utslag i et svært høyt antall byggeskader på slike boliger. Prosedyrene knyttet til denne type småhusbygging er utdypet i et eget hefte fra departementet.

11.2.5 Island

Det er generelle krav til estetisk utforming i bygningsloven, men det er ikke spesielt forsterket fokus på disse problemstillingene nå.

Det foretas estetisk vurdering av tiltakene ved byggesaksbehandlingen, normalt i et råd med bredt sammensatt administrativ deltagelse.

11.2.6 Oppsummering om estetikk og skjønnsutøvelse

Generelle krav til estetiske kvaliteter er tatt med i alle landenes bygningslovgivning, mer eller mindre sterkt formulert, og forvaltes via skjønnsutøvelsen. Skjønnsutøvelsen omfatter imidlertid mer enn estetikk. Men konkret sikres estetiske kvaliteter best gjennom spesifikke krav satt i reguleringsplaner, og i flere av landene (Danmark og Finland) betraktes dette da som plansaker.

11.3 Skader og feil

11.3.1 Norge

På tross av sterkt fokus på teknisk kvalitet i byggesakene er det usikkert om det faktisk er oppnådd bedre kvalitet i byggene. Dette kan også skyldes at det ikke er gode nok skadestatistikker. Det er ingen samlet, offentlig eller privat systematisk database som viser feil og mangler i byggeprosjekter. Byggforsk har imidlertid et byggskadearkiv basert på ca. 50 års oppdragsvirksomhet knyttet til analyser, utbedring og ansvarsfordeling av skader. Men de datakildene som finnes viser ikke omfanget av oppretting undervegs i et prosjekt, og er heller ikke komplette for registrerte skader, feil og mangler som kreves utbedret av entreprenøren etter at bygget er ferdigstillet. Forsikringsselskapenes oversikter er heller ikke komplette.

De byggetekniske utfordringene ser ut til å være størst knyttet til klimaskader; stormskader, snølastskader og til vann- og fukt-skader.

11.3.2 Sverige

På tross av et skjerpet fokus på byggskader på flere nivåer, har de ingen offentlig statistikk som kan vise utviklingen av byggskader. Byggefeilforsikringa fører en statistikk over skader som blir meldt til dem, men den er ikke pålitelig – den er også preget av hvem som kan ha økonomisk gevinst i å melde skaden, og den gir ikke noe komplett bilde. Samtidig er denne statistikken ikke offentlig etter som formålet er informasjon for forsikringsbransjens behov, og den kan derfor ikke brukes i den offentlige debatt om skadeutvikling.

I SOU 2002:115 hevdes det at hovedtyngden av byggefeilene har en årsak i feil i prosjekteringen, og utdyper årsaker til dette.

Men forsikringsselskapenes holdning til skadene kan også være en «pekepinn»: Vannskader ser ut til å være den største skadegruppa. Dessuten mener de det ser ut til å være få feil som skyldes

feil i anmeldingstegningene – feilene oppstår seinere. Forsikrings-selskapene innførte på denne bakgrunn en ordning med 30% reduksjon av forsikringspremien dersom deres folk fikk adgang til å kontrollere bygget under oppføring. Denne ordningen er imidlertid meget lite brukt – og det er usikkert om dette kan skyldes mangel på kunnskap om ordningen, eller mangel på vilje til å la en «3. part» komme inn og kontrollere undervegs. Det er svært overraskende at ordningen er lite brukt, ettersom den både innebærer større trygghet for byggherren (med en gratis kontroll av en 3. part som skulle ha sammenfallende interesser med byggherren) og en lavere kostnad for byggherren (med redusert premie).

Ordningen med Kvalitetsansvarlig (KA) og hans ansvar sees også i sammenheng med utviklingen av byggskadene. Han har kun et juridisk ansvar for formalitetene i byggesaken – dvs. at prosjektet har innhentet alle nødvendige godkjenninger m.m., samt at han er ansvarlig for at det finnes en kontrollplan for prosjektet hvor de ulike aktørene påtar seg ansvar for å kontrollere egne arbeidere, men han har ikke ansvar for at de faktisk har kontrollert eget arbeid.

De store byggsandalene i Sverige understreker dette: alle formaliteter har vært i orden på disse store prosjektene, men byggene har likevel inneholdt svært store og grove feil.

11.3.4 Danmark

Det er ingen offentlig og komplett skadestatistikk.

Men det er to ulike Byggskadefond, som utfra egne interesser utarbeider skadestatistikker. Det er et fond for nytt, alment byggeri og et annet for rehabilitering/byfornyelse. Fondene tar initiativ til befaring 1 år og 5 år etter ferdigstilling, og dersom det avdekkes skader, vil Fondet gjøre ansvar gjeldende ovenfor entreprenør/rådgivere. Fondet besørger utbedring og søker om regress, og dersom regress ikke er mulig dekker Fondet utbedringskostnadene.

Fondets årlige oversikter representerer for såvidt en god skadestatistikk, men den omfatter bare det almenne byggeri. Rapportene kommer i mars hvert år, og finnes trolig også tilgjengelig på internett.

Byggenæringens organisasjoner har forøvrig selv opprettet et «Byggeriets evalueringssenter», og det er næringen selv som finansierer driften av dette. De forsøker der å registrere eller måle forhold som påvirker produktiviteten i næringen, som forsinkelser, overskridelser, feil/ mangler osv.

11.3.4 Finland

Vi har ingen konkrete opplysninger om skadeutviklingen i Finland, og det er heller ikke noen samlet offentlig statistikk om dette.

11.3.5 Island

Island har ikke noen god, skriftlig statistikk for byggska-der, men på grunn av den sterke offentlige kontrollen innen byggevirksomheten, sitter det offentlige likevel med et relativt godt bilde av skadeutviklingen.

Det finnes få lokale byggematerialer, og det er store byggska-der knyttet til bruk av importerte materialer i kombinasjon med lokale, og det er et værhardt klima. Vann- og fuktskader er den nest mest vanlige skadeårsaken.

Byggematerialene på Island er hovedsaklig betong – det finnes ikke skog, og alt trevirke må importeres (fra Skandinavia eller oftest fra Canada). Men ved betongarbeider brukes lokale steinmasser som er vulkansk materiale, mens tilslaget er importert og beregnet på andre sandkvaliteter. Det er også spesielle og harde klimapåkjenninger på byggene, med høy fuktighet og mye vind/ slagregn. Dette har ført til mange problemer med kjemiske reaksjoner i selve betongen, og skader og byggfeil er oftest knyttet til betongarbeidene; f.eks. alkali- og rustspreng, eller frostska-der. Dette gir da «serieskader», eller «metodiske problemer».

Det har vært en betydelig strukturendring i byggebransjen i løpet av de siste 10–15 årene: Grad av selvbygging er gått ned, og kompetansen i byggeforetakene er blitt bedre. Tidligere var det høy andel selvbyggere som bygde sine egne private hjem – med mange byggfeil som tilskrives feil utførelse. Nå er det i hovedsak firmaer som bygger, også boligene, men det er stort sett små firmaer eller

enkeltmannsforetak. Husene er mest plassbygde, støpte hus, og det er svært lite elementbyggeri – det er for stort behov for ulike dimensjoner, fordelt på et altfor lite marked med altfor høye transportkostnader.

Brannkravene overholdes stort sett, og dette kan tilskrives omfattende bruk av betong, kombinert med vannbåren varme.

Høy andel byggfeil som tilskrives feil utførelse er noe av bakgrunnen for det omfattende systemet for offentlig bygningskontroll. De plassbygde husene kan ikke underlegges system- eller produktkontroll, det er tradisjonelt et stort behov for omfattende byggeplasskontroll.

Tanken er at høy offentlig innsats gir bedre bygg og bidrar til høyere kompetanse i byggebransjen – noe som på sikt kan gi mindre behov for offentlig innsats. Men så lenge de har en bransjestruktur med stadig nye og svært små firmaer som ikke har etablerte kvalitetssikringssystemer, ønsker de ikke å redusere nivået på den offentlige kontrollen.

11.3.6 Oppsummering om skader og feil

Ingen av landene har en offentlig og komplett skadestatistikk.

I Sverige og Danmark har imidlertid forsikringsselskapene relativt gode statistikker, men formålet med disse er definert av forsikringsbransjen, og i Sverige er de heller ikke offentlig tilgjengelige.

På Island har myndighetene via den offentlige bygningskontrollen et relativt godt bilde av skadeutviklinga.

Men på tross av manglende gode data for skadeutvikling, er det i alle landene en klar og uttalt holdning at det er for mange byggskafer, og at forebyggende arbeid har høy prioritet.

12 Utbyggingsavtaler m.m.

Det er i de fleste landene et stort fokus på nye samarbeidsformer mellom private utbyggere og offentlige myndigheter. For de private partene er motivasjonen oftest å få raskere tilgang til større områder for rasjonelle, større utbygginger – som oftest boligområder, men også for næringsvirksomhet. For det offentlige kan motivene være mer nyansert. Partene har ofte felles interesse av å få raskere klargjøring av byggeområder, men for det offentlige er dette også ofte kombinert med muligheter for å redusere de offentlige kostnadene til infrastruktur ved slike utbygginger.

Dette er ikke et område som er klart definert eller spesielt omtalt i bygningslovgivningen, men lovverket gir ulike rammebetingelser for slikt samarbeid, og for det offentliges muligheter for å få kostnader til infrastruktur dekket ved slike avtaler. Det kan derfor være av interesse å oppsummere status for slike avtaler, og noen rammebetingelsene for slike avtaler i de ulike landene.

I «situasjonsbeskrivelsen» for hvert land er det kun vektlagt ordninger hvor det offentlige via avtalene får dekket noen av sine kostnader til infrastruktur, rene avtaler om gjennomføring av større utbygginger uten den type økonomisk incitament utdypes ikke.

12.1 Norge

«Utbyggingsavtaler» er ikke noe nytt fenomen, men innholdet i avtalene, bruken av avtalene og omfanget av bruk av slike avtaler er i rask utvikling. Begrepet benyttes om avtaler mellom utbygger og det offentlige som omhandler både reguleringsmessige forhold, framdrift og forpliktelser til opparbeiding av infrastruktur. Avtalene benyttes oftest der en utbygger ønsker å bygge ut et område

raskere enn det er lagt opp til i politiske vedtak. Kommunene kan i sine kommuneplaner eller reguleringsplaner definere en rekkefølge for gjennomføring av tiltak eller utbyggingsområder, og disse rekkefølgebestemmelsene er bindende. Dersom en utbygger ønsker å forsere et gitt område, kan kommunen derfor kreve at utbygger må dekke kostnadene ved forseringen.

Tidligere var disse kostnadene avgrenset til kostnader for teknisk infrastruktur innenfor planens avgrensning, dvs. kostnader som det uansett var hjemmel for å kreve av utbygger. Etterhvert ble grunnlaget utvidet til å omfatte anlegg også utenfor planens avgrensning, men hvor anleggene var påkrevet for å kunne gjennomføre utbyggingen, f.eks. framføring av tilførselsveger osv. De seneste årene har enkelte kommuner i pressområder gått enda lenger, ved å forutsette at utbygger også skulle bekoste deler av den sosiale infrastrukturen som barnehager, skoler, parker eller tilsvarende, og i noen tilfelle også rene uspesifiserte beløp som kommunen da kunne bruke til andre tekniske anlegg.

Dette har ført til et behov for å sette klare grenser for hva kommunene skal kunne kreve av kostnader fra utbygger ved inngåelse av avtaler om utbygger hvor forhandling om framdrift knyttet til plangrunnlagets rekkefølgebestemmelser er tatt inn. Høsten 2002 sendte derfor departementene ut et rundskriv for å klargjøre disse grensene, og det sies der at kommunene i hht. gjeldende lovgrunnlag ikke har anledning til ensidig å kreve et fast kontantbeløp av utbyggerne, og at finansieringsbidraget må avtales og knyttes direkte til de utgifter de nye innbyggerne medfører. Utover dette er avtalene lovlige forutsatt at utbyggerne ikke utsettes for utilbørlig press fra kommunene, og under forutsetning av at planmyndighetene ikke bindes i sin behandling av reguleringsplanene. I Planlovutvalgets innstilling (NOU 2003:14) er det foreslått enda klarere prinsipper for grunnlag for slike avtaler, og det forventes også eget lovforslag i den kommende innstillingen fra bygningslovutvalget.

Planlovutvalgets innstilling trekker opp et hovedprinsipp for kostnadsdeling som innebærer at det ikke vil være adgang til ensidig å forutsette at utbygger bekoster sosial infrastruktur, og det

forutsettes videre at de tekniske anleggene som inngår i avtalen direkte kan relateres til den aktuelle utbyggingen, med henvisning til refusjonsbestemmelsene i PBL.

Problemstillingene knyttet til utbyggingsavtalene omfatter også grensesnittet mellom plansaker og byggesaker, fordi det i disse sakene er av særlig interesse å kunne redusere tiden til demokratiske prosesser for både planbehandlinger og byggesaksbehandling. Planlovutvalget foreslår en ny type plan som vil kunne imøtekomme dette, og samtidig åpne for parallell behandling av plansaken og av byggesaken.

12.2 Sverige

Bruken av tilsvarende avtaler er også raskt økende i Sverige, men med litt annen bakgrunn, og med annen betegnelse – i Sverige er avtaler om utbygging benevnt som «föravtal», «genomförandeavtal», «markanvisningsavtal» og «exploateringsavtal», med litt forskjellig innhold. Det er tidligere redegjort for de viktige endringene i bransjestrukturen i Sverige i løpet av 1990-tallet, som har ført til en situasjon med kun noen få (4) store og landsdekkende entreprenørforetak, og et vesentlig redusert antall små og mellomstore firmaer.

De store foretakene må sikre at de har ordreserver uavhengig av konjunktorene og byggherreorganisasjonenes investeringsvilje. De har derfor kjøpt opp (delvis fra kommunene) store grunnarealer, og sitter samlet med et utbyggingspotensiale som til enhver tid ligger rundt ca. 60 000 boliger, mens kommunene har gitt fra seg et viktig strategisk verktøy for utvikling. Sverige har imidlertid hjemmel for inngåelse av «exploateringsavtal».

Utbyggerne utfører med bakgrunn i dette et omfattende planleggingsarbeid i egen regi knyttet til utvikling av disse grunnarealene, og kan ha ført disse områdene helt fram til detaljplannivå og i mange tilfelle også nesten helt fram til ferdig prosjekterte boliger før den kommunale behandlingen av planene starter opp. Utbyggerne kan i slike tilfelle ofte gi uttrykk for utålmodighet mht. både

tidsforbruket i de demokratiske prosessene og i den kommunale saksbehandlingen av de enkelte byggesøknadene.

Men ubalansen mellom tilbud og etterspørsel etter boliger i pressområdene gjør at også myndighetene søker etter prosedyrer som kan redusere tidsforbruket ved klargjøring av nye felt for bygging av boliger, og det fokuseres derfor på grensesnittet mellom plansaker og byggesaker og på en mer fleksibel byggesaksbehandling – samtidig som det presiseres at dette ikke må gå på bekostning av demokratiske prosesser.

12.3 Danmark

Utbyggingsavtaler berører i Danmark ikke byggeloven med overordnet myndighet. Utbyggingsavtaler er imidlertid et aktuelt tema for utarbeiding av lokalplaner, dvs. tematisk underlagt planloven, og dermed Miljøministeriet. Avtalene gjelder hovedsaklig byfornyelsesområder eller andre utbyggingsfelt innenfor bysonene, og avtalene om kostnadsfordeling for teknisk infrastruktur inngås på frivillig basis.

Lokalplanene kan inneholde rekkefølgebestemmelser, men foreløpig er det ikke utstrakt bruk av økonomiske krav fra kommunene dersom utbyggere ønsker å forsere enkelte tiltak. Ekspropriasjonsadgangen er rimelig godt regulert, og verdien fastsettes utfra utnyttelsen for tilleggende eiendommer. Det har vært et ønske om å regulere disse bedre og åpne for å kunne kreve høyere kostnadsandel av utbyggere av «transformasjonsområder» i byene, men forslaget til avtaler om slike områder er avvist, og det er dermed ikke konkrete planer om ytterligere regulering av disse forhold.

Den tekniske infrastrukturen er dermed et klart kommunalt ansvar, og det er ikke refusjonsordning i lovverket som hjemler å kunne kreve dekningsbidrag for dette av en utbygger. Kostnadene for teknisk infrastruktur er det mest vanlige utgangspunktet for drøfting av en utbyggingsavtale, og dette fungerer i praksis som en ordning i retning av refusjon. Forøvrig er utbyggerne ofte pliktige til å delta i en grunneierforening, som betaler beløp som bidrag til driftskostnadene for den tekniske infrastrukturen.

Det offentlige har imidlertid en annen mulighet for å sikre kostnadsdekning til teknisk infrastruktur fra private utbyggere. Landet er som nevnt tidligere 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». Det er imidlertid anledning til å omdefinere et landsoneareal til bysoneareal eller sommerhusområde (og dermed byggeareal) ved godkjenning av en lokalplan. I slike tilfelle kan kommunen kreve at grunneieren betaler en andel av verdistigningen som «frigivelsesavgift».

12.4 Finland

Bruk av utbyggingsavtaler drøftes i forhold til planstyringa og i forhold til kostnadsdeling.

Det finnes et utstrakt samarbeid om detaljplaner/private planer som grenser nært opp til utbyggingsavtaler. Planstyringa drøftes spesielt der utbyggeren eier større områder som er uregulerte, og hvor kommunen kunne ønsket sterkere plankontroll. Men kommunene er oftest interessert i denne type utbygging, fordi kommuneøkonomien er presset og at denne type avtaler innebærer en mulighet for å redusere de kommunale utgiftene ved en utbygging.

I tillegg til at utbygger utfører hovedtyngden av planarbeidet, inngås også en avtale mellom utbygger og kommunen om kostnadsdeling.

Økningen i antall/bruk av denne type utbyggingsavtaler har ført til at det nå i juli 2003 kommer en ny lov om kostnadsfordelinger ved bruk av slike avtaler. Loven har bestemmelser om kostnadsfordeling for teknisk infrastruktur inkl. gater, og det åpnes for mulighet for å forhandle om kostnadene for parker og andre utomhus fellesarealer, hvor kommunen kan kreve opp til 60% av verdistigningen for området. Loven åpner ikke for kostnadsdeling for sosial infrastruktur som skoler, barnehager, m.m. (dvs. «offentlige bygninger»).

I den nye loven av juli -03 er det også tatt med en paragraf om at det i en slik avtale ikke kan gjøres avtale om detaljplanens innhold – for å sikre at ikke kommunens planmyndighet blir bundet i behandlingen av detaljplanen som skal ligge til grunn for utbyggingsavtalen. Men slik parallell prosess kan være et vanskelig tema i praksis: f.eks. kan en detaljplan være så detaljert i bestemmelsene for et bestemt formål at planbehandlingen «foregriper byggesaksbehandlingen». Den nye loven forsøker å motvirke disse effektene.

Det er forøvrig et system for PPP (Public Private Partnership), hvor det i landskapsplanen defineres noen «utviklingsområder» for byfornyelse og fortetting. Fornyelsen styres da via plankrav. Dette kan være områder både for ren nybygging, eller gamle områder som skal fortettes, fornyes, transformeres eller utvikles på annen måte. Det er meningen at man kan ha spesielle avtaler mellom kommunen og grunneier om denne utviklingen. Ved at et område gis status som «utviklingsområde», etableres det et grunnlag for å kunne søke på midler fra særskilte tilskuddsordninger m.m. Bestemmelsen i loven er bare 3 år gammel, og det er foreløpig ikke mer enn 5-6 eksempler på slike områder på landsbasis, men det antas at dette vil bli mer brukt framover. I praksis vil slike «utviklingsområder» få mange varianter.

12.5 Island

All mark i kommunene har til nå vært eid av kommunene selv. Private interesser har derfor ikke kunnet få like stor makt på Island som i andre nordiske land. Det er imidlertid nå tegn til endring på dette området: store utbyggere/entreprenører har startet både oppkjøp og utarbeiding av egne detaljplaner i Reykjavikområdet, og dette er et kontroversielt politisk tema. Entreprenørene har ikke samme interesser for området som almenheten har, bl.a. finnes eksempler på at entreprenørene ønsker for høy utnyttelse i forhold til grunnplanen.

12.6 Sammenlignende kommentar om utbyggingsavtaler

De fleste landene er opptatt av begrepet «utbyggingsavtaler», og alle (kanskje med unntak av Island) ønsker å tilrettelegge for økt bruk av slike avtaler gjennom et mer fleksibelt grensesnitt mellom plansaker og byggesaker ved revisjoner av sitt lovverk. Men avtalenes begrunnelse og innhold er noe ulikt, og dermed også landenes muligheter for å benytte avtalene for å dekke opp kostnader knyttet til infrastruktur.

- I Norge brukes utbyggingsavtaler primært i pressområder, og utbyggerne ønsker om en raskere utbygging av (primært) boligfelt enn politiske vedtak gir grunnlag for, gir kommunene anledning til å kreve økte dekningsbidrag for kostnader til bl.a. infrastruktur. Lovgrunnlaget for økte dekningsbidrag er «rekkefølgebestemmelsene» i kommunens handlingsplan.
- I Sverige benytter de største utbyggerne mange ulike typer avtaler med kommunene for å sikre klargjøring av boligfelt for å sikre jevn sysselsetting i sine konserner, og dette bidrar til raskere bygging av flere boliger – noe «det offentlige» ser at det er behov for. Det er ikke andre særskilte økonomiske motiv for kommunene i disse avtalene.
- I Danmark benyttes begrepet utbyggingsavtaler om flere typer avtaler: Utbyggingsavtaler for boligfelt på «jomfruelig mark» vil være aktuelt nær pressområder, men det forutsetter først at det foreligger en lokalplan som gir grunnlag for endring fra «landzone» til «byzone». Kommunens juridiske grunnlag for å kreve økt dekningsbidrag fra utbyggeren/grunneieren er da en «frigivelsesavgift» for dette landzonearealet, med henvisning til at dette arealet nå får vesentlig høyere omsetningsverdi.

Utbyggingsavtaler innenfor «byzonene» betraktes ellers primært som et verktøy for mer fleksibel plan- og byggesaksbehandling, ved utarbeiding av bebyggelsesplaner der lokalplanene bare angir løse rammer og hvor begge parter har interesse av dialog i planprosessen. I disse tilfelle har ikke kommunene egentlig hjemmel for å kreve ekstra dekningsbidrag, men dette gjøres likevel ofte i praksis. Det har vært et ønske fra kommunene om en mulighet for ekstra dekningsbidrag i rehabiliterings- eller «transformasjons»-områder, men dette har ikke fått politisk tilslutning.

- I Finland benyttes utbyggingsavtaler der utbyggerne eier grunnen, og ønsker å bygge ut større, uregulerte områder. Finland har nå innført en vesentlig sterkere planstyring enn tidligere, og har generelt byggeforbud utenfor regulerte områder. Det juridiske grunnlaget for å kreve økt dekningsbidrag er knyttet til regulering (eller omregulering) til et formål som kan gi vesentlig verdistigning på grunnarealet, og er dermed knyttet til dette ved bl.a. at det settes et «tak» for bidraget på max 60% av den beregnede verdistigningen.
- På Island er utbyggingsavtaler et relativt nytt begrep som foreløpig er begrenset til noen få tilfelle i Reykjavikområdet, hvor utbyggerne har kjøpt opp større grunnareal for feltutbygginger. Debatten er hovedsaklig knyttet til reguleringsprosessen, og det er foreløpig ikke juridisk grunnlag for å kreve ekstra dekningsbidrag av utbygger.

Utbyggingsavtalene er basert på at dette er avtaler hvor både utbygger og kommune har felles interesse av at slik avtale inngås. For kommunenes del kan dette enten være en økonomisk interesse, en interesse av raskere boligbygging enn de ellers ville kunne tilrettelagt for, eller at avtalene primært er et planverktøy. Som det framgår over, er det en sterk sammenheng mellom mulighetene for å kreve økt dekningsbidrag, og det overordnede plan-system som kan åpne for et juridisk grunnlag for dette. Landene har ulike modeller, og ulikt grunnlag for regler om kostnadsfordeling, tildels ulikt motiv, osv.

DEL C

Praktisering og håndheving

13 Byggesaksbehandling

Det er i del A redegjort for hva som er søknadspliktige tiltak i hvert land, og for hvordan de inndeler tiltakene før behandling. Det er også redegjort for ulikheter i bruk av begrepene «byggemelding», «byggesøknad» osv. Med denne inndeling som utgangspunkt vil det i dette kapittelet kun redegjøres for prinsippene for saksbehandling i hvert land.

13.1 Norge

13.1.1 Saksbehandlingsprosedyrer

I forskriftene om saksbehandling (SAK) til PBL av 1997 er det innført et prinsipp om «trinnvis saksbehandling». Dette innebærer at søknadspliktige tiltak kan splittes opp i deler som kan behandles etappevis.

Trinn 1 – «rammetillatelse» – omfatter forhold mellom tiltakshaver og samfunn som er regulert i PBL. Her avklares om prosjektet tilfredsstiller alle samfunnsmessige krav som stilles til det inkl. avklaringer i forhold til naboer, og om det er i tråd med plangrunnlaget. I forbindelse med rammetillatelsen fastsettes også byggets tiltaksprofil (tiltaksklasse/risikoklasse), og ansvarlig søker, ansvarlige prosjekterende, kontrollerende prosjekterende aktører samt kontrollform skal godkjennes i forhold til tiltaksklassen.

Trinn 2 – «igangsettingstillatelse» – omfatter forhold mellom tiltakshaver og myndigheter og danner grunnlag for oppstart av byggearbeidene. I denne fasen skal det sannsynliggjøres at bygget

vil tilfredsstille alle tekniske krav og andre myndighetskrav, og de utførende og kontrollerende utførende aktører samt kontrollplan skal godkjennes i forhold til tiltaksklasse.

Det er også innført en frivillig ordning med «forhåndskonferanse» som kan kreves av enten søker eller av bygningsmyndigheter. Formålet med denne er å etablere en tidlig dialog om prosjektet, og å definere prosjektets rammebetingelser. Det skal skrives referat fra møtet, men dette representerer ikke en formell del av saksbehandlingen og er ikke bindende.

Det er videre innført enklere prosedyrer – «ett-trinnssøknad» – som skal fungere mer smidig for søknadspliktige anlegg som er mindre kompliserte i forhold til rammebetingelsene, dvs. «enkle tiltak». Forutsetning for at et tiltak skal kunne behandles som enkelt tiltak, er at tiltaket er i tråd med planforutsetningene, at det ikke foreligger naboprotester og at både prosjekterende og utførende aktører kan godkjennes i samme prosess – dvs. at forutsetningene både for 1. og 2. trinn er oppfylt.

For ikke søknadspliktige, men «meldepliktige anlegg», må det leveres inn en melding. Dette innebærer at man slipper godkjenning av aktører og av kontrollplaner, men det forutsettes at det leveres inn tilstrekkelig dokumentasjon til at kommunen kan vurdere om forutsetningene for enkle tiltak er oppfylt, og det forutsettes at det er sendt nabovarsel. Både søker, naboer eller kommunen har likevel anledning til å kreve tiltaket behandlet som søknadspliktig.

En byggetillatelse (dvs. igangsettingstillatelse) forutsetter at alle tillatelser også fra andre myndigheter foreligger. Det er tiltakshavers ansvar at disse uttalelsene/vedtakene foreligger, men bygningsmyndighetene skal gi oversikt, og evt. sende dette ut som del av sine rutiner.

Det er innført prøveordninger med elektronisk saksbehandling i noen kommuner gjennom et statlig prosjekt som legger til rette for at all saksbehandling *kan* skje elektronisk.

13.1.2 Tidsfrister i byggesaksbehandlingen

Det er i revisjon til PBL av 01.07.03 innført tidsfrister for den kommunale saksbehandlingen. Dette omfatter en detaljert inndeling av frister for ulike deloppgaver for saksbehandlingen, og det gir i noen tilfelle søkeren automatiske rettigheter dersom tiltaket ikke er behandlet innenfor fristene.

Dersom kommunen oversitter fristene, vil søkeren dessuten få reduksjon i innbetalte gebyrer, etter fastsatte prosentsatser avhengig av hvor lenge fristen er oversittet.

13.1.3 Ferdigstillelse

En ferdigattest er en formell avslutning av byggesaken, og bygget kan ikke tas i bruk før denne foreligger, med mindre det er gitt en midlertidig brukstillatelse med bestemte vilkår som må oppfylles innen en gitt frist før endelig attest kan gis.

Forutsetninger for at ferdigattest kan utstedes, er at de kontrollansvarlige har foretatt en sluttkontroll, at det foreligger undertegnede kontrollerklæringer for alle kontrollområder, at det foreligger melding om avvik eller oppgaver over evt. feil og mangler som måtte gjenstå men som ikke betraktes som så alvorlige at bygget ikke kan tas i bruk, og at det foreligger «as-built»-dokumentasjon over branntekniske forhold, fasader og tilknytninger til offentlige tekniske anlegg, dersom dette ikke framkommer i søknader eller det er endret.

Ferdigattesten innebærer at kontrollforetakenes oppgaver ovenfor kommunen er avsluttet, men den innebærer ikke at ansvaret for feil og mangler er avsluttet. Kontrolloppgavene gjør det imidlertid lett å plassere ansvar dersom feil eller mangler seinere blir avdekket.

Ferdigattestens betydning utover en formell avslutning av byggesaken, er at den danner grunnlag for at finansieringsinstitusjonene kan konvertere et byggelån til et ordinært langsiktig lån. Den er også utgangspunkt for regler om salg av fast eiendom, og forsikringer.

13.2 Sverige

13.2.1 Saksbehandlingsprosedyrer

Det er et system med to parallelle søknadsprosedyrer:

- «Bygglov» innebærer at tiltaket vurderes i forhold til planforutsetningene og generelt samfunnets krav til byggetiltaket
- «Bygganmälan» innebærer at tiltaket vurderes i forhold til andre myndighetskrav og tekniske krav som stilles til tiltaket eller aktørene (dvs. i hovedsak forhold regulert av BVL, men også enkelte myndighetskrav som framgår av PBL).

«Bygglov» (byggetillatelse) innebærer altså ikke en igangsettings-tillatelse, og kan mer sammenliknes med den norske «rammetillatelsen». Men «bygganmälan» innebærer heller ikke en igangsettingstillatelse, fordi den bare innebærer at tiltaket er vurdert i forhold til det som nevnes over. Ingen av disse tillatelsene innebærer at tiltaket er vurdert i forhold til krav som andre myndigheter måtte kunne stille til prosjektet (f.eks. vegmyndigheter, arbeidstilsyn, helsemyndigheter osv.), og det er byggherrens ansvar å påse at alle nødvendige tillatelser er innhentet før igangsetting. Kommunen plikter imidlertid (under «byggsamrådet») å opplyse om *hvilke* andre instanser det må innhentes tillatelser fra.

Det er ikke formelle forhåndskonferanser som ordinær del av saksbehandlingen, men tidlige møter og diskusjoner forekommer i mange tilfelle. Det lovfestede «Byggsamrådet» skjer i motsetning til den norske «forhåndskonferansen» *etter* at søknaden er sendt inn, som en start på saksbehandlingen. Kommunen plikter som nevnt her å opplyse om hvilke instanser byggherren må innhente tillatelser fra – byggherren har det formelle ansvaret for koordinering mot alle myndigheter, men intern offentlig koordinering skjer likevel i en viss grad.

Dersom byggetiltaket ikke behøver godkjenning i forhold til plangrunnlaget (dvs. at detaljplan fastslår at det ikke er nødvendig), er det likevel plikt til å sende inn en «bygganmälan», dvs. at byggherren må gi beskjed til kommunen om hvilke planer han har

for å bygge, og byggherren og kommunen har en dialog om dette. I disse sakene er kommunen også en tilsynsmyndighet, og den har anledning til å foreta byggeplassbefaring.

Kravene som kan stilles til bygget både teknisk og mht. dokumentasjon, kan være et vanskelig felt. Kommunen kan vanskelig dokumentere at noe ikke holder tilfredsstillende kvalitet eller sikkerhetskrav, så lenge «instruksene» for hva som er riktig utførelse ikke er klare nok. Denne type «instruks» finnes ikke i noen autorisert form, og anvisninger for utførelse blir dermed for svake. Dette kan være en konsekvens av det sterke ønsket om å tilrettelegge for teknisk innovasjon med sterk vektlegging av funksjonskrav/rammekrav.

Det kan i noen tilfelle oppleves som et problem at byggherren kan ha fått byggetillatelse fordi prosjektet er i tråd med detaljplan, og starter opp sitt byggeprosjekt før godkjenning fra andre myndigheter foreligger – og så kan det vise seg i etterkant at prosjektet i hht. disse ikke tilfredsstiller viktige krav (veg, brann, helse/næringsmiddeltilsyn osv.), som gjør at prosjektet likevel ikke får «brukstillatelse» selv om de har en «ferdigattest» fra bygningsmyndighetene (se under).

Elektronisk saksbehandling er ikke startet opp.

13.2.2 Tidsfrister i byggesaksbehandlingen

Det ble vurdert å innføre tidsfrister for byggesaksbehandling da loven ble vedtatt, men det ble ikke tatt inn i lovteksten for PBL. I dag finnes de eneste reglene om tidsfrister i Forvaltningsloven, hvor det angis at sakene skal behandles så enkelt, raskt og rimelig som mulig uten at rettssikkerheten svekkes.

13.2.3 Ferdigstillelse

Når bygget er ferdigstillet, kan byggherren kreve ferdigattest (eller «slutbevis»).

Forutsetningene for å gi sluttbevis er at kontrollplan er innlevert, med byggherrens (v/KA's) «egenerklæring» om at alle punktene i kontrollplanen er gjennomført. Men KA er kun ansvarlig for

at det finnes en kontrollplan og at aktørene sier at de har fulgt denne – KA har ingen forpliktelse til å sjekke om aktørene faktisk har utført det kontrollplanen sier. Det foretas ingen befarings eller annen kontroll fra myndighetene. Sluttbeviset utstedes ikke automatisk, men kun på forespørsel fra byggherren.

Sluttbeviset har svært liten formell og reell betydning. Sluttbeviset brukes primært av forsikringsselskapene for å kunne fullforsikre bygget – det er da en garanti for at alle arbeider er ferdigstillet og tilfredsstillende. Men sluttbeviset bygger på at alle faktisk gjør/har gjort det de sier at de skal gjøre/har gjort – «men det gjør ikke alle». Forsikringsselskapene har derfor ikke full tillit til systemet, og sluttbevis er ikke noe absolutt krav for at de skal forsikre.

Sluttbeviset er heller ikke noen garanti for at bygget kan tas i bruk, fordi det bare forholder seg til byggherrens kontrollplan over de «tekniske kravene». Byggningsmyndighetene har ikke ansvar for å sjekke om andre myndigheters krav er oppfylt, og de samfunnsmessige kravene som blir forvaltet av andre myndigheter må ikke være oppfylt for at bygget skal få sluttbevis. Andre godkjenningssmyndigheter kan da nekte byggherren å ta sitt bygg i bruk.

«Brukstillatelse» finnes ikke som formelt begrep – verken permanent eller midlertidig, og det er ingen instans som samlet gir en aksept eller et bevis for at alt er i orden med bygget – det er byggherrens ansvar at alle godkjenninger finnes, og hver enkelt myndighet kan separat nekte bruk av et bygg. Oftest vil det kunne være byggenemnden som nedlegger bruksforbud dersom sluttbevis ikke kan gis før alvorlige feil eller mangler utbedres.

En avslutning av en byggesak er primært en sivilrettslig sak mellom byggherren og de parter byggherren har engasjert. Loven angir bare *ett* avslutningsdokument for en byggesak, og det er sluttbeviset. Dersom sluttbeviset ikke finnes, er ansvarsforhold for feil og mangler uklare. Men på den annen side er det ikke garanti for at alle forhold er klare selv om dette finnes.

Sluttbeviset har imidlertid to formelle funksjoner: For det første kreves det sluttbevis for at myndighetene (Länsstyrelserna) skal innvilge rentebidrag for de bygningskategorier dette er aktuelt (i hovedsak flerbostadshus med utleierett). For det andre avsluttes

KA's ansvar og oppdrag knyttet til kontrollplanen ved utstedelse av sluttbevis.

- Det er eksempler på at byggherren i noen tilfelle ikke har hatt egen interesse av å få sluttbevis, og har unnlatt å utføre små bagatellmessige forhold, som har ført til at KA ikke får fullført sin oppgave i hht. PBL og har blitt sittende med et formelt ansvar for feil uforholdsmessig lenge.
- Et annet eksempel på uklarhet kan være at byggherren har avsluttet prosjektet og alle kontrakter er oppfylt – men ingen har varslet KA, som skulle ha samlet dette i kontrollplanen og levert inn for å få sluttbevis.
- Andre eksempler kan være at det foreligger sluttbevis, men ikke godkjenninger fra andre myndigheter.

Hensikten med sluttbeviset i den form det nå har er derfor meget uklar, og «ingen» etterspør dette ettersom det heller ikke er noe bevis for at bygget holder god kvalitet, eller at det har alle tillatelser. Ordningen med at andre myndigheter kan «nekte brukstillatelse» er også noe undergravd ved at byggene ofte tas i bruk likevel, og det er lite kontroll med dette (selv om dette er fremhevet som myndighetenes sterkeste virkemiddel).

«Byggdeklarasjoner» er en ordning som drøftes. Det finnes idag byggdeklarasjoner kun for to forhold: 1) radon og 2) ventilasjon.

Det drøftes nå hvorvidt det skal innføres krav om sluttbevis som forutsetning for å ta i bruk bygget, og hva som da skal være sluttbevisets reelle underlag.

13.3 Danmark

13.3.1 Saksbehandlingsprosedyrer

Det er to byggesaksreglementer: et for småhusbebyggelse og et for andre tiltak. I begge reglementer skilles det mellom søknadsppliktige tiltak og meldepliktige tiltak, og skillet mellom disse går fram av beskrivelsen i del A.

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

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

Det er i veiledning for fleksibel byggesaksbehandling sterkt oppfordret til økt bruk av forhåndskonferanser ved både søknadspliktige og meldepliktige tiltak, for å sikre at det er samme forståelse av tiltakets rammebetingelser, og for å sikre at ikke byggherren påbegynner et arbeide i god tro og i etterkant får pålegg om annen utførelse eller mer omfattende formelle prosedyrer.

Kommunens rolle ved disse forhåndskonferansene er ofte av veiledende eller rådgivende karakter, og har i mange kommuner bidratt vesentlig til en større vektlegging av kvalitetssikring og bruk av kontrollplaner m.m.

Det er i veiledningen for byggesaksbehandling også sterkt vektlagt det kommunale selvstyret og dermed lokale myndigheters mulighet for selv å fastsette egne prosedyrekrav. Dette innebærer at det kan være stor forskjell i praksis fra kommune til kommune, spesielt i krav til dokumentasjon, til tidsfrister i saksbehandlingen, og ellers andre krav til selve tiltaket. Koordinering mot andre offentlige myndigheter er imidlertid en del av saksbehandlingen.

EBST har nå laget et utkast til en veileder om dokumentasjon, fordi det kan være et problem med manglende dokumentasjon både i søknadene og av det ferdige bygg, og med henvisning til det lokale selvstyret er det stor usikkerhet om hva som er riktig mengde dokumentasjon.

Det er heller ikke satt standardkrav til verken søknader, søknadsskjemaer eller tillatelser, ettersom dette også har vært kommunalt ansvar og ikke sentralt styrt. Dette er fra bransjehold påpekt som en lite gunstig situasjon, ettersom aktørene kan ha aktivitet i flere kommuner. Det brukes imidlertid relativt mye likt

likevel, fordi kommunene samordner seg imellom, og lærer av hverandre.

Forbedring av regler for byggesaksbehandling er et stadig tema, også i forhold til mulig revisjon i bygningslovgivningen.

Det drøftes også innføring av elektronisk saksbehandling, og digitalisering er en prioritert oppgave fra politisk hold, bl.a. fra finansministeren.

13.3.2 Tidsfrister i byggesaksbehandlingen

Loven inneholder ikke bestemmelser om maksimal saksbehandlingstid, med to unntak.

For meldepliktige tiltak er det satt tidsfrister for den kommunale behandlingen i hht. begge de to byggesaksreglementene: Ved melding av mindre byggesaker i hht. småhusreglementet er behandlingstiden satt til 2 uker, og ved melding av erhvervsbygg er det i hht. det generelle byggereglementet satt en frist for «kommunal reaksjon» på 4 uker. Dersom det ikke er kommet noen reaksjon fra kommunen innen den angitte tid, er dette å betrakte som en aksept av at arbeidet kan påbegynnes.

Forøvrig er det for søknadspliktige tiltak et grunnprinsipp at man må ha en tillatelse for å kunne bygge, og det er for slike tiltak ikke satt tidsfrist for den kommunale behandlingen.

Dette er bl.a. begrunnet med lokalt selvstyre, og lokal frihet til prioritering og bruk av ressurser. Staten blander seg ikke inn i dette lokale selvstyret.

Det er ingen klar foreldelsesfrist for ulovlige forhold ved et byggeri. Ethvert ulovlig forhold tas opp når forholdet blir avdekket, uansett om det er av ny eller gammel dato.

13.3.3 Ferdigstillelse

Byggearbeider som krever byggetillatelse (søknadspliktige tiltak), skal ferdigmeldes og må ikke tas i bruk uten kommunens tillatelse. Kravet om brukstillatelse gjelder dog ikke for byggearbeider som er omfattet av bygningsreglementet for småhus.

Kommunene kan fastsette omfang, innhold eller andre krav til dokumentasjon som vil være nødvendig for at de skal kunne ta stilling til om bygget tilfredsstillende alle krav og forutsetninger for at de kan utstede ferdigmelding.

13.4 Finland

13.4.1 Saksbehandlingsprosedyrer

I forbindelse med ny MBL er det også nye regler for saksbehandling, med bedre og tidligere dialog mellom utbygger og myndigheter som et viktig element. Det er dermed innført et obligatorisk møte («förhandssamråd» eller «inledande möte»), og en mulighet for å sende inn en tidlig «byggemelding» hvor myndighetene kan ta stilling til hvor omfattende dokumentasjon de vil kreve i selve søknaden om byggetillatelse.

Det «innledande møtet» tilsvarer det svenske «byggsamrådet», og avholdes etter at byggesøknaden er innsendt, som første ledd i kommunens saksbehandling av søknaden. Dette møtet er bindende for partene, og det er kvalitetssikring som står i fokus. Det er byggherrens ansvar å innkalle til dette møtet, og tidspunktet kan variere noe i forhold til byggesakens framdrift, men myndighetenes hensikt er at det skal være så tidlig som mulig. Det er et krav at ansvarlige prosjekterende skal delta på møtet, og det skal også skrives referat fra møtet.

Byggetillatelser som regel administrativt, men i kommunene har de også byggenemnder som behandler de vanskelig eller omstridte sakene, og de som krever utøvelse av skjønn. På dette området har alle landene omtrent like ordninger.

Kommunen har ansvaret for at alle offentlige interesser/instanser er hørt, for å samordne alle godkjenninger, og for å sikre at lokaldemokratiet blir ivaretatt (se kap. 9.2). Dette innebærer at det er kommunens ansvar å sende ut nabovarsler, og naboene har 14 dagers merknadsfrist etter at formelt varsel er sendt. Byggherren har imidlertid anledning til å sende ut varslene selv, f.eks.

dersom han ønsker en raskere framdrift i saken enn myndighetene har anledning til å prioritere – og dette skjer ofte i praksis. Men merknadene skal sendes kommunen.

Det er kun adgang til å gi dispensasjoner fra de tekniske bestemmelsene, ikke fra planbestemmelsene. Og det er kun adgang til dispensasjoner for mindre viktige forhold. Dispensasjoner er forøvrig lite brukt i praksis.

Det er forutsatt at kostnadene for byggesaksbehandling og kontroll skal dekkes av gebyrer som byggherren må betale. Gebyrene fastsettes i 2 deler: En del som kommunen kan fastsette utfra en pris pr. m², (evt. pris pr. m³ for industribygg), og en del fast avgift som betales for hvert utført tilsynsbesøk. Antall slike besøk fastsettes på forhandssamrådet og er avhengig av byggets risikoklasse, persontetthet i ferdig bygg m.m.

Det er relativt høye gebyrer, men ikke statlig direktiv for gebyrenes størrelse. Kommunene står fritt i å fastsette gebyrnivået, og ettersom ordningen skal være selvfinansierende for kommunene, ser de at gebyrnivået varierer med konjunktorene i byggebransjen (også regionale variasjoner). Det sentrale kommuneforbudet (som har en sterk posisjon i Finland) bistår med råd for fastsettelse av gebyrnivå, og de gir ut et «normalregulativ».

Elektronisk saksbehandling er ikke startet opp, og det vil være opp til hver enkelt kommune å avgjøre hvorvidt de skal innføre det. Den nye regjeringen har et mål om at elektronisk saksbehandling skal innføres, og de har hatt et studiebesøk til Norge (BE), men det er ikke etablert noe utviklingsprogram for å nå dette målet.

13.4.2 Tidsfrister i byggesaksbehandlingen

Det er i MBL ikke fastsatt noen tidsfrister for den kommunale saksbehandlingen. Slike forhold styres av Forvaltningsloven, og der stilles det krav om «god forvaltning», og at kommunen må stipulere antatt saksbehandlingstid ved mottatt søknad. Normalt er saksbehandlingstiden mellom 2 og 8 uker.

13.4.3 Ferdigstillelse

Ferdigattesten er den formelle avslutningen av byggesaken, og er et nødvendig juridisk dokument. Ferdigattest må foreligge for at en bygning kan tas i bruk. Dersom et bygg likevel tas i bruk uten at ferdigattest foreligger, kan byggherren politianmeldes. Kommunen kan også ilegge tvangsmulkt og pålegg om retting uten å gå via rettsinstans, men dette skjer ikke ofte.

Forutsetning for at ferdigattest kan gis, er at det foreligger signerte samleskjema for utført egenkontroll, dokumentasjon av bygget, og en FDV-plan med bruks- og serviceanvisninger.

Det er imidlertid ikke noen forpliktelse til å følge denne FDV-planen, men tanken er at det å være forpliktet til å ha en plan vil virke oppdragende, og at dette vil være så klart i byggherrens interesse å følge opp, at svært mange vil anstrenge seg for å følge planen. Kravene til byggdokumentasjonen er blitt vesentlig mer omfattende, og det vokser nå fram en ny type private foretak som spesialiserer seg på dette.

Ferdigattestens betydning utover en formell avslutning av byggesaken og en tillatelse til å ta bygget i bruk, er at den også er en forutsetning for tilknytning til offentlig vann, avløp og energiforsyning, og for å få huset forsikret.

Det er anledning til å utstede midlertidig brukstillatelse i bestemte tilfelle, men da vil det samtidig bli gitt en avtalt tidsfrist for ferdigstillelse. Dette avgjøres av kommunen.

Myndighetenes befatning med byggesaken opphører når ferdigattesten foreligger, selv om entreprenørens garanti fortsatt løper.

13.5 Island

13.5.1 Saksbehandlingsprosedyrer

Det må søkes om byggetillatelse for alle typer tiltak, og alle søknader om byggetillatelse (byggeløyve) rettes til Bygningsinspeksjonen. Formelt saksbehandles søknadene fra deres kontor, og drøftes i møte i en (administrativ) «bygningsskomite». Etter behandling i bygningsskomiteen går sakene videre til politisk behandling (bystyret), som bare i unntakstilfelle har noen merknader.

Saksbehandlingen omfatter koordinering med andre offentlige myndigheter. Dette foregår ved at alle andre myndigheter kommer til bygningsinspektørens kontor og gjennomgår søknadene der, og skriver en påtegning med merknader om eventuelle feil og mangler ved søknadene i egne rubrikker på baksiden av byggesøknadene. Dette gjelder vegvesenet, helsemyndigheter, energiverk, havnemyndigheter, brannmyndigheter, arbeidstilsyn, næringsmiddeltilsyn m.m. Noen av disse myndighetene er også representert i «bygningsskomiteen», f.eks. brann og veg. Ofte avholdes det egne møter med alle myndighetene, hvor hver sak behandles.

Instruksen for byggesaksbehandlingen inneholder i hovedsak følgende elementer:

- Byggesøknad innlevert
- Mottakskontroll: 7 dager hvor de selv og andre myndigheter går igjennom søknaden og skriver påtegninger i rubrikkene på baksiden, sjekker evt. mangler osv.
- Møte i «bygningsskomiteen» (administrativ) med påfølgende melding til søkeren om utfall
- Søknaden behandles politisk (bystyret), og vedtak sendes søker.
- Søkeren må betale nødvendige gebyrer
- Byggedirektøren må sørge for at fullt prosjekteringsgrunnlag foreligger, og at ansvar for utførelse er belagt. Det gis deretter byggeløyve (oppstartingstillatelse)

13.5.2 Tidsfrister i byggesaksbehandlingen

I bygningsreglementet er det fastsatt en rekke delfrister for saksbehandlingen, f.eks. frist for mottakskontroll, utsending av nabovarsler, saksbehandling/samordning av myndigheter osv.

Møtene i bygningskomiteen skal holdes minst 1 gang pr. mnd., og dette er lovregulert. Men det går som regel forttere, normalt regnes ca. en ukes saksbehandlingstid før en sak kommer opp på et slikt møte.

Bygningsinspektøren i Reykjavik ferdigbehandlet i 2002 ca 1.200 saker. Dagsorden for «bygningskomitemøtene» viser imidlertid ca. 3.800 saker, inkl. også andre typer saker. Ca. 90% av sakene er i praksis ferdigbehandlet administrativt.

Dette kan virke som en kort saksbehandlingstid og høyt antall saker, men i praksis er det mange mangler ved søknadene, og hver sak kommer da opp flere ganger.

13.5.3 Ferdigstillelse

Det utstedes normalt en ferdigattest som formell avslutning av myndighetenes ansvar for byggesaken. Men det er ikke krav om ferdigattest for ordinære boliger.

Det er en omfattende offentlig kontroll, og det foretas flere befaringer under byggeperioden, med «statusrapport» for bygget for hver befaringsrapportene fra byggeplassbesøkene angir hva og hvor mye som er ferdigstillet på byggene, og hva som evt. er feil med det som allerede er utført, og som må rettes. For yrkesbygg og flerfamiliehus foretas en egen sluttbefaring, hvor det settes en frist for utbedring av feil og mangler, og det foretas endelig kontrollbefaring som grunnlag for utstedelse av ferdigattest.

Et spesielt forhold er at det aksepteres innflytting i enfamilieboliger som kun er delvis ferdige. Men før det kan aksepteres innflytting må bygget være vindtett og ferdig til et visst punkt – spesielt for å ivareta brannsikkerhet og helse, og dette må være dokumentert via en «statusrapport» (eller attest på eget formular). Når

en uferdig bolig tas i bruk, settes det ikke tidsfrist for endelig ferdigstillelse, og det utstedes heller ikke ferdigattest seinere. Det er ikke uvanlig at det omsettes boliger med ulik grad av ferdigstillelse, og det formularet som dokumenterer «statusrapportene» under byggeperioden, kan derfor være grunnlag for både bruk, finansiering og salg (se også kap. 15 om forsikringsordninger)

For yrkesbygg er det høyere krav, og det må utstedes ferdigattest før de kan ta bygget i bruk. For serveringssteder er det spesielt strengt mht. brannsikkerhet og helse/næringsmiddeltilsyn for å kunne få serveringsbevilling. Hvis det er mangler, settes det en frist, og det kan ilegges bøter dersom fristen ikke overholdes.

13.6 Sammenstilling av saksbehandlingsprosedyrene

Det er et stort felt å sammenstille, og oversikten under vil derfor vanskelig kunne være helt utfyllende. Det er også flere temaer som er med i oversikten, som er behandlet grundigere under andre kapitler, f.eks. inndeling i typer søknader (behandlet i del A for hvert enkelt land, og sammenstillet i kap. 7.2), fordeling mellom offentlig og privat ansvar (kap. 9.1) og prosedyrer for nabovarsling og behandling av naboprotester (kap. 9.2).

Hele feltet om kontroll og tilsyn er ikke med i oversikten, fordi dette er omhandlet i et seinere kapittel (kap. 14). Det samme er tilfelle også for klagebehandling (kap. 16) og for sanksjoner (kap. 17) – dette er heller ikke temaer som er direkte del av kommunenes saksbehandling.

Ferdigattestens betydning er heller ikke del av den kommunale saksbehandling, men er likevel tatt med i oversikten fordi utstedelse av denne er del av saksbehandlingen, og det er tett sammenheng mellom utstedelse av ferdigattest og hensikten med denne attesten.

Tab. 17. Sammenstilling av saksbehandlingsprosedyrene

	Norge	Sverige	Danmark	Finland	Island
Forhånds-konferanse	Ja, frivillig ved oppstart. Definere rammer	Nei, men ofte tidlige møter. Drøfting.	Ja – frivillig	Frivillig. Avklare rammer + gebyrnivå	Nei
Mottaks-kontroll	Ikke i loven, men etabl. som rutine	Ikke i system	Ikke i system. Valgfritt i kom.	Ikke i system	Ja, med 7 dagers beh.tid.
Koordinering mot andre offentlige mynd.	Utføres av kom., men egentlig byggh.'s ansvar	Byggherrens ansvar	Offentlig ansvar	Offentlig ansvar	Offentlig ansvar
Nabovarsling	Søker sender ut, mottar og kommenterer. Kom. avgjør.	Kom. sender ut, mottar, og avgjør utfra planforutsetn.	Betraktes som plansak. Kom. avgjør om det skal på «høring»	Kom. sender ut, mottar, og avgjør som del av byggesak.	Kom. sender ut, mottar, og avgjør utfra planforutsetn.
«Byggsamråd» etter innlevering	Nei	Ja. Kom. må gi alle rammer her	Nei	Ja. KS-system viktigst.	Ja – intern off., ikke søker
Tidsfrister i saksbehandling	Ja – mange, og detaljerte	Nei, men ble vurdert. Ønskes	Ja, for meldepliktige tiltak	Nei – kun i hht forvaltn.lov.	Ja – relativt mange delfrister
Konsekvenser ved oversittelse	Delvis «automatiske rettigheter» for søker, og reduksjon i byggesaksgebyr	Drøftes.	Automatisk aksept.	Ingen	Nei
Hva vurderes i saksbehandl.	Forhold til plangrunnlag og til myndighetskrav. Aktørens kompetanse og KS-system. Kontrollplanen	Forhold til plangrunnlag. Funksjonskrav KA's kompetanse.	Forhold til plangrunnlag. Ulikt regl. for småhus/ annet. Stor variasjon mell. kom. mht saksb./ skjema.	Forhold til plangrunnlag og myndighetskrav Komp.krav til noen aktører.	Forhold til plangrunnlag og myndighetskrav Krav til aktører
Rammetillatelse (S: bygglov)	Innebærer godkjenning i fht. plangrunnlaget	Innebærer godkjenning i fht. plangrunnlaget	Bebyggelsesplan, skal ikke godkjennes	Byggemelding for å vurdere omfang av krav	Nei
«Enkle tiltak»?	Ja – ordning med forenk. prosedyre for små tiltak.	Nei, med unntak av helt små tiltak	Ja, for tiltak som bare er meldepliktige	Krav om melding kan vedtas i kom.	Nei
Byggetillatelse (N: igangsettings-tillatelse) (S: bygganmälan)	Godkj. i hht. andre myndighetskrav, aktørens KS-system og komp., kontrollplan	Godkj. i hht. tekn. myndighetskrav og KA's komp.	Godkj. i hht. myndighetskrav	Godkj. i hht. myndighetskrav og krav til noen aktører	Godkj. i hht. plangrunnlag, myndighetskrav og krav til aktører
Betydning av byggetillatelse	Grunnlag for oppstart	Tekn. godkjent. Kan ikke startes før også andre godkj. foreligg.	Grunnlag for oppstart	Grunnlag for oppstart	Grunnlag for oppstart
Elektronisk byggesaksbehandling	Ja – innført som prøveordning i noen kommuner	Nei – utredes.	Nei – drøftes. Politisk ønske	Nei. Politisk mål, og kom. har valgfrihet	Nei

Tab. 17. Forts.

	Norge	Sverige	Danmark	Finland	Island
<i>Ferdigattest</i>	Ja	Ja – på BH's forespørsel	Ja	Ja	Ja, + mange andre attester
<i>Hva kreves før ferdigattest</i>	Kontrollplan er underskrevet + sluttdokumentasj.	Innlevert kontrollplan m/ KA's underskr.	Kom. vedtar kravene lokalt	Kontrollplan, sluttdokument. + FDV-plan	Sluttbefaring av bygn. kontrollen
<i>Betydningen av ferdigattest</i>	Stor. Konverter. av byggelån + brukstillatelse. Formell avslutn. av aktørenes ansvar vs. kom.	Liten. Avsl. av KA's ansvar + utbet. tilskudd. Gr.l. for forsikr. Ikke for brukstillatelse.	Stor. Gr.l. for bruks-tillatelse	Stor. Gr.l. for brukstillatelse Formell avslutn Forutsetn. for tilknytning til vann/avløp	Liten. Egentlig gr.l. for brukstillatelse, men hus tas i bruk + omsettes uferdig, i system

Vi ser at det er stor variasjon mellom landene mht. saksbehandlingsprosedyrer, med Danmark og Island som de to ytterpunktene. Finland og Norge har nylig revidert sine saksbehandlingsprosedyrer, og det er mange fellestrekk i disse to landene. Mens Sverige er noe avvikende, og i ferd med å se på revisjoner av sine prosedyrer.

Danmark har stor kommunal valgfrihet og dermed få formalkrav til selve saksbehandlingen, med vektlegging av forhold til plangrunnlag og med en ferdigattest med stor betydning.

Mens Island har sterke og detaljerte formalkrav til alle ledd i saksbehandlingen, og har en ferdigattest som i praksis har liten betydning fordi det er åpnet for adgang til å ta husene i bruk før ferdigattest foreligger. Det omsettes en stor mengde uferdige hus – de har gått så langt som til å sette dette i et system med attester som skal vise ulike grader av ferdigstilling.

Både i Finland og i Norge er det lagt en stor vekt på så tidlig dialog som mulig mellom søker og myndigheter, og at rammer for tiltakene og for krav til aktørene skal avklares så tidlig som mulig. Saksbehandlingen kan ellers variere litt, men i begge disse land har også ferdigattesten stor betydning, og Finland går lengst ved å kreve denne som grunnlag for tilknytning til offentlig vann og avløp.

I Sverige er «byggsamrådet», dvs. det formaliserte møtet etter innlevert søknad, en viktig del av saksbehandlingen. I hovedsak er det en deling hvor forhold til plangrunnlaget behandles ved søk-

nad om «bygglov», mens forholdet til andre myndighetskrav og Kvalitetsansvarliges kompetanse vurderes ved «bygganmälan». Ferdigattesten har imidlertid liten betydning, bl.a. fordi den ikke er koblet mot brukstillatelse.

Det er bare Norge som har startet prøveordning med elektronisk saksbehandling, men både Sverige, Danmark og Finland utreder dette, og det er et politisk ønske i alle disse landene.

14 Kontroll og tilsyn

14.1 Norge

Hovedprinsippet er egenkontroll hos aktørene, andre kontrollansvarlige, samordning av kontrollplaner av «ansvarlig søker» for kommunal godkjenning, og kommunalt tilsyn.

Aktørenes opplegg for sin egenkontroll (dvs. «kontrollplaner») er en viktig del av søknadsdokumentasjonen. Det er forutsatt at «ansvarlig søker» overfor myndighetene samordner aktørenes kontrollplaner til én samlet kontrollplan for prosjektering, og én samlet kontrollplan for utførelse, og disse skal godkjennes av kommunen.

Ved avslutning av byggesaken skal hver aktør underskrive egen-erklæring på at kontrollen er utført, og «ansvarlig søker» skal samle alle erklæringer til en utfylt sluttdokumentasjon på at all kontroll er utført i hht. godkjent plan.

Kontrollen kan altså utøves på flere nivåer:

- Den som faktisk utfører et arbeid skal selv kvalitetssikre dette. Foretakens system for kvalitetssikring er en del av grunnlaget for at de blir godkjent for å utføre jobben (lokal eller sentral godkjenning).
- Arbeidet skal også kontrolleres via egenkontroll eller uavhengig kontroll ved at «ansvarlig kontrollerende» er et eget ansvarsområde ovenfor myndighetene, og «kontrollerende»-funksjonene skal dermed godkjennes separat i forhold til fastsatt tiltaksklasse. Kontrollfunksjonen er delt i kontroll for prosjektering og kontroll for utførelse. Disse ansvarsområdene kan altså enten utføres av det foretaket som utfører selve jobben, eller det kan være andre foretak.

- «Ansvarlig søker» skal kontrollere at all kontroll er utført i hht. godkjent kontrollplan, og han skal koordinere og dokumentere alt kontrollarbeid ovenfor myndighetene.

Det er 3 former for tilsyn: dokumenttilsyn, byggeplasstilsyn, og gjennomgang av foretakens systemer. Det kommunale tilsynet skal altså føre et overordnet tilsyn med at kontrollarbeidet utføres i hht. forutsetningene, og i tillegg til gjennomgang av utfylte kontrollplaner skal de også kunne foreta byggeplassbefaringer eller foreta mer detaljert dokumentgjennomgang.

Foreløpig ser det ut som om mange kommuner har brukt mesteparten av sine ressurser på å legge om sine saksbehandlingsrutiner etter reformen i 1997. Reformen innebar også at den tidligere «byggningskontrollen» skulle bygges ned, men det kan se ut som om det har tatt lenger tid enn ventet før kommunene har fått etablert sitt nye system for tilsyn, og det er derfor noe tidlig å si om det fungerer tilfredsstillende i forhold til hensikten.

14.2 Sverige

Hovedprinsippet er egenkontroll hos aktørene, samordning av kontrollplaner av «kvalitetsansvarlig» (KA) for kommunal godkjenning, og kommunalt tilsyn.

I prinsippet fungerer kontroll- og tilsynsordningen likt det som er beskrevet for Norge.

Bygningenes tekniske og funksjonelle egenskaper er i sin helhet byggherrens ansvar, men han er i hht. loven pliktig til å engasjere en kvalitetsansvarlig (KA) for bistand med kontrollen.

«Byggsamrådet» – dvs. det møtet som gjennomføres etter at en bygganmälan er innlevert, og hvor kravene til prosjektet, til KA og til byggherrens egenkontroll er temaet – skal fungere som et viktig ledd i forhold til kommunens utøvelse av sitt tilsyn. Dette møtet benyttes altså av myndighetene til å forsikre seg om at byggherren har et godt system for egenkontroll.

«Tilsyn» innebærer primært dokumentgjennomgang av byggherrenes egenkontroll, men innebærer også besøk på byggeplasser. Hensikten med tilsynet er å kontrollere at byggherren følger opp godkjent kontrollplan, og tilsynet er i stor grad basert på stikkprøver. Det viser seg ofte at egenkontrollen er det svakeste leddet i det samlede systemet for kontroll og tilsyn.

Et problem i praksis er at kommunene i realiteten ikke utøver noe tilsyn pga. for lite ressurser. Kommunen har riktignok tilsynsmyndighet, men den har også et selvstendig ansvar for å prioritere egne midler og egne ressurser – og mange har prioritert bort eller ned tilsynet.

Det kan i mange kommuner også være et problem at kommunenes kompetanse for å utøve slikt tilsyn er sviktende. De har til en viss grad slik kompetanse i dag, men det er dårlig kontinuitet, og så lenge de ikke utøver tilsyn vil kompetansen forsvinne på litt sikt.

14.3 Danmark

Hovedprinsippet er egenkontroll hos aktørene uten kommunal godkjenning, og kommunal tilsynsrett.

Det er altså *ikke* et system med kontrollplaner, dvs. planer utarbeidet av partene for deres egenkontroll, og hvor denne egenkontrollen kan kontrolleres av myndighetene.

Bygningsmyndighetene har en tilsynsrett, men ikke en tilsynsplikt. Kommunen skal kunne etterse at bygget er tilfredsstillende i hht. de tekniske kravene som er satt til bygget, og kommunene har egen bygningskontroll for fysisk kontroll av byggene.

Kommunene skal også ha ansvar for at et godkjent bygg holder kravene, men det er uklare regler om erstatningsansvaret dersom bygget ikke er tilfredsstillende.

Det kan bl.a. vises til en spesiell sak («rør-saken») som gikk til Høyesterett, og som handlet om krav til isolering av vannrør, og ansvaret for nødvendig etterisolering av store mengder rør. Kommunen hadde i dette tilfelle godkjent en isolering som ikke var tilstrekkelig.

14.4 Finland

Hovedprinsippet er egenkontroll, kommunal bygningskontroll hvor ansvaret for gjennomføring av fysisk kontroll kan delegeres til byggherren, og kommunalt tilsyn.

Det er i hht. loven en «offentlig bygningskontroll», men de kommunale ressursene er så små at de ikke har kunnet sette krav i loven til at kommunene selv skal utføre reell kontroll.

Ansvar for kontroll kan derfor delegeres til byggherren, som da må dokumentere ovenfor myndighetene at tilstrekkelig kontroll er utført enten av ham selv eller av en uavhengig 3. part. Byggherren må innkalle til kontroll og befaringer på byggeplass, og han må uansett betale for kontrollen, enten det er i offentlig eller privat regi. Eventuelle feil er byggherrens ansvar uansett hvordan kontrollen ble utført.

I praksis er kontrollen som regel delegert til byggherren/privat part, og kommunens rolle er mer dokumentgjennomgang, veiledning og informasjon, dvs. nærmere en tilsynsfunksjon.

Det er to offentlige bygningskontroller i en byggesak: ved oppstart og ved ferdigstillelse. Det kan også avtales inntil 3 ekstra kontroller, og antall kontroller blir avgjort på oppstartsmøtet utfra prosjektets risikoklasse og kompleksitet. «Kontroller» er i denne sammenheng primært en dokumentgjennomgang av prosjekt og kontrollplaner, men det skal også foretas befaringer – spesielt ved sluttkontrollen.

Ved oppstart er kontrollen både en sjekk av selve prosjektets dokumenter, av aktørenes kompetanse, og av kontrollplanen. I byggesøknaden må det krysses av for hvert punkt i kontrollplanen hva som skal utføres og hvem som skal utføre det.

Før ferdigattest kan utstedes er kontrollen en gjennomgang av prosjektdokumentasjonen inkl. FDV-dokumentasjon, og en sjekk av det innleverte sammendraget av kvalitetsplanen som viser hvordan og av hvem kontrollen faktisk ble utført, samt en byggeplassbefaring.

Erfaringene med og synet på den type bygningskontroll som Finland har er noe delte – avhengig av type byggesak og byggher-

rens kompetanse. Det kommunale tilsynet vurderes som mest positivt når det er byggherrer med liten erfaring. Det er tegn til at den kommunale bygningskontrollen endres i retning av et større formelt skille mellom kontrollfunksjonen (som kan utføres av byggherrene selv forutsatt at dette dokumenteres), og tilsynsfunksjonen (som fortsatt vil være en offentlig myndighetsoppgave).

Det kommunale tilsynet fokuserer på kvalitetssikringa for prosjekteringa, og det settes krav til at det skal være en KS-plan og at det som anføres i denne planen faktisk er utført.

14.5 Island

Hovedprinsippet er egenkontroll og kommunal bygningskontroll/tilsyn.

Egenkontrollen utføres primært ved at de som utfører arbeidet selv må innestå for kvaliteten av dette arbeidet. Men egenkontrollen er også formalisert ved krav om at det for hvert byggeprosjekt må engasjeres en «byggedirektør» med ansvar for byggets kvalitet (utførelsen) både ovenfor kommunen og ovenfor eieren i inntil 5 år etter ferdigstillelse. Kommunene har også anledning til å gå direkte til konsulenten og påpeke feil/kreve feil rettet.

Den kommunale bygningskontrollen innebærer kontroll på to nivåer: det er både en kontroll av dokumentasjonen fra partene i saken, og det er en fysisk inspeksjon på byggeplass.

Det brukes store offentlige ressurser på dette, og kontrollen er reell og svært grundig både for dokumentgjennomgangen og for befaringene. Dette begrunnes med at det i dag er et relativt høyt antall byggfeil som betraktes som kostbart i et samfunnsøkonomisk perspektiv, og at myndighetene ønsker å bidra til å redusere dette. Tanken er at høy offentlig innsats gir bedre bygg og bidrar til høyere kompetanse i byggebransjen – noe som på sikt kan gi mindre behov for offentlig innsats.

Befaringene ansees som viktige i denne sammenheng. Det foretas i gjennomsnitt 10 – ti – stedlige kontroller for hvert enkelt enfamiliehus som føres opp, og det er bestemte temaer som kontrolleres ved hver befaring: grunnmur, armering, kronehøyder,

ulike elementer i de tekniske installasjonene osv. For yrkesbygg og flerfamiliehus er det enda flere befaringer.

Behovet for mange byggeplassbefaringer begrunnes med at det hovedsaklig er plassbygde konstruksjoner som ikke kan underlegges system- eller produktkontroll, og at det er en bransjestruktur med stadig nye og svært små firmaer som ikke har etablerte kvalitetssikringssystemer. Det tas relativt høye gebyrer for hver enkelt kontroll (IKR 4.800,-), men gebyrene dekker likevel ikke de faktiske kostnadene ved denne kontrollen.

For kontrollfunksjonen kan det privatrettslig avtales en annen ansvarsfordeling mellom partene enn det som er lovens utgangspunkt. Dersom det i store prosjekter er en uavhengig partskontroll, og hvis byggherren har et godkjent system for tilsyn, kan det gis melding om dette til bygningsinspektøren – som dermed kan redusere antallet offentlige kontroller. Det er imidlertid svært få (eller «ingen») byggherrer som i dag har et godkjent system for tilsyn.

Den kommunale bygningskontrollen har ikke ansvar for feil og mangler som seinere blir avdekket, dette ansvaret ligger hos «byggedirektøren». Det jobbes nå med å finne nye og praktiske løsninger for en enklere kontroll, og med en klarere sammenheng mellom ansvar for kontroll og ansvar for feil som blir avdekket.

14.6 Sammenstilling av kontroll og tilsyn

Allerede i kap. 9.1, hvor vi omtalte ansvarsfordelingen mellom offentlig og private parter, viste vi i tabell 13 at alle landene har offentlig tilsyn, men at ansvaret for kontroll har større variasjon. I Norge, Sverige og Danmark er ansvaret for kontroll lagt til private aktører, i Finland er det et kommunalt ansvar som kan delegeres til private aktører (og oftest blir det), mens kontrollen på Island er et offentlig ansvar.

I dette kapittelet har vi sett nærmere på systemene for kontroll og tilsyn, og disse er sammenstillet i tabellen under.

Tab. 18. Sammenlignende oversikt over system for kontroll og tilsyn

	Norge	Sverige	Danmark	Finland	Island
Kontrollansvar	Privat	Privat	Privat	Offentlig, men kan delegeres	Offentlig
Krav om system for kvalitets-sikring	Ja – forut-setning for godkjenning av aktører	Nei, ikke overfor myndig-hetene	Nei, ikke overfor myndig-hetene	Ja – for de aktører som skal godkjennes	Nei – ikke i system
Krav om kontrollplan	Ja – forut-setning for igangsettings-tillatelse	Ja – forut-setning for godkjenning	Nei	Nei	Nei
Krav om egen ansvarlig for myndighetskrav	Ja – egen kontrollansvarl. skal godkjennes både for prosj. og utførelse	Ja – en egen kvalitetsansvarl. (KA) er forut-setning for godkjenning	Nei	Nei	Ja – krav om egen «bygge-direktør»
Dokument-kontroll	Utføres av den godkjente for kontroll prosj.	Nei	Nei	(Ja)	Ja
Fysisk kontroll	Utføres av den godkjente for kontroll utfør.	Bygn.nemnden kan ta befaring, med KA tilstede	Nei	(Ja)	Ja – mange
Sluttkontroll	Ikke særskilt myndighetskrav	Nei	Nei	Ikke særskilt myndighetskrav	Ja, – forutsetn. for ferdigattest
Krav om dokumentasjon av utført egen kontroll	Ja – forut-setning for ferdigattest	Ja – forut-setning for ferdigattest (KA samordner).	Nei	Ja – forut-setning for ferdigattest	Nei
Tilsynsansvar	Offentlig	Offentlig	Offentlig	Offentlig	Offentlig
Dokumenttilsyn	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Byggeplasstilsyn	Ja	Ja (mulig)	Ja	Ja	Ja
Tilsyn med foretakenes systemer	Ja	Ja – av BH's systemer	Nei	Ja – der kontrollen er delegert til BH	Nei
Merknader til systemet		Byggsamrådet er et viktig del av tilsynet, med sjekk av kontrollrutiner.		Det offentlig ansvaret for kontroll er lite skilt fra tilsyn	Med sterk off. kontroll, er det vanskelig å skille kontroll og tilsyn
Merknader til praksis	Kom. har brukt mye ressurser på nye rutiner, og er kommet kort med tilsyn	Mange kom. har lite tilsyn pga. lite ressurser og svekket kom. kompetanse			

I likhet med saksbehandlingsrutinene, er det også for kontroll og tilsyn Danmark og Island som representerer ytterpunktene: Danmark med privat ansvar for kontroll som ikke overprøves av det offentlige, kombinert med offentlig tilsyn, og Island som har sterk offentlig kontroll som de vanskelig skiller fra tilsynet. Norge og Finland har også her sammenlignbare systemer, med unntak av krav om kontrollplan og egen kontrollansvarlig for private aktører. Sverige har også mye felles med dette, men bruker også «bygg-samrådet» aktivt i sitt tilsyn.

15 Forsikringsordninger

Forsikringsordningene er ikke integrert i bygningslovgivningen i landene, men noen ulike ordninger påvirker landenes praksis i relativt stor grad, og vi tar derfor med en kort kommentar om dette, med vekt på «spesielle ordninger».

15.1 Norge

Bygningslovgivningen har ikke spesielle bestemmelser om forsikring. Forsikringsordningene for byggebransjen er primært omtalt i entrepriseretten, og er tatt med i standarder på det feltet. Hovedprinsippet er at hver aktør forsikrer sine arbeidere under byggeperioden, og byggherren overtar forsikringsansvaret ved ferdigstillelse – med unntak av entreprenørens garantiforpliktelser. Forsikring ansees som et privatrettslig forhold.

15.2 Sverige

Sverige har prinsipielt samme ordning som Norge, men det finnes i tillegg en ordning med «byggfeilforsikring» som krever nærmere omtale.

Byggfeilforsikringsordningen er et system som ble opprettet for å sikre eiere av boliger mot byggfeil hvor det var vanskelig å stille noen av aktørene til regnskap for feilene, eller hvor entreprenørens garantitid var utløpt. Entreprenørene må tegne byggfeilforsikring i et eget bolag, som er et eget selskap opprettet for dette formålet, og som er eid i fellesskap av staten og av byggentreprenørene.

Dette var opprinnelig en obligatorisk ordning for alle boliger, men det er nå kun obligatorisk for flerbostadshus og frivillig for øvrige boligbyggerier. Sentrale myndigheter drøfter nå hvorvidt ordningen bør utvides til å omfatte småhus, og om de bør gjennomføre at denne ordningen skal være obligatorisk for all boligbygging. Det skal gjennomføres en evaluering av ordningen med byggfeilforsikring, og det pågår også en drøfting rundt «byggdekklarasjon».

15.3 Danmark

Danmark har også prinsipielt samme ordning som Norge, men det finnes i tillegg en ordning med «byggskadefond» som krever nærmere omtale.

Det er to ulike Byggskadefond: Et for nytt, «alment byggeri», der byggherren betaler 1 % av anleggskostnadene i premie, og et annet for rehabilitering/byfornyelse, hvor byggherren betaler 1,5 % av anleggskostnadene i premie.

Fondet tar, via egne konsulenter eller kjøpte tjenester, initiativ til befaring (ettersyn) 1 år og 5 år etter ferdigstillelse. Etter 5 år er garantitiden utløpt, og da bortfaller ansvar for entreprenør og rådgivere. Fondets rådgivere utarbeider en befaringsrapport. Dersom det avdekkes skader, vil Fondet se på disse, og evt. gjøre ansvar gjeldende ovenfor entreprenør/rådgivere. Fondet besørger utbedring, og søker evt. om regress. Dersom regress ikke er mulig, dekker Fondet utbedringskostnadene.

Fondet utarbeider også årlige oversikter som representerer en god skadestatistikk, men denne omfatter bare det «almenne byggeri». Rapportene kommer i mars hvert år, og er offentlig tilgjengelige.

15.4 Finland

Finland har prinsipielt samme ordning som Norge.

15.5 Island

Island har også prinsipielt samme ordning som Norge, men det finnes i tillegg spesielle forhold og ordninger knyttet til bl.a. bruk og omsetning av «halvferdige» bygg, dvs. bygg med ulik grad av ferdigstillelse, og dette krever nærmere omtale.

Ferdigattest som grunnlag for brukstillatelse kreves bare for yrkesbygg. Hvis denne mangler, og bygget er tatt i bruk, gjelder fortsatt byggforsikringen – på «ubestemt tid». Det vil da være i prosjekterende/utførendes interesse å få bygget ferdigstillet, mens det kan være situasjoner hvor byggherre ikke har evne eller vilje til å ferdigstille bygget, noe som kan betraktes som problematisk av byggebransjens aktører.

For boliger aksepteres det innflytting i bygg som er vindtette og tilfredsstillende noen krav til sikkerhet og helse. Forsikringsselskapene forsikrer da bygget utfra graden av ferdigstillelse ved innflytting eller når forsikringen tegnes, og de vil da ha status for bygget dokumentert på standardformularer – de bryr seg da ikke med hvordan bygget endres/videreføres, og de utbetaler kun skadeerstatning for feil utførelse eller feil prosjektering på det som er registrert hos dem som ferdigstillet.

Det kan ofte være uklarheter om et forhold som rapporteres til forsikringsselskapet er del av «byggesaken» eller del av det som ble forsikret da byggherren tok bygget i bruk. Myndighetene har derfor utviklet et standardformular som nevnt over, for å formalisere hvor langt et bygg er kommet i en byggeprosess, og denne standarden har ikke noen klar parallell i de andre nordiske landene.

Forsikringsselskapene foretar imidlertid i tillegg alltid en egen befaring før de forsikrer nye bygg, og de lager da en egen bedømming av status for gjenstående arbeider utover de opplysningene som framkommer på «formularet» fra myndighetene.

15.6 Sammenlignende kommentarer om forsikringsordningene.

Forsikring er primært et privatrettslig anliggende i alle landene, men myndighetene har i noen av landene forsøkt å gå inn med ekstra forsikringsordninger for å bidra til å sikre boligeiere mot uforholdsmessige store kostnader som kan tilskrives byggeprosessen men som ikke dekkes av entrepriserettens garantiordninger.

I Sverige gjøres dette via en ordning med «Byggfeilforsikring» og i Danmark gjøres dette via en ordning med to ulike «Byggskadefond».

På Island er det størst behov for denne type beskyttelse av boligeiere knyttet til den relativt omfattende omsetningen av boliger som ikke er ferdigstillet, hvor det ved avdekking av feil eller mangler kan være uklare tolkninger av hva som er omfattet av forsikringen – og evt. hvilken type forsikring (bygeier eller entreprenørs forsikring). Myndighetene har derfor forsøkt å bidra til en mer avklaret situasjon ved å utarbeide standard formularer som viser grad av ferdigstillelse.

Ordninger tilsvarende Sverige og Danmark har også vært vurdert i Norge og Finland, men det betraktes ikke som myndighetenes ansvar, og det forligger ingen konkrete planer om å etablere noen ordninger for dette formål.

16 Klager

Klageadgangen er et tema som drøftes i mange av landene, fordi klagebehandling i noen tilfelle kan hindre framdriften i en byggeprosess langt utover det som kan betraktes som rimelig, samtidig som klageadgangen kan betraktes som en viktig rettighet i et demokrati.

16.1 Norge

16.1.1 Klageadgang

Klageadgangen omtales i liten grad i bygningsloven, det henvises kun til at klageadgangen følger forvaltningslovens bestemmelser. Den er likevel relativt omfattende, med klageadgang for alle berørte parter både i plansaker og i byggesaker. Ideelle organisasjoner o.l. regnes også som berørte parter dersom deres klare interessefelt blir berørt av den aktuelle saken eller planen. For byggesaker regnes både naboer og gjenboere også som berørte parter.

Offentlige instanser med innsigelsesmyndighet må fremme sine synspunkter via innsigelser på de områder som gjelder deres innsigelsesområde, og vil på andre områder måtte følge forvaltningslovens bestemmelser som berørte parter. Innsigelser kan i dag fremmes når som helst, men det vurderes nå å begrense denne adgangen til sakenes høringsfrister, dvs. at innsigelsene får klarere preg av merknad/protest (i forkant) enn av klage (etter vedtak).

16.1.2 Klageinstans

Det er to forvaltningsnivåer for klager: *kommunene* og *fylkesmannen*. Kommunene er første instans, og klagene må da behandles i det aktuelle politiske organ i kommunen (planutvalg, bygningsråd e.l. og evt. i kommunestyret). Dersom vedtaket opprettholdes og klagen avslås, sendes saken automatisk videre til fylkesmannen for endelig beslutning.

Utover dette har overordnet myndighet (departementet) en omgjøringsmulighet på alle vedtak.

16.1.3 Annet

Ved lovendringen pr. 01.07.03 ble klageadgangen begrenset noe ved at det ble innført tidsfrister både for klageadgang (innen 3 uker etter vedtak) og for behandling av klagen i kommunen (innen 6 uker fra mottatt klage) før en evt. oversendelse til Fylkesmannen.

16.2 Sverige

16.2.1 Klageadgang

Det er en relativt omfattende klageadgang i Sverige. Det kan klages på mange nivåer i planprosessen, det er også klageadgang i konkrete byggesaker, og i tillegg kan det også klages på hvorvidt et resultat eller en prosess kan sies å være formelt korrekt. En mulig begrensning i klageadgangen er derfor et politisk tema nå.

For plansaker gjelder at oversiktsplaner bare kan lovlighetsprøves, mens detaljplaner kan påklages skriftlig dersom det påpekes synspunkter som ikke er tatt hensyn til i planen, og her har også visse organisasjoner som borettslag osv. anledning til å klage, men ikke ideelle organisasjoner (Miljøorganisasjoner o.l. kan klage i hht. Miljøbalken.)

Byggetillatelser kan påklages av berørte parter, i hht. hovedprinsipp for forvaltningssaker. Men det er en begrensning i klageretten ettersom det ikke er anledning til å klage over spørsmål som allerede er behandlet og vedtatt i detaljplan, områdebestemmelse eller bestemt i en forhåndsbeskjed.

16.2.2 Klageinstans

Det er flere forvaltningsnivåer for klager, og ulike prosedyrer for ulike plantyper m.m.

- Oversiktsplaner påklages til *länsrätten*, hvor det kan ankes til kammarrätt og Regeringsrätt.
- Detaljplaner, områdebestemmelser og fastighetsplaner kan påklages til *länsstyrelsen*, og videre til regjeringen – med en mulighet for overprøving i Regeringsrätten.
- Byggetillatelser kan påklages til *länsstyrelse*, og videre til länsrätten, kammarrätten og Regeringsrätten.

Detaljplaner som påklages skal altså behandles av länsstyrelsen, og av regjeringen dersom man anker saken. Påklager får beskjed om utfallet, og det finnes da en ytterligere mulighet for domstolsprøving av saken gjennom rettsprøving i Regeringsrätten. Det er ikke automatikk i at saken videresendes til neste klageinstans.

Klagemål fra naboer vil bli vurdert i forhold til plangrunnlaget, men også hvorvidt den påklagede byggesaken reelt vil være til ulempe for naboen.

16.3 Danmark

16.3.1 Klageadgang

Det er klageadgang for berørte parter både i plansaker og byggesaker, men det er ikke klageadgang på utøvelse av kommunens frie skjønn. Ved såkalt rettsanvendelsesskjønn er det imidlertid ubegrenset klageadgang.

16.3.2 Klageinstans

Det er ett forvaltningsnivå for klager: *statsamtembedene* (i Københavns og Fredriksbergs kommuner: Overpræsidiets for København). Kommunen kan ikke være klageinstans, fordi kommunene er behandlende instans for de vedtak som påklages.

Lokalplaner omfattes av Planloven, og er underlagt Miljø- og Energiministeriet. Hvis det finnes en lokalplan, vil Miljøministeriet derfor være siste ankeinstans for byggesøknader, som i hovedsak prøves mot plangrunnlaget.

Hvis det ikke finnes en lokalplan, vil de generelle reglene i Byggeloven være gjeldende, og den er underlagt Økonomi- og Erhvervsministeriet som har delegert implementeringen av loven til EBST. Klageinstansen er som for øvrige avgjørelser etter byggeloven statsamtene, eller Overpræsidiets for København for København og Fredriksberg kommuner.

16.3.3 Annet

Dispensasjoner er et stort felt, bl.a. på bakgrunn av den sterke planstyringen. Kommunen er både bygningsmyndighet og planmyndighet, og behandler også søknader om dispensasjon. Bestemmelser for hva/hvordan dispensasjoner kan gis er fastsatt i Byggeloven, og generelt kan det gis dispensasjon når det er forenlig med lovens hensikt. For kommunale vedtak eller avslag om dispensasjoner er statsamtembetet (regionale stat) ankeinstans.

Dispensasjoner gis via kommunalt selvstyre i stor grad. Byggelovens virkeområde er imidlertid begrenset, og f.eks. utbyggingsavtaler behandles oftest som en lokalplan, hvor kommunene kan utøve skjønn og behandle dispensasjoner, men hvor Miljøministeriet er ankeinstans. Og hvor kommunenes adgang til å utøve skjønn er utvidet nå, ettersom den siste revisjonen av byggeloven åpnet for større rom for skjønnsutøvelse i kommunene, bl.a. for å redusere mengden dispensasjoner.

16.4 Finland

16.4.1 Klageadgang

Det er en relativt omfattende klagerett både for plansaker og byggesaker.

Alle kan i prinsippet klage på alle typer planer. Oftest er det kommunestyremedlemmer og «interessenter» til planene, men det er klageadgang for alle. De nasjonale mål for planene (fastsatt av statsråden) er «almenne retningslinjer», og man har ikke statlige bestemmelser. Men retningslinjene gir så sterke føringer at det er anledning til å klage også på generalplanens innhold, dvs. klage over *hvorvidt et innholdskrav* er oppfylt.

Eksempel: Kommunens innbyggere kan klage på at f.eks. friområde mangler – dvs. at det foreligger en innholdsmangel. Domstolene tar da stilling til om dette er tilfelle eller ikke, og dersom de finner at innholdskravet ikke er oppfylt, sendes saken tilbake til kommunen. Et politisk vedtak i kommunen om innhold i en plansak kan overprøves av domstolen.

Ved søknad om byggetillatelser kan alle berørte parter klage – både på innhold og på saksbehandling. Ved rivingssøknader og saker der miljøspørsmål berøres kan *alle* klage, og med «alle» menes da i tillegg både lag, foreninger/organisasjoner, og privatpersoner uten formell tilknytning til den aktuelle saken.

Filosofien bak denne ordningen er at det ønskes på prinsipielt grunnlag en større klagerett, fordi det ønskes at innbyggerne skal ha større rett til innsyn og påvirkning. Det er derfor i den nye loven større klageadgang på alle ledd og tidspunkter i en prosess, også der hvor tiltaket som byggemeldes er i overensstemmelse med reguleringsplanen. En klagesak kan derfor innebære en form for «overprøving» av en reguleringsplan.

16.4.2 Klageinstans

Det er to forvaltningsnivåer for klager: *den kommunale bygningsnemnden og forvaltningsdomstolen*.

Den kommunale byggenemnda er første klageinstans. Saken behandles da administrativt av en bygningsinspektør som også er sekretær for nemnda, og oversendes deretter nemnda som kan vedta rettelser eller endringer i prosjektet.

Klagen kan deretter sendes forvaltningsdomstolen, hvor behandlingen følger av forvaltningsretten. Eventuell siste ankeinstans vil da være den øverste (sentrale) forvaltningsdomstol.

Før 1995 gikk klagene til länsstyrelsen, etter 1995 gikk de til Miljøsentralene, og etter 2000 går de nå til forvaltningsdomstolen. De hadde tidligere 11 forvaltningsdomstoler, men i 1999 ble det redusert til 8 domstoler. Forvaltningsdomstolene har mye å gjøre, og klagebehandlingen før en endelig godkjenning av en plan kan derfor ta svært lang tid, opp til ett år.

Domstolene har bare juridisk kompetanse – ikke på planlegging. De har derfor ikke adgang til å endre på planformål, i klagesaker kan de bare godkjenne om planen er «til besvær for klageren» eller ikke. Dersom klageren får medhold, sendes planen tilbake for bearbeiding.

16.4.3 Annet

Den omfattende klageretten oppfattes av mange som et problem, og det er derfor en viss diskusjon rundt dette punktet i loven. Byggherrene ønsker en drøfting av klageretten på grunn av den store adgangen til å drøye en prosess. Men det er liten vilje fra politisk hold til å ta dette opp nå, fordi deres fokus er å verne om innbyggenes mulighet for medbestemmelse.

16.5.1 Island

16.5.1 Klageadgang

Det er ikke generell klageadgang. For å kunne klage må man være en direkte part i saken – og det kan man være som nabo/privatperson, eller som forening/organisasjon som får sine interesser berørt av en sak. I byggesaker er det kun spørsmål om hvorvidt det er i overensstemmelse med plangrunnlaget som kan påklages.

Ved revisjon av plan- og bygningsloven i 1998 ble det innført relativt sterk planstyring, og for klageadgang er den prinsipielle grunntanken at alle har adgang til å framføre sine synspunkter ved offentlig høring av en plan, men etter at den er vedtatt skal det bare være direkte berørte parter (inkl. berørte ideelle organisasjoner) som kan klage, og dersom et byggetiltak er i overensstemmelse med vedtatt plan, vil en eventuell klage ikke få medhold.

På landsbasis har de fleste klager knyttet til byggesaker, men det er klagenes knyttet til plansakene som er de vanskeligste. I Reykjavik har de derimot flest klager på plansakene, og de fleste av disse stammer fra naborettslige forhold knyttet til tomte og utnyttelsen.

Klagenes som behandles kan deles i fire kategorier: Prosedyreklager, klager over forvaltningsrettslige forhold, spørsmål om lovligheten av et fattet vedtak, eller overtredelse av naboretten.

Estetiske forhold skal som hovedregel ikke behandles av klagenemnda. Estetikk er underlagt et kommunalt skjønn som utøves av en kommunal bygningsnemnd, dvs. politisk behandling. Det er anledning til å avslå en byggesak på estetisk grunnlag, dersom avslaget begrunnes.

Eksempel på unntak: I Reykjavik hadde den lokale bygningsnemnda avslått bygging av en garasje, på estetisk grunnlag. Eieren klagde, og påviste sitt store behov for å få denne garasjen bygget. Klagenemnda overprøvde da det kommunale skjønn, og innvilget byggetillatelse.

16.5.2 Klageinstans

Det er på Island en egen klagenemnd, som skal undersøke og behandle klager på både byggesaker og kommunale planer. Denne ordningen er ny etter siste revisjon av loven. Tidligere kunne alle klage direkte til Miljøministeriet på en byggesak.

Den nyopprettede klagenemnden er på 3 personer (2 jordstyre-kandidater/jurister, og 1 ingeniør). Nemnda har myndighet til å kunne revidere en kommunal plan eller beslutning, men ikke endre et reguleringsformål. Deres myndighet er da å forklare/tolke loven, dvs. foreta en juridisk prøving, og de kan oppheve en plan og sende den i retur for ny behandling. De kan også trekke inn andre hensyn, f.eks. menneskerettigheter.

Klagenemnda har ikke anledning til selv å ta opp planer – de behandler kun innkomne saker.

Det er en *ombudsmann* som kan ta opp saker, i tillegg til Planstyrelsen (Skipulag).

Kommunen har plikt til å rette seg etter nemndas vedtak. Nemnda kan ikke selv gå til tvangsfullbyrdelse, og klagenemnda følger ikke opp videre saksgang etter at de har fattet et vedtak. Planstyrelsen (Skipulag) kan gripe inn dersom kommunen ikke har iverksatt noen tiltak 6 mnd. etter et vedtak i klagenemnda. Dersom kommunene ikke har handlet i tide, kan kommunen dras for retten og bli en part i saken, når (hvis) saken kommer for domstolene.

Hvis et bygg ikke er bygget i tråd med godkjent søknad, vil dette ikke være en klagesak, men et ulovlig forhold som kommunen må håndtere som et lovbrudd. Men hvis det er gitt en tillatelse i hht. en «administrativ revidering» av planen, har imidlertid naboer anledning til å klage på at bygget ikke er i tråd med plangrunnlaget. Men de hadde ikke eksempler på at slike klager var gitt medhold.

16.5.3 Annet

Det er satt tidsfrister i klagebehandlingen. Naboer eller andre direkte berørte parter kan klage på et byggeprosjekt innen 4 uker etter at de har fått kjennskap til forhold ved et byggeprosjekt som de ønsker å klage over (utover forhold som framkommer ved planbehandlingen). Dette kan gjøres helt fram til tiltakshaver har fått endelig tillatelse, og kan altså forekomme langt ute i byggeprosessen. Nemnda har da en frist på 1 mnd. for å behandle en innkommet klage.

Det gis lite dispensasjoner fra en plan ved behandling av byggesøknader. Ved søknader som innebærer store endringer i forhold til planen, kreves det en ny plan med full planbehandling. Dersom tiltaket innebærer mindre endringer, kan kommunen velge å benytte «nabohøring» og deretter gi dispensasjon og byggetillatelse etter en politisk behandling. Det er derfor sjelden klager knyttet til dispensasjoner.

16.6 Sammenlignende kommentarer om klager

Klageadgangen er på et overordnet nivå relativt lik i alle de nordiske landene. Det er generelt adgang til å klage over vedtak for alle parter som er berørt av vedtaket, inkl. lag og ideelle organisasjoner som representerer interesser som blir direkte berørt. Det er også generelt anledning til å klage over lovanvendelsen.

Det er likevel noen ulikheter i klageadgangen, hvor Island har flest begrensninger i klageadgangen – fulgt av Sverige, og hvor Finland har den mest utvidete klageadgangen:

- På Island er det i prinsippet ikke klageadgang dersom tiltaket er i overensstemmelse med plangrunnlaget. I tilsvarende tilfelle vil klagen ikke få medhold i Sverige.

- Sverige har en begrensning i klageadgangen ved at det ikke er anledning til å klage i en byggesak over forhold som er endelig vedtatt i en behandling forut for byggesaken.
- Norge og Island har begrenset klageadgangen ved å innføre frister for fremsetting av klager. I Norge er det en 3-ukers frist, og på Island en 4-ukers frist.
- I Danmark og på Island er det en begrensning ved at det ikke er klageadgang på utøvelsen av kommunens frie skjønn, f.eks. vedtak vedrørende estetikk.
- Finland har utvidet klageadgangen, ved at det i plansaker også er anledning til å klage over hvorvidt et innholdskrav er oppfylt.
- Finland har også utvidet klageadgangen i rivingssaker og saker der miljøspørsmål berøres, ved at *alle* har anledning til å klage, også privatpersoner uten tilknytning til saken.

Omfanget av klageadgangen er imidlertid et politisk diskusjonstema i nesten alle landene, fordi utbyggere ønsker begrensninger pga. de store mulighetene for å forsinke en byggeprosess urimelig, mens hensynet til demokratiske rettigheter drar i retning av utvidet adgang.

Klageinstansene innebærer større prinsipielle ulikheter mellom landene.

- I Sverige og Finland er det egne *forvaltningsdomstoler*, og klagebehandlingen følger prosedyrene for forvaltningsrettslige spørsmål. I Sverige gjelder dette dog ikke for det planfaglige innholdet, hvor klageinstans over Länsstyrelsen er regjeringen, og ikke forvaltningsdomstolen.
- I Norge og Danmark er det *regionale statlige nivået* (N: fylkesmannen og D: statsamtene) ankeinstans for klagebehandlingen. I begge land kan departementet overprøve vedtakene.
- På Island er det en egen statlig *klagenemnd*.

- Kommunenenes rolle i klagesaker er også ulik: I Norge og Finland er kommunene v/et politisk utvalg første klageinstans, mens det i Danmark er uttrykt at kommunene *ikke* kan være en klageanstans, ettersom det er kommunene som har vært behandlende instans og fattet det vedtak som skal påklages. I Sverige har kommunene kun en forberedende rolle mht. formelle sider av saken, mens klager på Island sendes direkte til klagenemnda.

Av andre ulikheter mellom landene bør det nevnes at Norge og Island har innført tidsfrister både i klageadgangen og i klagebehandling.

17 Sanksjoner

17.1 Norge

Ved avdekking av lovovertridelser, som bygging uten tillatelse eller byggemelding, bygging som ikke er i tråd med godkjenning eller andre forhold, kan det nektes brukstillatelse, og det kan ilegges bøter. Bøtene vil variere med tiltakenes størrelse og overtredelsens karakter. I alvorlige tilfelle kan planmyndighetene også kreve bygget revet, men dette er i praksis ikke benyttet i stor grad.

I noen tilfelle vil det også kunne være aktuelt å politianmelde ulovlige forhold, og saken vil da bli fulgt opp som straffesak via domstolene.

17.2 Sverige

Det er prinsipielt samme sanksjonsmuligheter som i Norge.

Ved avdekking av bygging uten byggetillatelse eller byggemelding, ilegges normalt bøter. Men dersom det er tale om bygging uten byggemelding for meldepliktige anlegg, ilegges det bøter som mange betrakter som nærmest symbolske (fra 200 til max 1 000,-kr). Dersom det er tale om bygging uten byggetillatelse kan det ilegges både en ordinær bot som følger satsene for byggetillatelsene, og en tilleggsbot som er avhengig av byggets størrelse, og derfor kan være ganske stor. Å nedlegge bruksforbud regnes i praksis som det sterkeste virkemiddelet.

17.3 Danmark

Det er prinsipielt samme sanksjonsmuligheter som i Norge.

17.4 Finland

Det er prinsipielt samme sanksjonsmuligheter som i Norge.

17.5 Island

Det er prinsipielt samme sanksjonsmuligheter som i Norge.

Det betraktes som en grov overtredelse dersom en bygning avviker fra vedtatt plan, eller om en kommuneplan eller detaljplan avviker fra en regionalplan.

De har forøvrig en rekke eksempler på ulovlig hyttebygging.

17.6 Sammenlignende kommentar om sanksjoner

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

Litteraturliste

Felles nordisk eller europeisk litteratur

- F. M. Meijer, H. J. Visscher, L. Sheridan (2002) *Building regulations in Europe, Part 1 – A comparison of systems of building control in eight European countries*. Onderzoeksinstituut OTB (Nederland).
- Kari Husabø og Inger-Lise Saglie (1998) *Noen europeiske plansystemer*. NIBR Notat 1998:103 (Norge).
- The Institute of Building Control (1997) *Review of European Building Regulations and Technical Provisions – Summary document* (Storbritannia)
- European Commission (1997) *The EU compendium of spatial planning systems and policies*
- Kompendium etter Nordisk Konferanse i Bygningsrett for jurister, Oslo 1997.

Fra Norge

- Kommunal- og arbeidsdepartementet, Miljøverndepartementet: *Plan- og bygningslov, nr 77:1985 ajourført med endringer t.o.m. 21.03.1997*.
- Ot.prp. nr. 112 (2001-2002): *Om lov om endringer i Plan- og bygningsloven (tidsfrister, i byggesaker, forenklinger m.m.)*
- Ot.prp. nr. 113 (2001-2002): *Om lov om endringer i plan- og bygningsloven (tidsfrister i planleggingen, kart og stedfestet informasjon).*

- Ot.prp. nr. 39 (1993-94): *Om lov om endringer i Plan- og bygningslovgivningen*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- NOU 2003:24 *Mer effektiv bygningslovgivning* Kommunal- og regionaldepartementet.
- NOU 2002:2 *Boligmearkedene og boligpolitikken* Kommunal- og regionaldepartementet.
- Norges Byggforskningsinstitutt (2002): *Innføring i Byggreglene – krav til bygninger, byggesak, ansvar, godkjenning og kontroll*.
- C. W. Tyren, K. Østerud (1997) *Håndbok i plan- og bygningsloven med forskrifter – hvordan søke byggetillatelse*. BA-forlaget.
- Kommunal- og regionaldepartementet (2002) *(Mandat for) Utvalg for en bred gjennomgang av bygningslovgivningen*.
- Ane Fyksen (2002) *Refusjonsbestemmelsene i Plan- og bygningsloven*. (Hovedfagsoppgave ved Norges Landbrukshøgskole)
- I tillegg til dette: En rekke artikler og publikasjoner, særlig fra Statens bygningstekniske etat.

Fra Sverige

- Sveriges Riksdag (2003) *Plan- och bygglag, SFS 1987:10, Ändring t.o.m. SFS 2002:519*.
- SOU 2002:115 «Skärpning gubbar! Om konkurransen, kostnaderna, kvaliteten og kompetensen i byggsektorn».
- Regeringens proposition 1998/99:62 *Vissa byggfrågor m.m.* Miljödepartementet.

Miljödepartementet (2002) *Kommittédirektiv:*

Översyn av plan- och byggnadslagtiftningen.

Juri Lutz, Eva Gabrielsson (2002) *Byggssektorns struktur och utvecklingsbehov.*

Bygghögskolekommissionen.

Boverket (1997): *NRL, NRF, MKBF, PBL, PBF, BVL, BVF, OVK, KA, SAK* (om noen lover, endringer og sammenhenger)

Boverket (1999): *Regelverk I – Hushållning, planering och byggande – NRL/Miljöbalken, Speciallagar, PBL, PBF, BVL, BVF, OVK, KA, SAK, CE.*

Boverket (1999): *Regelverk II – Miljöbalken med vissa förordningar – Aktsamhet, hushållning, miljö kvalitetsnormer, miljö kvalitetsbeskrivningar, prövning, tillsyn.*

Departementsserien Ds 1997:86: *Förslag till handlingsprogram för arkitektur & formgivning.*

I tillegg til dette: Brosjyremateriell, veiledere, sammendrag og kompendier fra andre offisielle dokumenter, og annen bistand (stor takk til våre kontaktpersoner i Sverige!)

Fra Danmark

Lovbekendtgørelse 452/1998: *Bekendtgørelse af byggelov.*

Lovbekendtgørelse 763/2002: *Bekendtgørelse af lov om planlægning.*

Lovbekendtgørelse 1088/2002: *Lov om ændring af lov om almene boliger samt støttede private andelsboliger m.v., byggeloven og lov om etablering og fælles udnyttelse af master til radiokommunikationsformål m.v.*

By & Bolig Ministeriet (2000), *Betænkning nr. 1387: Betænkning om den kommunale byggesagsbehandlingen*

Bygge- og Boligstyrelsen, Boligministeriet (1995): *Bygningsreglement*

By- og Boligministeriet (1995):

Tillæg 1 til Bygningsreglement

By- og Boligministeriet (1995):

Tillæg 2 til Bygningsreglement

By- og Boligministeriet (1995):

Tillæg 3 til Bygningsreglement

Erhvervs- og Boligstyrelsen (1995):

Tillæg 4 til Bygningsreglement

Bolig og Byministeriet (1998):

Bygningsreglement for småhuse

By- og Boligministeriet (1998):

Tillæg 1 til Bygningsreglement for småhuse

By- og Boligministeriet (1998):

Tillæg 2 til Bygningsreglement for småhuse

Erhvervs- og Boligstyrelsen (1998):

Tillæg 3 til Bygningsreglement for småhuse

Miljøministeriet, Landsplanafdelingen (2002):

Planloven i praksis.

By- og Boligministeriet (2001): *Bypolitisk*

redegørelse afgivet af By- og Boligministeren til Folketinget, maj 2001.

By- og Boligministeriet (2001):

Vejledning om fleksibel byggesagsbehandling.

I tillegg til dette: Utdrag fra en rekke andre offisielle dokumenter, veiledere m.m.

(takkt til våre kontaktpersoner i Danmark !)

Fra Finland

Lagsamling 237/2000: *Markanvändnings- och bygglag (2000)* Edita AB.

Lagsamling 222/2003: *Lag om ändring av markanvändnings- och bygglagen.*

Riksdagen RP 167/2002: *Proposisjon og Riksdagens resyme av proposisjonen for å vedta revisjonen av MBL av 2003.*

Finlands Byggbestämmelsesamling (2000):

A-1: Tillsyn över byggarbete. Föreskrifter och anvisningar, Miljöministeriet.

Finlands Byggbestämmelsesamling (2000):
*A-2: Planerare av byggnader och byggnads-
projekt. Föreskrifter och anvisningar,*
Miljöministeriet.

Finlands Byggbestämmelsesamling (2000):
*A-4: Bruks- och underhållsanvisning för en
byggnad. Föreskrifter och anvisningar,*
Miljöministeriet.

En serie hefter om tolkningar av Mark-
användnings- och bygglagen (2000),
Miljöministeriet:

1. Planbeteckningar
2. Rekommendation om tolkningen
av affärer för specialvaror som kräver
mycket utrymme
3. Detaljplanbeskrivning
5. Statsrådets beslut om riksomfattande
mål för områdesanvändningen
6. Landskapsplanens innehåll och
utformning
7. Landskapsplanens rättsverkningar
8. Deltagande och bedömning av kon-
sekvenser i landskapsplanläggningen
9. Tillämpning av de riksomfattande
målen för områdesanvändningen
i samband med planläggningen.

Statsrådets kanslis publikationsserie 2002/3:
Det nationella byggpolitiska programmet.

Miljöhandledning 79 (2000): *Övervakning
och inspektionsprotokoll vid småhusbyggen.*
Miljöministeriet.

Bygginformationsstiftelsen RT 11-10781
(2002): *Att ansöka om tillstånd för byggande.*

Miljöministeriet (1999): *När du vill påverka
– delta i planeringen av din livsmiljö.*

I tillegg til dette: En rekke forenklet brosjyre-
materiell, oversiktsplansjer, sammendrag
og kompendier fra andre offisielle dokumen-
ter (stor takk til våre kontaktpersoner
i Finland!).

Fra Island

Stiftid. A, nr. 73/1997: sbr. lög nr. 135/1997
og lög nr. 58/1999: *Skipulags- og byggingarlög.*
Samme lov på engelsk: *Planning and
Building Act.*

Skipulagsstofnun Nr. 400/1998:
Skipulagsreglugerd.

Umhverfissráðuneytid Nr. 441/1998:
Byggingarreglugerd.

Íslenskur Stadall IST 51:2001 *Byggingarstig
husa – Definitions of progress stages for
building constructions.* Stadlarád Islands.

Utover dette: Stor takk for bistand med
å tolke det islandske skriftlige materialet,
fra våre kontaktpersoner på Island!

SAMMENDRAG

Sammenligning av bygningslov- givningen i Norden

Det er felles plan- og bygningslov i alle land unntatt Danmark, og plandelen av lovverket er underlagt miljøverndepartementene i alle landene. Bygningsdelen av lovverket er mer ulikt administrert. Miljøverndepartementene har ansvaret også for bygningsdelen av loven i Sverige, Finland og Island, selv om det i Finland er underlagt Boligministeren. I Norge er bygningsdelen av loven underlagt Kommunal- og regionaldepartementet, mens bygningsloven i Danmark er underlagt Økonomi- og erhvervsministeriet.

Rapportens første del omhandler rammebetingelsene for bygningslovens virkefelt i de fem nordiske landene. Rammebetingelsene blir sett i sammenheng med de utfordringer hvert land har hatt på området, og dermed også hva de har vektlagt under utarbeidelse av sitt lovverk. Det er mange likheter, men også ulikheter – og ulikhetene er spesielt knyttet til graden av planstyring, og til grensesnittet mellom plansaker og byggesaker.

- Danmark har sterkest planstyring og har hatt dette relativt lenge, mens Finland og Island nylig har innført sterkere planstyring. I Norge vurderes dette ved pågående revisjon av PBL. Sverige har svakest planstyring i dag.
- Alle landene unntatt Island har en form for et mer eller mindre frivillig «mellomnivå» mellom godkjent reguleringsplan og søknad om byggetillatelse som gir grunnlag for igangsetting av byggetiltak. Men det er bare Norge som har en behandling med egen formell godkjenning av dette «mellom-

nivået» (rammesøknad). De andre landene har enten en visualisert plan som benyttes som drøftingsgrunnlag for videre utvikling av et prosjekt, eller et annet grunnlag som utgangspunkt for å drøfte krav til en søknad.

For bygningslovgivningen har det i alle landene vært en utvikling i retning av mer funksjonsbaserte krav i selve loven mens mer spesifikke tekniske krav er skilt ut i forskrifter e.l. Men utviklingen har ikke gått i samme takt, og det er heller ikke valgt like modeller.

I Sverige er dette mest adskilt, ved at krav til bygg er fastsatt i en egen lov («byggnadsverksloven», BVL) og at det i stor grad er lagt vekt på frihet i valg av løsninger for å oppmuntre til innovasjon i bransjen. I Norge, Finland og delvis Danmark er tekniske krav lagt til forskrifter e.l. til loven. I Danmark er det likevel også fastsatt elementer av tekniske krav i selve loven, på bakgrunn av et ønske om at bygningsloven skulle være komplett og samordne alt som berører utformingen av byggverk innenfor rammene av en godkjent plan. I Island er de tekniske kravene del av selve lovverket, men alle krav er ikke samordnet i denne loven.

Det overordnede mål for bygningslovgivningen er i alle land å sikre god kvalitet i byggeriet. Men landene har vektlagt ulike sett av virkemidler mht. ansvar/kontroll for å oppnå dette:

- *I Norge* har byggherren et visst ansvar ovenfor bygningsmyndighetene, men formelt har hver enkelt aktør det direkte ansvaret for kvaliteten av eget arbeid. Dette er formalisert ved at det både kreves formell godkjenning av hver aktørs kompetanse og ved at det kreves kontrollplan for alle arbeider, samt godkjenning av kontrollansvarlig for hvert fagfelt. I tillegg finnes en egen formell rolle som «ansvarlig søker», som ytterligere bistand til byggherren for å sikre kontrollarbeidet. Myndighetene har etablert en offentlig godkjenningsordning av aktørene i hht. dette.
- *I Sverige* har byggherren et totalansvar ovenfor bygningsmyndighetene, utfra tanken om at kvaliteten i et byggverk

primært er avhengig av byggherrens valg. Men det er likevel innført en egen rolle som «kvalitetsansvarlig» (KA) for å sikre samfunnskravene til bygget, og myndighetene skal godkjenne KA's kompetanse. Det finnes et frivillig, privat register over kompetanse hos KA.

- *I Danmark* har byggherren et totalansvar ovenfor myndighetene, og myndighetene har ingen spesifikke krav til byggherrens kompetanse, eller til noen «hjelperoller». Det finnes følgelig heller ingen godkjenningsordninger eller registre.
- *I Finland* har byggherren også et totalansvar, og det er ikke formelle krav til byggherren. Men det er likevel i tillegg satt personlige kompetansekrav til to sentrale aktører: «hovedplanlegger» og «ansvarlig utførende», og det finnes frivillige, private registre over aktører.
- *I Island* har byggherren også et ansvar, men det er også plassert ansvar hos hver enkelt aktør, med kompetansekrav til både byggherrens «byggedirektør», til de prosjekterende og til utførende. Det er imidlertid ingen formell godkjenningsordning av aktørene, men et «register» hos myndighetene.

Danmark har altså klare ansvar hos byggherren og minst formalkrav til aktørene, mens Norge er motpol med minst ansvar hos byggherren, mest formalkrav til aktørene og tilsvarende mest omfattende godkjenningsordning (fulgt av Island). I både Norge, Sverige og Island er det i tillegg innført egne formelle «hjelperoller» for byggherren, men i alle disse tre landene er denne hjelperollen noe uklar mht. reelt ansvar og myndighet.

Ansaret for kontroll er som hovedregel lagt til byggherren, og det offentlige har tilsynsrett. Island skiller seg ut med sterkt offentlig kontroll, mens Norge har plassert ansvaret for kontroll hos selvstendige kontrollansvarlige som skal godkjenne av myndighetene.

Det kreves godkjenning av byggetiltakene i alle land, men som det fremgår over skal også alle eller noen av aktørene godkjenne i alle land unntatt Danmark. Sverige skiller seg fra de andre lan-

dene på to vesentlige områder: For det første har de en spesiell ordning med et skille mellom «bygglov» og «bygganmälan» som ikke tilsvarer de øvrige lands skiller, men som i hovedsak kan sies å ha sammenheng med søknadens forhold til plangrunnlaget. For det andre har byggesaksmyndighetene ikke et ansvar for å koordinere all offentlig saksbehandling, kun opplyse om hvilke instanser byggherren selv må innhente godkjenninger fra – og en byggetillatelse trenger derfor ikke medføre at man kan igangsette bygging.

Det er ulikt syn på nabovarsling og naboers rettigheter; i Sverige, Danmark og Island vurderes dette som en plansak og ikke som del av byggesaksbehandlingen. I Finland og Norge er dette del av byggesaken, men med ulike prosedyrer der Finland ser dette som et offentlig ansvar mens Norge legger ansvaret for nabovarsling til aktørene.

Det er meget stor variasjon i praktisk byggesaksbehandling, men Danmark og Island skiller seg ut som to ytterpunkter. Danmark har få formalkrav og stor lokal valgfrihet, forholdet til plangrunnlaget vektlegges sterkt, og ferdigattesten har stor betydning. Island har mange sterke og detaljerte formalkrav til alle ledd, men ferdigattesten har i praksis liten betydning ettersom det er åpnet for å ta husene i bruk før de er ferdige, og det omsettes mange halvferdige hus (de har til og med attester som viser ulik grad av ferdigstilling).

I de fleste landene er det fokus på utbyggingsavtaler, men det formelle grunnlaget for å inngå slike avtaler, og myndighetenes motiver for å inngå avtalene varierer.

Forsikringsordninger ansees som hovedregel som et privatrettslig anliggende. Men i både Sverige og Danmark har de offentlige tilleggsordninger for å sikre boligeiernes rettigheter.

Klageadgang og sanksjonsmuligheter er i hovedsak lik i alle de nordiske landene, selv om det finnes noen variasjoner. Det er noe større ulikheter mht. klageinstansene.

YHTEENVETO

Pohjoismaiden rakennuslainsäädäntöjen vertailu

Kaavoitus ja rakentaminen on kaikissa Pohjoismaissa, Tanskaa lukuun ottamatta, sisällytetty samaan lakiin, ja kaavoitusasioista vastaa kaikissa maissa ympäristöministeriö. Rakentamisasioista vastaavat eri maissa eri tahot. Suomessa, Ruotsissa ja Islannissa myös rakentamisasioista vastaa ympäristöministeriö, Suomessa tarkemmin ottaen alue- ja kuntaministeri (asuntoministeri). Norjassa rakentamista koskevat asiat ovat kunta- ja alueministeriön alaisia, kun taas Tanskassa rakentamista koskevista asioista vastaa talous- ja elinkeinoministeriö.

Raportin ensimmäisessä osassa käsitellään rakennuslain vaikutuspiiriä koskevia puite-ehtoja Pohjoismaissa. Puite-ehtoja käsitellään alan eri maissa tuomien haasteiden valossa sekä siitä näkökulmasta, jota maissa on painotettu lakia säädettäessä. Yhteneväisyyksiä on paljon, mutta niin on myös eroja. Erityisen merkittäviä erot ovat kaavoituksen ohjauksen määrässä sekä kaavoitus- ja rakentamisasioiden rajanvedossa.

- Kaavoituksen ohjaus on voimakkainta Tanskassa, jossa sitä on harjoitettu melko pitkään. Suomessa ja Islannissa kaavoituksen ohjausta on vasta hiljattain lisätty. Norjassa asiaa harkitaan parhaillaan kaavoitus- ja rakennuslain muutostyön yhteydessä. Heikointa kaavoituksen ohjaus on tällä hetkellä Ruotsissa.

- Kaikissa maissa, Islantia lukuun ottamatta, on jonkinlainen, enemmän tai vähemmän vapaaehtoinen välitaso hyväksytyn asemakaavan ja rakennusurakan aloittamisen perustana olevan rakennuslupahakemuksen välillä. Norja on ainoa maa, jossa tämän välitason asioilla on muodollinen käsittely- ja luvanhakumenettely. Muissa maissa lupahakemuksien käsittelyssä käytetään joko visualisoitua suunnitelmaa projektin jatkokehityksestä tai muuta materiaalia.

Rakennuslainsäädäntö rakentuu kaikissa maissa siten, että toimivuuteen perustuvat vaatimukset on kirjattu lakiin ja tekniset vaatimukset on eritelty asetuksissa ja muissa määräyksissä. Kehitys ei kuitenkaan ole kulkenut samaa tahtia eikä noudattanut samoja malleja.

Ruotsin järjestelmässä erot ovat suurimmat. Rakennusvaatimukset on määritelty omassa laissaan (byggnadsverkslag, BVL), jossa painotetaan ratkaisujen vapautta, minkä tarkoituksena on kannustaa alan toimijoita innovatiivisuuteen. Suomessa, Norjassa ja osin myös Tanskassa tekniset vaatimukset on määritelty asetuksissa ja muissa määräyksissä. Tanskassa lain teksti sisältää teknisiä perusvaatimuksia. Tavoitteena on, että rakennuslaki käsittäisi kaikki rakentamista määrittävät asiat hyväksytyn kaavan puitteissa. Islannissa tekniset vaatimukset sisältyvät lainsäädäntöön, mutta kaikkia vaatimuksia ei ole kirjattu samaan rakennuslakiin.

Kaikissa maissa rakennuslainsäädännön päätavoite on varmistaa laadukas rakentaminen. Eri maissa vastuu- ja valvontakysymyksissä painotetaan kuitenkin eri vaikutuskeinoja:

- *Norjassa* rakennuttajalla on tietty vastuu rakennusvalvontaviranomaisiin nähden, mutta muodollisesti jokainen urakoitsija vastaa oman työnsä laadusta. Jokaiselta urakoitsijalta vaaditaan muodollinen hyväksyntä kelpoisuudesta ja työntekijöiden työn valvontasuunnitelmasta sekä jokaisen ammattialan valvontavastaavan kelpoisuudesta. Lisäksi on muodollinen vastuullisen hakijan rooli. Tarkoituksena on tukea rakennuttajaa ja varmistaa näin valvontatyö. Maassa on käytössä julkinen urakoitsijoiden luvanmyöntämissjärjestelmä.

- *Ruotsissa* rakennuttajalla on kokonaisvastuu rakennusviranomaisiin nähden. Ajatuksena on, että rakentamisen laatu riippuu ensisijaisesti rakennuttajan tekemistä valinnoista. Käyttöön on kuitenkin otettu laatuvaastavan tehtävä, millä pyritään varmistamaan, että rakentamisen yhteiskuntavaatimukset täyttyvät. Viranomaiset hyväksyvät laatuvaastavan kelpoisuuden. Laatuvaastavien kelpoisuudet on kirjattu vapaaehtoiseen, yksityiseen rekisteriin.
- *Tanskassa* rakennuttajalla on kokonaisvastuu viranomaisiin nähden, eikä rakennuttajalle tai muille toimijoille ole asetettu erityisiä kelpoisuusvaatimuksia. Näin ollen ei myöskään ole luvanmyöntämisjärjestelyä eikä rekistereitä.
- *Suomessa* rakennuttajalla on myös kokonaisvastuu, eikä rakennuttajalle ole asetettu muodollisia kelpoisuusvaatimuksia. Kahdelle keskeiselle toimijalle – pääsuunnittelijalle ja vastuulliselle rakentajalle – on kuitenkin määritelty yksilölliset kelpoisuusvaatimukset. Lisäksi ylläpidetään vapaaehtoisia, yksityisiä urakoitsijarekistereitä.
- *Islannissa* vastuu on rakennuttajalla, mutta osa vastuusta on säilytetty myös urakoitsijoille. Rakennuttajan rakennusjohtajalle, suunnittelijoille ja rakentajille on asetettu kelpoisuusvaatimukset. Urakoitsijoille ei kuitenkaan ole muodollista luvanmyöntämisjärjestelyä, mutta heistä pidetään rekisteriä.

Tanskassa rakennuttajan vastuu on siis selkein ja urakoitsijoiden muodolliset vaatimukset lievimmät, kun taas Norjassa tilanne on täysin päinvastainen: rakennuttajan vastuu on pienin ja urakoitsijoiden ja muiden toimijoiden kelpoisuusvaatimukset ovat hyvin tiukat. Seuraavaksi tiukimmat vaatimukset ovat Islannissa. Ruotsissa, Norjassa ja Islannissa on lisäksi otettu käyttöön muodollinen rakennuttajan tukitoimijan rooli, mutta tämän tukitoimijan todellinen vastuu ja valta on kaikissa maissa määritelty jokseenkin epäselvästi.

Valvontavastuu on pääsääntöisesti rakennuttajalla, ja viranomaisilla on oikeus valvoa toimintaa. Islannin järjestelmä eroaa tiukan viranomaisvalvontansa puolesta, kun taas Norjassa valvontavastuu on itsenäisillä, viranomaisten hyväksymillä valvontatahoilla.

Rakentaminen on kaikissa maissa luvanvaraista, mutta kaikissa maissa, Tanskaa lukuun ottamatta, kaikkien tai osan urakoitsijoista on saatava lupa. Ruotsin järjestelmä eroaa muiden maiden järjestelmistä kahdella osa-alueella: Ensinnäkin Ruotsissa on rakennuslupa ja rakennushankeilmoitus erotettu toisistaan tavalla, joka ei vastaa muiden maiden jaottelua, mutta jonka pääsääntöisesti voidaan sanoa olevan yhteydessä hakemuksen kaavapiirrokseen. Toiseksi Ruotsin rakennusvalvontaviranomaisilla ei ole velvollisuutta koordinoida kaikkea julkista asioiden käsittelyä, vaan he voivat vain ilmoittaa, miltä eri tahoilta rakennuttajan on haettava luvat. Rakennusluvan saaminen yhdeltä taholta ei siis automaattisesti tarkoita sitä, että rakentamisen voi aloittaa.

Naapureiden kuuleminen ja näkemykset naapureiden oikeuksista eroavat myös toisistaan; Ruotsissa, Tanskassa ja Islannissa kyse on kaavoitustason asiasta, ei rakennusasiasta. Suomessa ja Norjassa asia luokitellaan rakennusasiaksi, mutta menettelyt ovat erilaiset. Suomessa asian katsotaan olevan julkisen vastuun piirissä, kun taas Norjassa vastuu naapureiden kuulemisesta on säilytetty urakoitsijoille.

Käytännön rakennusasiakäsittelyissä on suuria eroja, mutta Tanskan ja Islannin järjestelmät eroavat selkeästi muista. Tanskassa muotovaatimukset ovat vähäiset ja paikallinen valinnanvapaus suuri, suhdetta kaavoitukseen painotetaan voimakkaasti ja valmistumiskatselmuksessa myönnettävällä todistuksella on suuri merkitys. Islannissa kaikkia vaiheita koskevat tiukat ja yksityiskohtaiset muotovaatimukset, mutta valmistumiskatselmuksella ja todistuksella on käytännössä hyvin vähän merkitystä, sillä talot voi vapaasti ottaa käyttöön, ennen kuin ne valmistuvat. Islannissa myydäänkin paljon puolivalmiita taloja. On jopa todistuksia, joista käy ilmi talon valmiusaste.

Useimmissa maissa keskitytään laajennussopimuksiin, mutta muodollinen perusta tällaisten sopimusten solmimiselle ja viranomaisten motiivit sopimusten solmimiseen vaihtelevat.

Vakuutusjärjestelyjä pidetään pääsääntöisesti yksityisoikeudellisena asiana. Sekä Ruotsissa että Tanskassa on julkisia lisämääräyksiä, joilla varmistetaan asunnonomistajien oikeudet.

Valitusmenettelyt ja rangaistusmahdollisuudet ovat pääsääntöisesti samat kaikissa Pohjoismaissa, vaikka paikallisia eroja toki esiintyy. Enemmän eroja on valitustahoissa.

Nordisk Ministerråds og Nordisk Råds publikationer kan bestilles hos:

BELGIEN & LUXEMBOURG

Jean de Lannoy
Avenue du Roi, 202
1190 Brussels
Tel +32 (0)2 538 5169
Fax +32 (0)2 538 0841
jean.de.lannoy@euronet.be

CANADA

Renouf Publishing Company Ltd
5369 Canotek Road, Ottawa,
Ontario K1J 9J3
Tel +1 (613) 745 2665
Fax +1 (613) 745 7660
order.dept@renoufbooks.com
www.renoufbooks.com

DANMARK

Svensk-Norsk Bogimport A/S
Esplanaden 8 B
1263 København K
Tel +45 33 14 26 66
Fax +45 33 14 35 88
snb@bog.dk
www.snbog.dk

ESTLAND

Astro Raamatud AS
Pärnu mnt 142
11317 Tallinn
Tel +372 654 8485
Fax +372 654 8475
book@astro.ee

FINLAND

Akademiska Bokhandeln
PB 128, Centralgatan 1
00101 Helsingfors
Tel +358 9 12141
akatilau@akateeminen.com
www.akateeminen.com

FRANKRIG

Librairie LAVOISIER
14, rue de Provigny
94236 Cachan Cedex
Tel +33 (1) 4740 6700
Fax +33 (1) 4740 6702
group@lavoisier.fr
www.lavoisier.fr

FÆRØERNE

H.N. Jacobsens Bókahandil
Postboks 55
110 Tórshavn
Tel +298 31 10 36
Fax +298 31 78 73
hnj@hnj.fo

HOLLAND

De Lindeboom
Internationale Publicaties b.v.
M.A. de Ruyterstraat 20 A
NL-7482 BZ Haaksbergen
Tel +31 (0)53 5740004
Fax +31 (0)53 5729296
books@delindeboom.com
www.delindeboom.com

ISLAND

Mál og Menning
Laugavegi 18
101 Reykjavík
Tel +354 (9)515 2500
Fax +354 (9)515 2505
verslun@mm.is

KINA

C N P I E C, Europe Division
16 Gongti East Road
P.O. Box 88
Beijing
Tel +86 10 50 66 688-8
Fax +86 10 50 63 101

LETLAND

Jana Rozes Gramātnica
Kr. Barona iela 5
1011 Rīga
Tel +371 (0)2 284288
Fax +371 7 370 922

LITAUEN

Penki Kontinentai
A. Stulginskio 5
2001 Vilnius
Tel +370 (5) 2664540
Fax +370 (5) 2664565
books@5ci.lt
www.books.lt

NORGE

Akademika A/S
Postboks 84 Blindern
0314 Oslo
Tel +47 22 85 30 30
Fax +47 22 85 30 80
bloken@sio.uio.no
www.akademika.no

RUMÆNIEN

Euromedia s.r.l.
Str Dionisie Lupu nr 65
70184 Bucuresti
Tel +40 1 614 06 64
Fax +40 1 312 96 46

STORBRITANNIEN

The Stationery Office
P.O. Box 276
London SW8 5DT
Tel +44 870 600 5522
Fax +44 870 600 5533
customer.services@tso.co.uk
www.tso.co.uk/bookshop

SVERIGE

Fritzes
Kundservice
106 47 Stockholm
Tel +46 (0)8 690 9190
Fax +46 (0)8 690 9191
order.fritzes@nj.se
www.fritzes.se

TYSKLAND

UNO-Verlag GmbH
Am Hofgarten 10
53113 Bonn
Tel +49 (0)228 949020
Fax +49 (0)228 9490 222
info@uno-verlag.de
www.uno-verlag.de

UNGARN

Euro Info Service
PO Box 1039
1245 Budapest
Tel +36 (1) 329 2487
Fax +36 (1) 349 2053
euroinfo@euroinfo.hu

USA

Bernan
4611-F Assembly Drive
Lanham MD 20706-4391
Tel +1 (301) 459 7666
Fax +1 (301) 459 0056
query@bernann.com
www.bernann.com

ÅLAND

Lisco bok- och pappershandel
Skarpansvägen 25
Box 8
22101 Mariehamn
Tel +358 (0)18 17 177
Fax +358 (0)18 19 771
info@lisco.fi