DET KONGELIGE KOMMUNAL- OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Sivilombudsmannen
Postboks 3 Sentrum
0101 OSLO

Deres ref	Vår ref	Dato
	20/3746-4	31. august 2020

Departementets svar på undersøkelse om tolkningen av plan- og bygningsloven § 21-7

Vi viser til brev av 26. juni 2020. Sivilombudsmannen har på bakgrunn av to konkrete klagesaker om plan- og bygningsloven (pbl.) § 21-7, funnet grunn til å stille spørsmål til Kommunal- og moderniseringsdepartementet om forståelsen av bestemmelsen.

1. En nærmere redegjørelse for vurderingstemaet om når en søknad er «fullstendig». Herunder hvordan en søknad som mangler relevante og nødvendige opplysninger etter SAK 5-4 blir vurdert i denne sammenheng.

Etter pbl. § 21-7 første ledd må kommunen avgjøre en søknad innen 12 uker etter at fullstendig søknad foreligger. Fristen begynner å løpe når søknaden er fullstendig, se pbl. § 21-4. Det er tiltakshaver eller ansvarlig søker som har ansvaret for at søknaden inneholder alle nødvendige opplysninger for at kommunen i den konkrete saken skal kunne vurdere om tillatelse kan gis, jf. pbl. § 21-2. Benytter tiltakshaver seg av en profesjonell ansvarlig søker skal denne ha rutiner for å sikre at søknadsdokumentasjonen er fullstendig, jf. pbl. § 23-4.

I plan- og bygningsloven og byggesaksforskriften skilles det mellom ulike typer søknader. Dette skillet kan også være gjenstand for tolkning og skjønn, og gi variasjon med hensyn til hva kommunen kan kreve fremlagt av krav til dokumentasjon og hvilken saksbehandlingstype som skal gjelde (søknad med eller uten ansvarlig foretak, søknad om rammetillatelse, enkle tiltak med videre). Hvilke opplysninger som kan kreves i den enkelte sak er avhengig av hvilket tiltak det er tale om, tiltakets kompleksitet, lokale forhold, om det skal utføres bygningstekniske arbeider mv. Det stilles ikke like krav til hvilke forhold som skal dokumenteres i en sak om bruksendring av kjeller som til en sak om oppføring av ny bolig.

Forskrift om byggesak (SAK10) §§ 5-1 og 5-4 tredje ledd bokstav a til q presiserer nærmere hvilke opplysninger som skal gis ved søknad om tillatelse til tiltak. Opplysningene skal bare gis i den utstrekning de er relevante for tiltaket og nødvendige for behandlingen av den

Postadresse	Kontoradresse	Telefon*	Avdeling	Saksbehandler
Postboks 8112 Dep	Akersg. 59	22 24 90 90	Bolig- og	Nina Sundell
0032 Oslo		Org.nr.	bygningsavdelingen	22 24 68 94
postmottak@kmd.dep.no	www.kmd.dep.no	972 417 858		

konkrete saken. Søknaden skal altså gi de opplysninger som er nødvendige for at kommunen skal kunne vurdere om tillatelse kan gis. I all hovedsak knytter dette seg til tiltakets "ytre rammer", som bl.a. opplysninger om plan, plassering, visuell utforming og dispensasjonsbehov. Dette er viktige overordnede krav. Dokumentasjonen skal også sette kommunen i stand til å vurdere behovet for tilsyn. Videre kan det i kommunenes arealplaner stilles materielle krav som kan påvirke behov for, og omfang av, dokumentasjon som skal foreligge i forbindelse med byggesøknader innenfor det aktuelle planområdet.

Dersom kommunen, ut fra den innsendte dokumentasjon i søknaden, ikke kan ta stilling til om kravene er oppfylt, mener departementet at søknaden ikke kan anses som fullstendig. Slike mangler kan gi grunnlag for at søknaden ”sendes i retur”, slik det er beskrevet i rundskriv H-13/04. Kommunen gjøres altså ikke ansvarlig, og fristen starter ikke å løpe når en søknad har slike mangler.

2. I hvilke tilfeller er en mangelfull søknad likevel «fullstendig» slik at fristen starter ved registrering av saken? Vi ber departementet særlig redegjøre nærmere for skillet mellom mindre og større mangler ved søknaden, som det refereres til i veilederen. Hvor trekkes denne grensen?

Kommunens ansvar og plikter knytter seg primært til å vurdere en byggesøknad opp mot rammeforutsetninger i plan og materielle krav i lov og forskrift ("ytre rammer"). De viktigste bestemmelsene kommunen må vurdere er:

- Om tiltaket kommer i strid med forbudet mot bygging i 100-meters beltet ved sjøen
- Om tiltaket er i samsvar med planbestemmelsene
- Om det bør eller er nødvendig å legge ned midlertidig forbud mot tiltak
- Om teknisk infrastruktur som vei, vann og avløp er på plass
- Grunn- og miljøkrav (flom, ras, forurensning i grunnen o.l.)
- Plassering, høyde og avstand til nabogrense
- Visuelle kvaliteter. Tiltakshaver plikter å se til at tiltaket oppfyller krav til visuelle kvaliteter, mens kommunen skal godkjenne om tiltaket er i samsvar med kravene.
- Om saken skal fremlegges for andre myndigheter
- Eventuelle søknader om dispensasjon

Om søknaden mangler opplysninger som nevnt over, kan dette etter en konkret vurdering, være eksempler på en større mangel. Etter departementets vurdering må dagens regelverk forstås slik at fristen på 12 uker ikke starter å løpe dersom søknaden har store feil og mangler.

Derimot vil fristene løper fra mottak av søknaden i kommunen dersom søknaden kun inneholder mindre feil eller mangler som ikke er til hinder for at ”kommunen skal kunne gi tillatelse til tiltaket”, jf. pbl. § 21-2 første ledd. I disse tilfellene løper tidsfristen ved mottak selv om feilen eller mangelen må rettes før kommunen formelt kan fatte vedtak. Kommunen har i slike tilfeller også mulighet til å fatte vedtak om rammetillatelse dersom søker ønsker dette, med vilkår om at dokumentasjonen kompletteres med feilrettinger og suppleringer før igangsettingstillatelse. En forutsetning for dette, er at de manglende opplysningene ikke medfører at tiltaket må omprosjekteres, da slike endringer må avklares ved rammetillatelse.

Det er vanskelig å trekke en klar grense mellom mindre og større mangler. Dette vil nødvendigvis bero på en konkret vurdering. Eksempler på mindre feil og mangler kan være at søknaden mangler tiltakshavers underskrift. Også tilfeller der det ikke er korrekt målsetting på tegninger/situasjonskart eller manglende inntegning av terreng og kotelinjer på tegninger/situasjonskart kan etter en konkret vurdering anses som en mindre mangel, særlig der det er klart at tiltaket oppfyller for eksempel avstandskravet i pbl. § 29-4 og ikke trenger dispensasjon. Det samme gjelder dersom en søknad mangler erklæring om ansvarsrett. Dette fordi kommunen ikke lenger skal godkjenne ev. avslå ansvarsrett.

I slike tilfeller forlenges tidsfristen med den tiden søker bruker på å komplettere søknaden. Det vil si at den tiden som går fra kommunen sender beskjed til søker om å komplettere søknaden til kommunen mottar de nye opplysningene, skal komme i tillegg til fristen. At tid for retting og supplering kommer i tillegg, innebærer i resultatet det samme som at søknaden skal være fullstendig før fristene løper[1].

3. Hvilken betydning har kommunens håndtering av mangelfulle søknader? Hvis kommunen gir søkeren mulighet til å supplere søknaden, vil feilen likevel kunne være av en slik art at fristen ikke starter før klageren har sendt supplerende opplysninger? Eller vil fristen starte fra mottak av søknaden, men tiden som går fra kommunen gir beskjed om manglene til søkeren kommer tilbake med supplerende opplysninger blir fratrukket?

Som nevnt over er det søker alternativt tiltakshaver selv som har ansvaret for at søknaden er fullstendig. Kommunen har likevel plikt til å informere dersom søknaden er mangelfull, og kan i utgangspunktet ikke avslå en søknad med den begrunnelse at det er mangelfull. Dersom en søknad er mangelfull, kan kommunen legge søknaden på vent til de har mottatt de nødvendige opplysningene. Kommunen må imidlertid, etter å ha etterlyst nødvendig dokumentasjon, kunne avvise søknaden dersom slik dokumentasjon ikke mottas. I et slikt tilfelle må det sendes inn ny søknad hvor det vil løpe en ny frist på 12 uker for behandling av saken.

Spørsmålet om hvilken betydning kommunens håndtering av søknader som inneholder større feil eller mangler har, er ikke direkte regulert i plan- og bygningslovgivningen. Forarbeidene til bestemmelsen gir begrenset med veiledning med hensyn til å avklare hvilken betydning kommunens håndtering av slike mangelfulle søknader har for beregning av saksbehandlingsfristene.

Departementet mener dagens regelverk må forstås slik at fristen på 12 uker ikke starter å løpe før søknader med store feil og mangler er fullstendige. Dette gjelder uavhengig av om kommunen velger å sende saken i retur eller gir søker anledning til å rette opp manglene. Dette fordi det kan være en fordel for søker å få mulighet til å supplere en søknad, og dermed slippe å sende inne søknaden på nytt med krav om ny nabovarsling, nytt byggesaksgebyr mv. Fristen blir da i slike tilfeller den samme som der en ny 12 ukers-frist starter ved ny innsending av en returnert søknad. Vi mener ordlyden i pbl. § 21-4, som sier at fristen løper fra fullstendig søknad foreligger, støtter dette standpunktet.

[1] Jf. rundskriv H-13/04

Samtidig er det viktig i denne sammenheng at mangelfulle søknader ikke blir liggende i lang tid før kommunen tar stilling til dem. Som nevnt over har kommunen plikt til å informere om mangler ved søknaden og ansvar for å behandle denne.

Når det gjelder søknader som inneholder mindre feil og mangler, så vil den tiden som går fra kommunen sender beskjed til ansvarlig søker til kommunen mottar de nye opplysningene, komme i tillegg til tidsfristen på 12 uker, jf. punkt 2. Dette er beskrevet i rundskriv H-13/04 punkt 4. Det vil si at fristen forlenges med den tiden det tar å få nye opplysninger fra søker. Tid som brukes til å vurdere om søknaden er klar til å behandles regnes da med i fristen på 12 uker.

4. **Vil fravær av nødvendig dispensasjonssøknad alltid medføre at en søknad ikke er «fullstendig»? Har det noen betydning at søknaden er tatt under behandling, f. eks. ved at byggesøknad og dispensasjonssøknad er sendt på høring til statlige myndigheter, før søkeren varsles om at det kreves flere dispensasjoner? Har det betydning at det varsles om at søknaden vil bli avslått og ikke avvist?**

Er et planlagt tiltak avhengig av dispensasjon, skal dette fremgå av nabovarsel, jf. pbl. §§ 19-1 og 21-3, og av søknaden om tillatelse, jf. pbl. § 21-2 første ledd tredje punktum. Dispensasjon forutsetter at det sendes inn grunngitt søknad, jf. § 19-1 første punktum.

Mangler det en dispensasjonssøknad, er det mye som taler for at nabovarslingen også har vært mangelfull. Etter departementets mening vil fravær av en nødvendig dispensasjonssøknad alltid medføre at en søknad ikke er fullstendig. Det er etter vår oppfatning uten betydning om søknaden er tatt under behandling, f.eks. sendt på høring til statlige myndigheter, og det i den forbindelse oppdages at tiltaket krever ytterligere dispensasjoner. Som nevnt under vårt svar til spørsmål 1, er det ansvarlig søker alternativt tiltakshaver som har primæransvaret for at søknaden er fullstendig. Risikoen for feil og mangler vil dermed ligge hos den som søker.

Vi er noe usikre på hva ombudsmannen mener med det siste spørsmålet under punkt 4, men vil forsøke å besvare det likevel. Dersom kommunen avdekker at det mangler en dispensasjon i en mottatt søknad, legger vi til grunn at søker får mulighet til å rette mangelen før kommunen eventuelt avslår. Når kommunen eventuelt mottar dispensasjonen som mangler, vil fristen for behandling av (hele) søknaden begynne å løpe, forutsatt at kommunen ellers har mottatt den dokumentasjonen som er nødvendig for å kunne ta stilling til den, jf. punkt 1. Dersom søker ikke følger opp, og ikke sender inn nødvendig dokumentasjon, vil kommunen etter vårt syn kunne avslå søknaden som følge av at tiltaket mangler dispensasjon, fordi tiltaket da er i strid med plan- og bygningslovgivningen. Departementets tolkning av regelverket innebærer at fristen ikke har startet å løpe i disse sakene når søknaden avslås.

Vi bemerker for øvrig at saksbehandlingen kan få betydning for gebyrets størrelse, se eksempelvis Oslo kommunens gebyrregulativ for 2020 der det under punkt 3.6 gis regler om gebyr for avsluttet sak før vedtak.

5. Har kommunen en frist for å avgjøre om søknaden er «fullstendig»? Eller kan kommunen under saksbehandlingen komme til at det er mangler ved søknaden som gjør den ufullstendig, med den betydning at saksbehandlingsfristen ikke har startet?

Formelt sett er det ikke i lov eller forskrift gitt en egen frist for når kommunen skal avgjøre om en søknad er fullstendig eller ikke. Formålet bak fristbestemmelsene forutsetter imidlertid at kommunene har en eller annen form for mottakskontroll av søknaden. Departementet har også oppfordret kommunene om å foreta en mottakskontroll innen 1-2 uker etter at saken er mottatt. NKF byggesak har publisert temastoffet om Mottakskontroll på intranettetsiden til kommunene som deltar i nettverkssamarbeidet. Etter det vi er kjent med praktiserer flere kommuner også en eller annen form for mottakskontroll.

Den vanlige fremgangsmåten er å sende et brev om at søknaden ikke er fullstendig, og informere om hva som mangler. Det bør også opplyses om at kommunen ikke kommer til å saksbehandle søknaden før opplysningene er sendt inn, og at fristen etter pbl. § 21-7 først løper når søknaden er fullstendig.

Det er i plan- og bygningslovgivningen ikke krav til at kommunen sender ut et formelt mangelbrev til ansvarlig søker dersom mottatt søknad anses å være ufullstendig. Dersom kommunen oppdager at opplysninger mangler, må likevel søker gjøres oppmerksom på dette[2]. Som nevnt over kan saken kan sendes tilbake, eller legges "på vent", for supplering av opplysninger. Når søknaden er fullstendig plikter kommunen å behandle søknaden innenfor nærmere fastsatte frister.

Avsluttende merknad

Departementet vil avslutningsvis påpeke at vi ser at dagens regelverk er komplisert å forstå og praktisere, og dette kan føre til at formålet med tidsfristbestemmelsene uthules. Plan- og bygningslovgivningen og veiledninger til regelverket er under kontinuerlig vurdering for mulig forbedring. Krav til dokumentasjon er noe departementet har fokus på. I Prop. 99 L (2013-2014) varslet departementet forskriftsgjennomgang av kravene, og at det kunne være aktuelt å tydeliggjøre hva som menes med fullstendig søknad. Vi har bl.a. brukt tid på å kartlegge utfordringer som ulike dokumentasjonskrav innebærer.[3]

Vi tror løsningen på utfordringene med dokumentasjonsreglene først og fremst ligger i digitalisering av regelverk og søknader. Det er et mål å skape digitale søknadsløsninger for innbyggerne og et digitalt system for kommunenes søknadsbehandling. Ved hjelp av plattformen Fellestjenester BYGG vil alle digitale byggesøknader komme til kommunene i et felles format og utseende. Fellestjenester BYGG tilbyr automatisk kontroll av en byggesøknad før innsending til kommunen. Dette skal gi flere korrekte og fullstendige søknader, og bidra til mer effektiv, forutsigbar og standardisert saksbehandling av byggesøknader. Det arbeides også med å gjøre planprosessene mer digitale. I forbindelse med virusutbruddet vedtok Stortinget en tilleggsbevilgning på 20 mill. kroner til digitalisering av plan- og byggesaker i 2020. Det er igangsatt pilotprosjekter som skal utvikle digitale

[2] Jf. fvl. § 11
[3] Menon, "Praktisering av byggteknisk forskrift og planbestemmelser på tvers av landets kommuner", 2018

selvbetjeningsløsninger for arealplansaker (Fellestjeneste PLAN). Videre utformes det en digital reguleringsplan, som gir søkere enkelt svar på det som må avklares og legges til grunn for en byggesøknad (Drømmeplan). I tillegg er det igangsett piloter for å utarbeide fullverdige digitale bygningsinformasjonsmodeller (BIM) av eksisterende bygg, såkalte digitale tvillinger.

Med hilsen

Karen Marie Glad Visnes (e.f.)
avdelingsdirektør

Nina Sundell
fagdirektør

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer