

Høringsnotat

(saksnr. 25/961)

Forslag til endringer i plan- og bygningsloven og
forskrift om byggesak

**Tydeliggjøre og effektivisere reglene om tidsfrister for saksbehandling og
gebyrbortfall i byggesaker.**

Innhold

1	Innledning.....	3
2	Tidsfristreglene i plan- og bygningslovgivningen	3
2.1	Gjeldende rett	3
2.2	Behov for endring.....	5
2.3	Departementets vurderinger av ulike alternativer	6
2.4	Departementets forslag til endringer	9
2.5	Nærmere om forslaget.....	10
3	Kommunens adgang til å avvise mangelfulle søknader	11
3.1	Gjeldende rett	11
3.2	Behov for endring.....	11
3.3	Departementets forslag til endringer	12
3.4	Nærmere om forslaget.....	12
4	Kommunens adgang til å ensidig forlenge saksbehandlingsfristen	15
4.1	Gjeldende rett	15
4.2	Behov for endring.....	16
4.3	Departementets forslag til endringer	16
4.4	Nærmere om forslaget.....	16
5	Mindre endring i byggesaksforskriften § 7-2	17
6	Administrative og økonomiske konsekvenser av forslagene	18
6.1	Konsekvenser for tiltakshavere og søkere	18
6.2	Konsekvenser for kommunene	19
7	Utkast til lov- og forskriftsforslag.....	22

1 Innledning

Kommunal- og distriktsdepartementet foreslår i dette høringsnotatet endringer i plan- og bygningsloven og forskrift om byggesak (byggesaksforskriften) for å tydeliggjøre og effektivisere reglene om tidsfrister for saksbehandling og gebyrbortfall i byggesaker.

I dag begynner saksbehandlingsfristene å løpe når søknaden er «*fullstendig*».

Departementet foreslår å endre dette utgangspunktet for beregning av saksbehandlingsfrister i plan- og bygningslovgivningen. Forslaget innebærer at saksbehandlingsfristene starter å løpe når søknaden er «*mottatt*» i kommunen.

Departementet foreslår videre at kommunen gis en utvidet og lovfestet adgang til å avvise en søknad der etterspurte opplysninger ikke blir sendt inn innen en gitt frist, og at kommunens ensidige adgang til å forlenge saksbehandlingsfristen utvides.

Regjeringen vil få fart på boligbyggingen igjen, og har et ambisiøst mål om å få til bygging av 130.000 boliger innen 2030. For å nå målet, har regjeringen satt i gang en rekke tiltak. Forslagene i vedlagte høringsnotater er en del av regjeringens boligsatsing.

Formålet med endringsforslagene er at søknadsbehandlingen skal bli mer forutsigbar, og samtidig bidra til at søknader ikke blir liggende for lenge før kommunen ser på dem første gang. Det skal også bli enklere å forstå og praktisere reglene om tidsfrister og gebyrbortfall, og det skal bli færre skjønsmessige vurderinger i reglene enn i dag. Dette vil gjøre situasjonen mer forutsigbar, både for kommunen og de som søker.

Departementets forslag må ses i sammenheng med Direktoratet for byggkvalitet sitt høringsnotat om å endre reglene om søknad og dokumentasjon i byggesaker, som er på høring parallelt.

Formålet med Direktoratets forslag er å tydeliggjøre kravene til søknad og dokumentasjon for søknadspliktige tiltak. Direktoratet foreslår å lage separate bestemmelser for krav til opplysninger i søknad om rammetillatelse, igangsettingstillatelse og tillatelse i ett trinn, slik at det kommer tydeligere frem hva som kreves av dokumentasjon til disse søknadstypene. I tillegg foreslår direktoratet at kravene til søknadsdokumentasjon deles opp i opplysninger som alltid skal med i en søknad, uavhengig av hvilket tiltak søknaden gjelder, og opplysninger som bare skal med hvis det er nødvendig for at kommunen skal kunne behandle søknaden. Forslagene skal føre til at det er færre skjønsmessige og konkrete vurderinger knyttet til hva en søknad skal inneholde.

2 Tidsfristreglene i plan- og bygningslovgivningen

2.1 Gjeldende rett

Både den som skal bygge og andre aktører i et byggeprosjekt har behov for å vite når søknaden blir avgjort, og at det skjer innen rimelig tid. For å sikre en forutsigbar og effektiv saksbehandling, har plan- og bygningslovslovgivningen frister for kommunens behandling av søknader.

Hovedregelen er at kommunen skal behandle en søknad så snart som mulig og senest innen 12 uker etter at fullstendig søknad er mottatt.¹ Bruker kommunen lengre tid, reduseres byggesaksgebyret. Nærmere regler om gebyrnedsettelse er fastsatt i byggesaksforskriften § 7-6. En ny eller endret arealplan kan heller ikke legges til grunn etter utløpet av 12-ukersfristen.² I tillegg er det en del søknader som skal behandles av kommunen innen 3 uker.³ I noen av disse sakene anses tillatelse som gitt dersom søknaden ikke er avgjort innen 3 uker.

Saksbehandlingsfristene begynner å løpe når søknaden er *fullstendig*. Den som søker har ansvaret for at søknaden er fullstendig, det vil si at søknaden inneholder alle de opplysninger som er nødvendige for at kommunen skal kunne vurdere om det kan gis tillatelse.

Hvilke opplysninger som kreves i den enkelte sak vil variere. En del opplysninger skal gis i alle søknader, mens andre opplysninger skal gis dersom de er relevante for tiltaket og nødvendige for kommunens behandling av saken. Det er for eksempel ulike krav til hvilke forhold som skal dokumenteres i en sak om bruksendring av kjeller som til en sak om oppføring av ny bolig. Dette betyr at både kommunen og den som søker må gjøre en konkret vurdering i hver enkelt sak om en søknad er fullstendig. Det vil derfor variere når ulike søknader er å anse som fullstendige slik at saksbehandlingsfristen begynner å løpe.

For å unngå at saksbehandlingsfristene ikke starter for søknader som kun inneholder en mindre feil eller mangel, eksempelvis at søknaden mangler tiltakshavers underskrift, har departementet gjennom langvarig forvaltningspraksis lagt til grunn et skille mellom vesentlige og mindre mangler.

Etter departementets vurdering starter ikke saksbehandlingsfristen på 12 uker å løpe dersom søknaden har *vesentlige mangler*. Dette er tilfeller der kommunen, ut fra de innsendte opplysningene i søknaden, ikke kan ta stilling til om kravene i plan- og bygningslovgivningen er oppfylt. Selv om departementet i forvaltningspraksis har gitt flere eksempler på hva som kan være vesentlige mangler, må kommunen i behandlingen av en konkret byggesak vurdere om mangelen fører til at søknaden ikke er fullstendig. Kommer kommunen til at søknaden ikke er fullstendig, starter ikke saksbehandlingsfristen å løpe.

I tilfeller der en søknad kun inneholder *mindre mangler*, som ikke er til hinder for at kommunen kan ta stilling til om tillatelse kan gis, har departementet lagt til grunn at saksbehandlingsfristen begynne å løpe når søknaden er mottatt i kommunen. I slike tilfeller forlenges fristen med den tiden som medgår til feilretting eller supplering av opplysninger⁴.

¹ Se plan- og bygningsloven § 21-7 første ledd og fjerde ledd

² Se plan- og bygningsloven § 21-7 femte ledd

³ Se plan- og bygningsloven § 21-2 andre og tredje ledd

⁴ Se forskrift om byggesak § 7-2 første ledd.

Det kan i den enkelte sak avtales lengre frist.⁵ I slike tilfeller vil en eventuell rettsvirkning av fristoverskridelse først inntre ved utløpet av den avtalte tidsfristen.⁶

2.2 Behov for endring

Selv om saksbehandlingsfristene i seg selv er klart angitt som 3 og 12 uker i loven, mottar departementet mange henvendelser om når en søknad er å anse som «fullstendig».

Vilkåret er sentralt både for kommunens beregning av saksbehandlingstid og byggesaksgebyret. Det er særlig den konkrete vurderingen om en mangel er vesentlig eller mindre som er vanskelig, og som fører til at kommunene praktiserer fristreglene ulikt.

Det blir også pekt på at kravet om fullstendig søknad gjør at kommunen ikke er nødt til å se på søknadene så tidlig som mulig. Kommunen kan avdekke vesentlige mangler langt ut i prosessen og dermed «nullstille» fristen. Dette kan føre til at den totale tiden fra søknaden sendes inn til vedtak blir fattet kan være langt mer enn 12 uker, noe som er i strid med formålene bak fristreglene. Plan- og bygningslovgivningen har heller ikke regler om at kommunen må ta stilling til om søknaden er fullstendig innen en viss tid. Dette medfører at det ikke er noen rettsvirkninger eller sanksjoner hvis kommunen bruker lang tid på vurderingen. Konsekvensen av at kommunen bruker lang tid på å avklare at søknaden ikke er fullstendig, er kun at det tar lang tid før saksbehandlingsfristen begynner å løpe.

Beregningen av starttidspunktet for saksbehandlingsfristen har også direkte innvirkning på byggesaksgebyret. En ulik forståelse av kravet til fullstendig søknad eller tidsbruken i saken, medfører ulik praksis for når et byggesaksgebyr reduseres.

Departementet er kjent med at mange kommuner praktiserer en form for såkalt «mottakskontroll». En vanlig fremgangsmåte er at kommunen sender et brev til søker om at søknaden ikke er fullstendig og informerer om hva som mangler. Samtidig vet vi at noen kommuner ikke gir beskjed om mangelfulle søknader innen rimelig tid, og at søkere har fått et brev om mangler like før eller etter at 12-ukersfristen utløp. I en konkret sak som departementet er kjent med gikk det 26 uker fra søknad ble sendt inn, til søker ble varslet om at det forelå vesentlige mangler ved søknadsdokumentasjonen.

Etter departementets vurdering er det derfor nødvendig å endre reglene slik at formålet med tidsfrister for byggesaksbehandling oppfylles. Det er bare kommunene som kan behandle søknader om tillatelse til tiltak etter plan- og bygningsloven og de får betalt for dette gjennom gebyrene. Som gjenytelse bør søkerne sikres en forutsigbar saksbehandling som ikke tar urimelig lang tid. Etter vår vurdering bør derfor søkers interesser styrkes, men dette må skje gjennom en avveining av de ulike motstridende interesser og hensyn.

Direktoratet for byggkvalitet fikk derfor i tildelingsbrevet for 2022 i oppdrag å foreslå tiltak som bidrar til at reglene om beregning av tidsfrister for bygge- og endringssøknader er klare og forstås likt i kommunene. Direktoratet skulle også foreslå tiltak som skal

⁵ Se plan- og bygningsloven §§ 21-7 niende ledd og 21-8 andre ledd.

⁶ Se for eksempel forskrift om byggesak § 7-6

tydeliggjøre og effektivisere reglene om krav til innhold i bygge- og endringssøknader. Forslagene i dette høringsnotatet tar utgangspunkt i funnene og de anbefalte tiltakene i direktoratets svar på oppdraget.

2.3 Departementets vurderinger av ulike alternativer

Departementet har vurdert flere alternativer for å oppnå formålene beskrevet i punkt 1.

Alternativ 1 – plikt for kommunen til å foreta kontroll av opplysningene innen en gitt tid

Det første alternativet innebærer et system der saksbehandlingsfristen løper fra det tidspunktet kommunen mottar søknaden, og en plikt for kommunen til å kontrollere at opplysningene er fullstendige innen en gitt tid. Hvis kommunen unnlater å gjennomføre kontrollen, kan det knyttes rettsvirkninger til dette, for eksempel tap av gebyr.

Selv om en slik plikt for kommunen vil gi søker bedre forutberegnelighet og en rask avklaring om søknadens innhold, er departementet usikker på om formålene med lov- og forskriftsarbeidet oppfylles ved å innføre en slik plikt. For det første vil en tidlig kontroll uansett ikke avdekke alle mulige feil og mangler, slik at det fortsatt kan være tilfeller der kommunen etter den første kontrollen må etterspørre mer informasjon. Videre vil en slik kontroll kun avdekke om opplysninger mangler, ikke om opplysningene er tilstrekkelige for at kommunen skal kunne behandle søknaden.

En slik endring vil også gripe inn i hvordan kommunen selv organiserer saksbehandlingen, og føre til et ekstra prosessuelt ledd i søknadsbehandlingen. Et slikt krav kan videre føre til mindre effektiv saksbehandling fordi nye søknader må kontrolleres før andre søknader kan ferdigbehandles. Det kan også føre til at en saksbehandler i mange tilfeller blir nødt til å sette seg inn i samme sak flere ganger, noe som vil kreve mer ressursbruk i kommunen. Alternativet kan også forsinke saksbehandlingen av søknader uten mangler, som må vente på grunn av at krav om kontroll av dokumentasjonen må gjennomføres ved nye innkomne søknader.

Videre er det vanskelig å innføre hensiktsmessige rettsvirkninger i tilfeller der kommunen ikke gjennomfører kontroll av opplysningene innen en gitt tid. Selv om noen rettsvirkninger, som for eksempel tap av gebyr ved manglende kontroll, vil gi klare insentiver for kommunene til å gjennomføre kontrollen, vil det kunne oppstå en del problemstillinger knyttet til håndhevelsen av rettsvirkningene. Håndhevelsen vil også skape et nytt prosessuelt ledd som kan forsinke saksbehandlingen.

Direktoratet for byggkvalitet sitt forslag om å klargjøre hvilke opplysninger som alltid skal gis i en søknad, og hvilke opplysninger som bare skal sendes inn dersom det er nødvendig i den konkrete saken, vil også gi færre mangelfulle søknader. Dette vil redusere effekten av en plikt for kommunen til å kontrollere at dokumentasjonen er fullstendig innen en gitt tid. Undersøkelser i vedlagte utredning som Menon Economics gjorde for Direktoratet for byggkvalitet i 2022 viser at en større andel av kommunene allerede i dag

gjennomfører en kontroll av søknaden i løpet av de tre første ukene.⁷ Innføring av lovbestemt kontroll vil derfor ikke nødvendigvis endre dagens situasjon.

Oppsummert er departementet av den oppfatning at effektene av en lovfestet plikt for kommunen til å gjennomføre en kontroll av opplysningene innen en gitt tid er usikre. Tiltaket vil innebære nye prosessuelle ledd i saksbehandlingen. Det blir fortsatt vanskelig å tolke reglene, siden tiltaket vil innebære nye skjønsmessige vurderinger knyttet til hva kontrollen skal inneholde og når eventuelle rettsvirkninger trer inn. Etter en totalvurdering mener departementet at en slik plikt i liten grad løser behovet og målet med lov- og forskriftsarbeidet.

Alternativ 2 – beregning av saksbehandlingsfristen knyttet opp mot kravene til opplysninger i søknad

Det andre alternativet er å knytte beregning av saksbehandlingsfristen opp mot Direktoratet for byggkvalitet sitt forslag om å klargjøre hvilke opplysninger som alltid skal gis i en søknad, og hvilke opplysninger som bare skal sendes inn dersom det er nødvendig i den konkrete saken. Dette kan gjøres ved å fastsette at kommunens saksbehandlingsfrist skal begynne å løpe så snart opplysningene som skal med i alle søknader, er mottatt av kommunen.⁸ Dersom det mangler opplysninger som bare skal gis der det er nødvendig, begynner saksbehandlingsfristen å løpe selv om opplysningene mangler.

Selv om et slik krav klart plasserer ansvaret hos søker for at søknaden inneholder alle opplysninger som er nødvendige for at kommunen skal kunne vurdere å gi tillatelse eller ikke, og videre fjerner vilkåret om at søknaden må være «fullstendig», er departementet usikker på om formålene med lov- og forskriftsarbeidet oppfylles ved dette alternativet. Selv om dokumentasjonskravene tydeliggjøres og det forskriftsfestes hvilke opplysninger som alltid skal være med i en søknad, vil det fortsatt være tilfeller der én manglende opplysning "nullstiller" saksbehandlingstiden. Eksempelvis vil manglende opplysning om tiltakshavers kontaktinformasjon eller om det foreligger natur- og miljøforhold som kan medføre fare eller vesentlig ulempe for tiltaket, føre til at søker kan få tilbakemelding om dette lenge etter at saksbehandlingsfristen er overskredet. Forventet saksbehandlingstid blir i slike tilfeller fortsatt uforutsigbar.

Videre vil alternativet kun sørge for at kommunen mottar en søknad med noen opplysninger før saksbehandlingsfristen starter å løpe, og vil dermed ikke forenkle vurderingen om opplysningene er riktige og har et tilstrekkelig innhold til at søknaden kan behandles. Hvis opplysningene er feil, vil likevel saksbehandlingsfristen starte å løpe. Det vil også fortsatt kunne oppstå uenighet mellom kommune og søker om saksbehandlingsfristen har startet eller ikke, særlig dersom opplysningene i søknaden senere viser seg å være åpenbart uriktige. Videre medfører alternativet at saksbehandlingsfristen eksempelvis ikke starter å løpe dersom enkle opplysninger som

⁷ MENON-PUBLIKASJON NR. 127/2022.

⁸ Se forslag til ny §§ 5-4, 5-5 og 5-6 i forskrift om byggesak i Direktoratet for byggkvalitet sitt høringsnotat.

søkers navn og tiltakets adresse mangler, da dette er opplysninger som skal gis i alle søknader. Motsetningsvis vil saksbehandlingsfristen starte dersom det mangler opplysninger om tiltaket er i strid med byggeforbudet i strandsonen, da dette er opplysninger som bare skal gis der det er nødvendig.

På bakgrunn av gjennomgangen ovenfor mener departementet at alternativ 2 ikke vil oppfylle behovet og målet med endringsforslagene.

Alternativ 3 – Saksbehandlingsfristen løper når søknaden er mottatt i kommunen

Det tredje alternativet er at saksbehandlingsfristen begynner å løpe når søknaden er mottatt i kommunen. I slike tilfeller forlenges fristen kun med den tiden som medgår til feilretting eller supplering av opplysninger. Det vil si at tiden som går fra kommunen sender beskjed til søker om å komplettere søknaden til kommunen mottar de nye opplysningene, skal komme i tillegg til saksbehandlingsfristen.

Dette alternativet vil fjerne den konkrete skjønnsmessige vurderingen av om søknaden er «fullstendig» eller «god nok», og forhindre at saksbehandlingsfristen «nullstilles» underveis i prosessen. Fristens utgangspunkt vil ikke lenger avgjøres skjønnsmessig, og kommunene vil i større grad praktisere fristberegningsreglene likt. Kommunene får en oppfordring til å åpne søknaden tidlig, sjekke om den har mangler, og behandle den. Alternativet vil også forhindre uenighet om gebyrfastsettelse der spørsmålet er om søknaden var fullstendig eller ikke.

På den annen side kan alternativet føre til at søkers ansvar for å gi opplysninger i søknaden i større grad overføres til kommunen, noe som er uheldig og i strid med formålet med fristbestemmelsene og med ansvarsrettsystemet. Det er den som søker som fortsatt skal ha ansvaret for at søknaden inneholder alle opplysninger som er nødvendige for at kommunen skal kunne vurdere om det kan gis tillatelse eller ikke. Videre kan det være en risiko for at det fremmes flere mangelfulle søknader kun for å starte saksbehandlingsfristen, og at det dermed blir behov for flere mangelbrev og «runder» mellom søker og kommunen.

Etter vår vurdering kan slike effekter motvirkes ved at kommunen gis en utvidet og lovfestet adgang til å avvise en søknad der etterspurte opplysninger ikke blir sendt inn innen en gitt frist. Videre kan kommunens ensidige adgang til å forlenge saksbehandlingsfristen utvides. Vår vurdering er at dette vil bidra til å redusere risikoen for at det fremmes flere mangelfulle søknader, samtidig som prinsippet om at søker har ansvaret for at søknaden inneholder alle nødvendige opplysninger blir ivaretatt.

Etter departementets vurdering vil dette alternativet i størst grad føre til at formålet bak tidsfristreglene oppfylles. En regel der saksbehandlingsfristen løper fra kommunen har mottatt søknaden vil gi bedre forutsigbarhet og en mer effektiv saksbehandling. For å forhindre at det fremmes flere mangelfulle søknader innebærer alternativet at kommunen får en utvidet og lovfestet adgang til å avvise søknader, og en mulighet til ensidig å forlenge saksbehandlingsfristen.

Sammenliknet med de andre alternativene mener departementet at dette alternativet forenkler mest, og kan på lengre sikt gi mulighet for økt digitalisering i saksbehandlingen. Alternativet gir også kommunen virkemidler for å håndtere søknader med åpenbare svakheter.

2.4 Departementets forslag til endringer

Departementet foreslår endringer i henholdsvis §§ 21-4 og 21-7 i plan- og bygningsloven.

Plan- og bygningsloven § 21-4 første ledd første punktum skal lyde:

Når søknaden *er mottatt* skal kommunen snarest mulig, og senest innen den frist som fremgår av § 21-7, gi tillatelse dersom tiltaket ikke er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven.

Plan- og bygningsloven § 21-7 skal lyde:

Søknad om tillatelse etter § 20-2 skal avgjøres av kommunene innen 12 uker etter at *søknaden er mottatt*, med mindre annet følger av andre eller tredje ledd. Ved overskridelse av fristen skal kommunen tilbakebetale byggesaksgebyret etter nærmere bestemmelser i forskrift, jf. § 21-8 tredje ledd.

Søknad om tillatelse til tiltak som omfattes av § 20-3 der tiltaket er i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov, der det ikke foreligger merknader fra naboer eller gjenboere, og ytterligere tillatelse, samtykke eller uttalelse fra annen myndighet ikke er nødvendig, skal avgjøres av kommunen innen 3 uker *etter at søknaden er mottatt*. Dersom kommunen ikke har avgjort søknaden innen fristens utløp, regnes tillatelse som gitt.

Søknad om tillatelse til tiltak som omfattes av § 20-4 der tiltaket er i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov, og ytterligere tillatelse, samtykke eller uttalelse fra annen myndighet ikke er nødvendig, skal avgjøres av kommunen innen 3 uker *etter at søknaden er mottatt*. Dersom kommunen ikke har avgjort søknaden innen fristens utløp, regnes tillatelse som gitt.

Søknad om tillatelse til tiltak etter § 20-2 som krever dispensasjon fra plan eller planbestemmelser, skal avgjøres av kommunen innen 12 uker *etter at søknaden er mottatt*. Fristen løper ikke i den tiden søknaden ligger til uttalelse hos regionale og statlige myndigheter, jf. § 19-1.

Plangrunnlaget som gjaldt ved utløpet av fristen, skal ved overskridelse av fristen legges til grunn for avgjørelsen. Dette gjelder ikke dersom tiltakshaveren innen utløpet av fristen har mottatt forhåndsvarsel om midlertidig forbud mot tiltak, og dette forbudet deretter blir vedtatt innen åtte uker, jf. § 13-1 første ledd. Denne bestemmelse gjelder ikke for statlige og regionale planbestemmelser etter §§ 6-3 og 8-5, eller for statlig arealplan etter § 6-4.

Søknad om igangsettingstillatelse skal behandles av kommunen innen 3 uker *etter at søknaden er mottatt*. Dersom kommunen ikke har avgjort søknaden innen fristens utløp, kan tiltaket igangsettes.

Ferdigattest skal utstedes av kommunen innen 3 uker etter at kravet er mottatt sammen med nødvendig dokumentasjon. Der ferdigattest ikke er utstedt innen fristen, kan byggverket tas i bruk.

Søknad om endring av en gitt tillatelse, herunder rammetillatelse, som oppfyller vilkårene i andre eller tredje ledd, skal avgjøres av kommunen innen 3 uker *etter at søknaden er mottatt*. Har ikke kommunen avgjort søknaden innen fristens utløp, regnes tillatelse som gitt.

Frister som følger av denne bestemmelsen kan forlenges med den tid som medgår til feilretting eller supplering av opplysninger.

Det kan i den enkelte sak avtales lengre frist enn angitt i de enkelte ledd i denne paragrafen.

2.5 Nærmere om forslaget

Departementet foreslår å endre utgangspunktet for saksbehandlingsfristene i plan- og bygningsloven §§ 21-4 og 21-7. Forslaget innebærer at saksbehandlingsfristen starter å løpe når søknaden er «mottatt» i kommunen. Vi foreslår at endringene skal gjelde både for 3- og 12-ukerssaker, slik at alle søknader har lik beregning av saksbehandlingsfrister. Det vil gi god sammenheng i regelverket og ikke komplisere fristberegningen ytterligere.

Det vil fortsatt være slik at fristen kan forlenges med den tiden som medgår til feilretting eller supplering av opplysninger, som fastslått i gjeldende byggesaksforskrift § 7-2 første ledd. Som redegjørelsen nedenfor viser, foreslår departementet at kommunen også i visse tilfeller kan forlenge saksbehandlingsfristen og avvise søknader.

Vi foreslår å flytte regelen i byggesaksforskriften § 7-2, som sier at frister i henhold til plan- og bygningsloven § 21-7 kan forlenges med tiden det tar å rette feil eller supplere opplysninger, til § 21-7 i loven. Ved å endre startpunktet for saksbehandlingsfristen fra «fullstendig søknad» til at den begynner å løpe fra søknaden er «mottatt» i kommunen, antar departementet at regelen om at saksbehandlingsfristen stopper når kommunen sender ut et mangelbrev, vil bli mer sentral i saksbehandlingen enn i dag. Ved å flytte regelen til loven, vil den bli mer synlig og tilgjengelig

Departementet foreslår også å klargjøre bestemmelsen ved å uttrykkelig tilføye i de enkelte ledd at fristen gjelder fra «*søknaden er mottatt*».

3 Kommunens adgang til å avvise mangelfulle søknader

3.1 Gjeldende rett

Utenom plan- og bygningsloven § 21-6 har loven ingen klar hjemmel til å avvise en søknad. Kommunen kan ikke avslå en søknad med den begrunnelse at den er mangelfull. I henhold til forvaltningens veilednings- og utredningsplikt må kommunen i slike tilfeller informere søker om at søknaden er mangelfull og be om at ytterligere opplysninger sendes inn. Har kommunen etterspurt opplysninger som trengs for å foreta en realitetsbehandling av søknaden, men ikke fått svar innen en bestemt frist, kan kommunen etter en konkret vurdering avvise søknaden.⁹ En slik avvisning av en søknad er et enkeltvedtak som kan påklages.

Der det søkes om tillatelse til tiltak som krever dispensasjon, og søknaden ikke inneholder en søknad om dispensasjon, må kommunen gjøre søker oppmerksom på dette. Mottar ikke kommunen en begrunnet dispensasjonssøknad innen en gitt tid eller søker er av den oppfatning at dispensasjon ikke er nødvendig, kan kommunen på vanlig måte behandle og avslå søknaden dersom tiltaket er i strid med bestemmelser fastsatt i eller i medhold av plan- og bygningsloven.

Kommunen kan heller ikke avslå en søknad med den begrunnelse at en særlovsmyndighet har avslått å gi tillatelse eller samtykke. I visse tilfeller kan kommunen avvise en søknad dersom særlovsmyndigheten har avslått tiltaket eller nektet samtykke etter særlovgivningen. Imidlertid har Sivilombudet gitt uttrykk for at det harmonerer dårlig med lovens system dersom det, i tillegg til de mulighetene som loven legger opp til, skulle foreligge en ulovfestet adgang til å avvise en søknad i tilfeller der en særlovsmyndighet har avslått tiltaket etter særlovgivningen.¹⁰ Ombudet nyanserer imidlertid standpunktet noe og gir uttrykk for at det likevel neppe helt kan utelukkes at det kan forekomme tilfeller der forholdet til særlovgivningen er slik at tillatelse ikke vil bli gitt, og at selve søknadsbehandlingen, med sikte på å oppnå en rammetillatelse, dermed vil være fullstendig uten mening. I slike helt klare tilfeller kan kommunen derfor ha en adgang til å avvise søknaden.

Selv om en søknad i første omgang har blitt avvist vil ikke dette forhindre at tiltakshaver kan sende inn en ny likelydende søknad, med mindre ny søknad er sendt inn kun i sjikanøs hensikt.¹¹

3.2 Behov for endring

Kommunens adgang til å avvise søknader følger i dag i all hovedsak av uttalelser i for- og etterarbeider. Unntaket er plan- og bygningsloven § 21-6, der adgangen til å avvise følger direkte av bestemmelsen. Gjeldende rett om avvisning av søknader er av den grunn lite

⁹ Avvisningsadgang på ulovfestet grunnlag.

¹⁰ Sivilombudets uttalelse i sak 2007 nr. 90 (2007 side 337).

¹¹ Se for eksempel uttalelse fra Sivilombudet i sak 2010/14.

tilgjengelig. I tillegg har kommunen i dag få tydelige virkemidler for å avslutte behandlingen av søknader som av ulike grunner ikke kan tas under behandling. Det kan derfor fremstå som uklart både for søker og kommunen om kommunen har adgang til å avvise en søknad eller ikke.

Departementet mener at det er behov for å gi kommunen en uttrykkelig adgang til å avvise søknader i visse tilfeller, det vil si ved mangelfulle søknader og der en særlovsmyndighet har avslått et tiltak etter sitt regelverk.

3.3 Departementets forslag til endringer

Departementet foreslår to nye ledd i plan- og bygningsloven § 21-4.

Plan- og bygningsloven § 21-4 nytt andre og tredje ledd skal lyde:

Kommunen skal gi søker anledning til å rette søknad om rammetillatelse eller søknad om tillatelse i ett trinn dersom den ikke oppfyller kravene til opplysninger. Fristen for retting skal være minst 3 uker. Kommunen må veilede om følgene av at retting ikke foretas. Kommunen kan avvise en søknad når opplysningene ikke er mottatt innen den fastsatte fristen. Kommunens avvisning av søknad kan ikke påklages.

Kommunen kan avvise en søknad der annen myndighet, som omfattes av samordningsplikten, har tatt stilling til tiltaket og truffet et endelig vedtak om avslag. Kommunens avvisning av søknad kan ikke påklages.

Någjeldende andre til sjuende ledd blir fjerde til niende ledd.

3.4 Nærmere om forslaget

For at kommunen skal ha en effektiv byggesaksbehandling må den også ha mulighet til å avslutte en byggesak som ikke kan tas under behandling. Det vil si at den hverken kan gi tillatelse eller avslag.

Kommunens adgang til å avvise søknader utvides og lovfestes

Departementet foreslår at kommunens adgang til å avvise en mangelfull søknad utvides og lovfestes. Adgangen til å avvise knytter seg til søknad om rammetillatelse og søknad om tillatelse i ett trinn. Vår vurdering er at dette vil bidra til å redusere risikoen for at det fremmes flere mangelfulle søknader. Søkers ansvar for at søknaden inneholder alle nødvendige opplysninger videreføres.

Kommunen kan ikke avvise en søknad uten at søker har fått anledning til å gi nødvendige opplysninger. Vi viser til at kommunene har en alminnelig veiledningsplikt.¹² Selv om kravene til søknad og dokumentasjon foreslås tydeliggjort¹³, kan det fortsatt være tilfeller der en søker glemmer å gi opplysninger som alltid skal gis i en søknad, og det vil fortsatt

¹² Se forvaltningsloven § 11.

¹³ Som omtalt i punkt 1.

kunne være uklart hvilke opplysninger som bare skal sendes inn dersom det er nødvendig i den konkrete saken. Vår vurdering er derfor at kommunen skal gi søker tilbakemelding om at søknaden mangler opplysninger før den kan avvises.

Hvor omfattende kommunens tilbakemelding må være vil bero på om de manglende opplysningene alltid skal komme frem av en søknad eller ikke. Mangler det opplysninger som alltid skal komme frem av søknaden, er det tilstrekkelig at kommunen kort påpeker at opplysningene mangler. Mangler det opplysninger som bare skal sendes inn dersom de er nødvendige i den konkrete saken, skal kommunen kort redegjøre for hvorfor disse opplysningene er nødvendige og at søker må sende disse inn for at kommunen skal kunne behandle søknaden.

Departementet foreslår en minimumsfrist på tre uker for søker til å rette søknaden. Kommunen kan fastsette en lengre frist. Fristen som kommunen setter medregnes ikke i saksbehandlingstiden. Tiden vil stoppe når kommunen etterspør flere opplysninger og starte igjen når søker sender inn opplysningene. Det vil være en saksbehandlingsfeil å sette fristen kortere enn tre uker, med mindre søker og kommunen er enig om en kortere frist. I kompliserte saker kan hensynet til forsvarlig saksbehandling tilsi at fristen bør være lenger enn tre uker. Sender søker inn noen, men ikke alle, av de etterspurte opplysningene kan ikke kommunen avvise søknaden. Den må da sende et nytt mangelbrev hvor den ber om flere opplysninger.

Forslaget kodifiserer i stor grad gjeldende rett, men bestemmelsen endrer på hva slags opplysninger som kommunen må etterspørre for å kunne avvise. I dag er det en forutsetning for å avvise at det er tale om større feil eller mangler ved søknaden som ikke gjør det mulig for kommunen å realitetsbehandle søknaden.

Ordlyden «opplysningene» endrer på denne forståelsen. Det er tilstrekkelig at krav til dokumentasjon som kommer frem av det nye forslaget til §§ 5-4 og 5-6 i byggesaksforskriften er blitt etterspurt og at søker ikke oversender opplysningene til kommunen innen en fastsatt frist.¹⁴ Dette er opplysninger som vil være nødvendige for at kommunen skal kunne realitetsbehandle søknaden.

Selv om fristen har utløpt kan kommunen velge å la søknaden ligge til opplysningene eventuelt blir sendt inn. Intensjonen med bestemmelsen er å gi kommunen en lovfestet adgang til å avvise. Det vil være opp til kommunens skjønn å vurdere om søknaden skal avvises. Dersom kommunen avviser søknaden, må søker eventuelt sende inn en ny søknad med nødvendige opplysninger.

Avvisning av søknad der det foreligger et endelig avslag fra myndigheter som omfattes av byggesaksforskriften § 6-2

Departementet foreslår også at kommunen kan avvise søknader der en annen myndighet endelig har avslått søknad om oppføring av tiltaket etter sitt regelverk. I slike tilfeller vil

¹⁴ Se Direktoratet for byggkvalitet sitt høringsnotat om forslag til tydeligere forskriftskrav om hvilke opplysninger som skal være med i søknaden.

ofte en realitetsbehandling av søknaden være formålsløs. Årsaken til dette er at det ikke kan gis igangsettingstillatelse til et tiltak som er i strid med annet regelverk. Med «*annen myndighet*» menes myndighetene som følger av byggesaksforskriften § 6-2, og i de saker der det er nødvendig med tillatelse eller samtykke etter særlovsregelverket.

Departementet antar at søker i slike situasjoner selv ønsker å trekke hele søknaden. God forvaltningsskikk tilsier at kommunen raskt avklarer med søker om søknaden trekkes. Dersom søker ikke trekker søknaden på eget initiativ, mener departementet at kommunen kan avvise søknaden for å unngå å bruke ressurser på å realitetsbehandle søknaden.

Adgangen til å avvise søknaden forutsetter at særlovsmyndigheten har tatt stilling til tiltaket, og truffet et endelig vedtak om avslag. Saken skal altså være endelig forvaltningsmessig avgjort etter det aktuelle særlovsregelverket. Kommunen kan ikke avvise søknaden der særlovsmyndigheten kun har kommet med en negativ uttalelse til søknaden.

Der andre myndigheters vurdering ikke er kjent, kan kommunen vente med å avgjøre saken eller gi rammetillatelse med forbehold om at igangsettingstillatelse ikke vil bli gitt før forholdet til annen myndighet er brakt i orden.¹⁵

Kommunen har ingen plikt til å avvise søknaden. Alternativene til avvisning vil være at søker selv trekker søknaden eller at søknaden blir liggende ubehandlet.

Kommunens beslutning om å avvise en søknad kan ikke påklages

Departementet foreslår at kommunens beslutning om å avvise en søknad ikke skal kunne påklages. Etter vår vurdering vil dette bidra til at avvisning blir et effektivt virkemiddel mot mangelfulle søknader.

Beslutninger om å avvise en søknad skal som utgangspunkt følge forvaltningslovens regler for enkeltvedtak.¹⁶ Bakgrunnen for dette er at en realitetsavgjørelse i saken ville ha vært et enkeltvedtak som kunne vært påklaget. Klageadgang på beslutninger om avvisning er et sentralt forvaltningsrettslig prinsipp. Det må derfor foreligge sterke grunner for å fravike dette utgangspunktet.

Effektivitetshensyn er hovedargumentet for å begrense klageadgang ved avvisning av søknader. I mange tilfeller vil det være lite hensiktsmessig å bruke tid og ressurser på en lengre prosess med klagesaksbehandling for å få avklart om kommunen likevel skulle ha tatt søknaden til behandling når man kan sende inn en ny og bedre søknad.

Å fjerne klageadgangen vil forhindre at kommuner og statsforvaltere som klageorgan må bruke ressurser på å behandle saker om avvisning.

På den annen side vil manglende klageadgang være til hinder for at kommunens avvisningspraksis kan bli overprøvd av klageorganet. Fravær av klageadgang kan også føre til at kommunene i større grad bruker avvisning som et virkemiddel for å avslutte

¹⁵ Der det er søkt om dette eller der søker er enig i å omgjøre en eventuell ett-trinnsøknad til en rammetillatelse

¹⁶ Se forvaltningsloven § 2 tredje ledd.

saker. Klageadgang er også i utgangspunktet en sentral rettsikkerhetsgaranti. Hvis kommunen kun kan avvise en søknad når visse vilkår er oppfylt, kan det oppstå uenighet om vilkårene for avvisning er oppfylt. Dette kan tilsi at søker har en interesse i å få overprøvd kommunens vurdering.

Det finnes eksempler på begrensninger av klageadgangen blant annet i jernbaneloven og kulturminneloven.¹⁷ Etter departementets vurdering tilsier avvisningsbeslutningens art at det ikke vil være tale om å begrense klageadgangen for et særlig inngripende vedtak. Vi peker også på at plan- og bygningslovens ansvarsrettssystem innebærer at det er søkers ansvar å fremlegge de opplysningene som er nødvendige for å behandle søknaden. Hensynet til rettsikkerhet er derfor ikke til hinder for å begrense klageadgangen i et tilfelle som dette. Vi viser også til at tydelige vilkår for når kommunen kan avvise en søknad vil redusere eventuelle negative virkninger av begrensningen. Kommunen vil heller ikke få en plikt til å avvise en søknad. Departementet understreker likevel at det vil være opp til Stortinget som lovgiver å vurdere om det skal innføres en begrensning i klageadgangen.

Departementet foreslår også at det heller ikke skal gis anledning til å klage på avvisning av søknad som følge av at en særlovsmyndighet, som omfattes av samordningsplikten i byggesaksforskriften § 6-2, endelig har avslått eller ikke gitt samtykke til tiltaket etter sitt regelverk.

4 Kommunens adgang til å ensidig forlenge saksbehandlingsfristen

4.1 Gjeldende rett

Kommunen har i dag adgang til ensidig å forlenge saksbehandlingsfristen i visse tilfeller. For søknader som omfattes av plan- og bygningsloven § 21-7 første og fjerde ledd kan kommunen forlenge fristen «*dersom saken er særlig komplisert, krever ekstra politisk avklaring eller samtykke fra andre myndigheter etter § 21-5*».¹⁸ For søknader som omfattes av plan- og bygningsloven § 21-7 andre eller tredje ledd kan kommunen i «særlige tilfeller» forlenge tidsfristen.¹⁹ Der det kun søkes om dispensasjon etter plan- og bygningsloven kapittel 19, kan kommunen forlenge fristen «*dersom saken er særlig komplisert, krever ekstra politisk avklaring eller der undersøkelse på barmark er nødvendig*».²⁰ I alle tilfellene må kommunen gi beskjed til partene i saken straks det er klart at fristen vil bli oversittet, og sette ny frist for behandling av saken. Videre vil eventuelle rettsvirkninger av fristoverskridelse inntre fra det tidspunkt den forlengede frist overskrides.²¹

¹⁷ Se §§ 7 og 13 i jernbaneloven og kulturminneloven.

¹⁸ Se forskrift om byggesak § 7-3 første ledd.

¹⁹ Se forskrift om byggesak § 7-3 andre ledd.

²⁰ Se forskrift om byggesak § 7-4.

²¹ Se for eksempel forskrift om byggesak § 7-6.

4.2 Behov for endring

Det kommer frem av Direktoratet for byggkvalitet sitt høringsnotat at KOSTRA-statistikken for 2023 viser at 35 % av søknadene var mangelfulle, og at denne situasjonen har vært tilnærmet lik de siste sju årene. Selv om Direktoratet for byggkvalitet nå foreslår å klargjøre hvilke opplysninger som alltid skal gis i en søknad, og hvilke opplysninger som bare skal sendes inn dersom det er nødvendig i den konkrete saken, vil det nok oppstå tilfeller der det fremmes en søknad som ikke inneholder tilstrekkelig med opplysninger.

Kommunen kan derfor fortsatt motta søknader som ikke inneholder det minimum av opplysninger som kreves for i det hele tatt å få et klart bilde av hva søknaden dreier seg om, og for å kunne vurdere om vilkårene for å gi tillatelse er til stede.

Når saksbehandlingsfristen løper kan derfor kommunen i enkelte tilfeller bruke mye tid på å gjøre en vurdering av, og gi tilbakemelding om, hvilke opplysninger som mangler.

4.3 Departementets forslag til endringer

Departementet foreslår et nytt ledd i forskrift om byggesak § 7-3.

Forskrift om byggesak § 7-3 nytt andre ledd skal lyde:

For søknad som omfattes av tidsfristen i plan- og bygningsloven § 21-7 første, andre, tredje og fjerde ledd, kan kommunen i behandlingen av søknaden forlenge fristen dersom søknaden mangler en eller flere av opplysningene som en søknad alltid skal inneholde. Kommunen må meddele ny frist innen utgangen av den opprinnelige fristen. Fristen kan forlenges inntil 1 uke av gangen, men totalt aldri lengre enn 3 uker.

Någjeldende andre og tredje ledd blir tredje og fjerde ledd.

4.4 Nærmere om forslaget

Departementet forslår at kommunen får en utvidet adgang til å ensidig forlenge saksbehandlingsfristen der en søknad mangler en eller flere av opplysningene som en søknad alltid skal inneholde. I tilfeller der en søknad mangler flere opplysninger vil kommunen bruke tid på å gi tilbakemelding om dette. At fristen i slike tilfeller kan forlenges vil motvirke at søkers ansvar for å dokumentere søknaden i større grad overføres til kommunen, noe som er uheldig og i strid med ansvarsrettsystemet. Det er den som søker som fortsatt skal ha ansvaret for at søknaden inneholder alle opplysninger som er nødvendig for at kommunen skal kunne vurdere om det kan gis tillatelse eller ikke.

Forslaget innebærer at kommunen kan forlenge saksbehandlingsfristen med én uke av gangen, inntil tre uker, der søknaden mangler en eller flere av opplysningene som en søknad alltid skal inneholde. Varsel om forlenget saksbehandlingsfrist må meddeles søker innen utgangen av den opprinnelige fristen på tre eller tolv uker. Forslaget legger derfor ikke opp til at kommunen selv kan foreta en konkret vurdering av hva som skal være ny frist. Ved å regulere lengden på en eventuell fristforlengelse sikrer man forutsigbarhet for søker og tiltakshaver.

Det er tilstrekkelig at søknaden inneholder én mangel. Kommunen kan altså forlenge saksbehandlingsfristen dersom søknaden mangler en eller flere opplysninger som en søknad alltid skal inneholde, som for eksempel opplysninger om størrelsen på tiltaket, forholdet til gjeldende plangrunnlag, målsetting i situasjonsplan etc. Bestemmelsen oppstiller derfor en lav terskel for når kommunen ensidig kan forlenge tidsfristen. Dette gjelder tilfeller der det mangler en eller flere opplysninger som alltid skal være med i en søknad.

Mangler det opplysninger som bare skal sendes inn der det er nødvendig i det særskilte tilfellet, kan ikke kommunen ensidig forlenge fristen, selv om kommunen trenger disse for å kunne ta stilling til søknaden.

Kommunens beslutning om å forlenge saksbehandlingsfristen er en prosessledende beslutning og ikke et enkeltvedtak. I utgangspunktet kan ikke en slik beslutning påklages. Det kan likevel tenkes at spørsmålet om kommunens fristforlengelse var lovlig dukker opp ved beregning av den totale saksbehandlingstiden i forbindelse med ileggelse av byggesaksgebyr. I slike tilfeller kan det tenkes at kommunens beregning av fristen kan utløse en klagerett, og at man må ta stilling til om fristforlengelsen var lovlig.²² Etter departementets vurdering skal det likevel mye til at kommunens beslutning om å ensidig forlenge saksbehandlingsfristen utløser klagerett siden vilkårene ved fristforlengelse er tydelige og dermed følger et standardisert system.

Gjeldende bestemmelser om fristforlengelse foreslås videreført.²³ Ved saker som er særlig komplisert, krever ekstra politisk avklaring eller krever tillatelse fra andre myndigheter vil behovet for at kommunen selv kan fastsette en ny frist ofte være større enn der en søknad kun mangler noen opplysninger. Det samme gjelder for treukerssaker og der det foreligge «særlige tilfeller».

5 Mindre endring i byggesaksforskriften § 7-2

Byggesaksforskriften § 7-2 fastsetter hvordan tidsfristene for saksbehandling etter loven og forskriften beregnes. Tredje ledd i bestemmelsen fastsetter at for søknader gjelder tidsfristen fra søknad er mottatt og til vedtak er sendt. I veiledningen til bestemmelsen er det særskilt fremhevet at det også gjelder for søknad om midlertidig brukstillatelse eller ferdigattest. Grunnen til dette er at for en del andre søknadstyper så gjelder fristen fra søknaden var «fullstendig», mens dette ikke gjelder for søknad om midlertidig brukstillatelse eller ferdigattest.

Når departementet nå foreslår at saksbehandlingsfristen løper når søknaden er mottatt i kommunen for alle søknadstyper, er det ikke behov for å ha en særskilt fremheving av noen søknadstyper. Det foreslås derfor en mindre endring i bestemmelsens tredje ledd.

²² Se rundskriv H-13/04 - *Tilbakebetaling av gebyr ved kommunens oversittelse av fristen for behandling av byggesaker*.

²³ Se forskrift om byggesak § 7-3.

Som omtalt under punkt 2.5 foreslår departementet å flytte regelen i byggesaksforskriften § 7-2, om at frister som følger av plan- og bygningsloven § 21-7 kan forlenges med den tid som medgår til feilretting eller supplerings av opplysninger, til lovens § 21-7. Dette medfører at byggesaksforskriften § 7-2 første ledd oppheves, og at gjeldende tredje ledd nå blir andre ledd.

Forskrift om byggesak § 7-2 andre ledd skal lyde:

For søknader gjelder tidsfristen fra søknad er mottatt og til vedtak er sendt. I de tilfeller kommunen etter plan- og bygningsloven § 21-4 sjette ledd første punktum har satt som vilkår for å gi tillatelse at gebyr er innbetalt, avbrytes tidsfristen ved at kommunen krever innbetaling av gebyr.

6 Administrative og økonomiske konsekvenser av forslagene

6.1 Konsekvenser for tiltakshavere og søkere

At saksbehandlingsfristen begynner å løpe fra søknaden blir mottatt av kommunen vil kunne medføre tidligere ferdigbehandling av en del søknader, sammenliknet med i dag. Dette kan føre til at en del prosjekter kan starte opp raskere og byggene kan tas i bruk på et tidligere tidspunkt.

Tidligere ferdigbehandling av saker vil kunne bidra til bedre ressursallokering på prosjekter, som kan innebære store besparelser for tiltakshavere.

Forslaget vil dessuten kunne gi tiltakshavere større forutsigbarhet knyttet til hvor lang saksbehandlingstiden blir, også i tilfeller hvor saksbehandlingstiden ender opp med å ikke bli forlenget. Det kan redusere usikkerheten og risikoen som tiltakshavere må legge til grunn i sine anslag.

Et økt behov for saksbehandlingsressurser i kommunene vil kunne finansieres ved økte saksbehandlingsgebyrer som tiltakshaver må betale. Hvis kommunene ikke overholder saksbehandlingsfristen, vil dette medføre reduksjon i saksbehandlingsgebyr for tiltakshavere.

Kommunenes adgang til å ensidig forlenge saksbehandlingsfristen, og avvise søknader i visse tilfeller, vil medføre at tiltakshavere og søkere vil kunne oppleve at saksbehandlingstiden vil bli noe lengre og at byggesaken vil kunne bli avsluttet uten en realitetsbehandling av søknaden. Konsekvensen av det sistnevnte er at søker må sende inn en søknad på nytt hvis den fortsatt ønsker å oppføre tiltaket. Søkere kan derfor måtte bruke ekstra tid og ressurser på å sende inn den samme søknaden flere ganger.

Kommunene kan som nevnt ikke bruke disse virkemidlene uten at visse vilkår er oppfylt, og før kommunen kan avvise en søknad må søker eller tiltakshaver gis anledning til å rette søknaden før kommunen treffer en beslutning. Fristforlengelse og avvisning kan først og fremst brukes der kvaliteten på søknaden er for dårlig, noe som er søker og tiltakshavers

ansvar. Departementet er derfor av den oppfatning at søker og tiltakshavere selv kan sørge for å unngå at kommunen benytter seg av disse virkemidlene.

6.2 Konsekvenser for kommunene

Forslaget om at saksbehandlingsfristen løper fra søknaden ble mottatt av kommunen vil medføre at kommunene får en oppfordring til å se på søknaden tidlig, og gi søkere tilbakemelding om søknaden mangler opplysninger. Kommunen kan ikke åpne en søknad etter flere uker og legge til grunn at saksbehandlingsfristen likevel ikke har startet. Forslaget legger også bedre til rette for lettere digital innrapportering og føring av data, da saksbehandlingsfristen alltid starter å løpe ved mottak.

For flertallet av kommuner vil forslaget trolig ikke ha stor effekt. I en undersøkelse fra ni kommuner, oppgir seks av disse at deres tidsfrist starter på tidspunkter hvor de mottar søknaden, uavhengig av om de må sende mangelbrev (Menon 149/2023). I hvor stor utstrekning de øvrige kommunene bruker tid på å gi tilbakemelding på eventuelle mangler, og i hvilken grad dette forlenger den reelle saksbehandlingstiden, er ikke kjent. De fleste kommunene oppgir imidlertid at de åpner og sjekker 12-ukerssaker for vesentlige mangler innen to uker etter at den er mottatt. 15 prosent av kommunene oppgir at det i gjennomsnitt tar tre uker eller mer før de åpner og sjekker søknaden.²⁴ Risikoen øker for at den reelle saksbehandlingstiden forlenges når det tar lang tid før søknaden sjekkes.

Det vil mulig kunne påløpe kostnader hos kommunene ved at de må endre sine rutiner og opparbeide systemer som sikrer at søknadene blir behandlet innen fristen. I en periode med omorganisering vil dette kunne medføre økte kostnader. Hvor omfattende endringer som er nødvendig vil være avhengig av hvordan kommunenes saksbehandlingsrutiner er i dag. Mange kommuner gjennomfører i dag en form for kontroll av søknaden i løpet av de tre første ukene. Forslaget vil derfor kreve liten omstilling for mange av disse kommunene.

For kommuner som i dag har ingen eller få rutiner knyttet til kontroll av søknader vil konsekvensene kunne være noe større på grunn av at saksbehandlingsfristen løper allerede fra da søknaden blir mottatt av kommunen. Konsekvensen av manglende endring av rutiner og systemer vil kunne være overskridelse av saksbehandlingsfristen og tap av saksbehandlingsgebyr som følge av for lang saksbehandlingstid. Det foreligger derfor sterke insentiver for at kommunene endrer sine rutiner der det er behov.

Departementet vil bemerke at forslaget ikke griper inn i kommunenes frihet til å velge hvordan organiseringen rundt saksbehandling av søknader kan være. Kommunene står fortsatt fritt til å organisere byggesaksbehandlingen slik de selv mener er mest hensiktsmessig.

Å ikke overholde saksbehandlingsfristen medfører tap av saksbehandlingsgebyr. Selv om tap av gebyr gir kommunene et insentiv til å overholde fristene, er situasjonen også i dag

²⁴ MENON-PUBLIKASJON NR. 127/2022.

slik at kommunene ikke alltid får dette til. I rundt seks prosent av 12-ukerssakene overskred kommunene fristen. Ressursmangel og stor saksmengde ble oppgitt som de viktigste årsakene til dette.²⁵ Da hele eller deler av en byggesaksavdeling i en kommune vil kunne finansieres gjennom selvkost har denne sanksjonen relativt stor betydning for kommunene. I en overgangsperiode, og i perioder med høy saksinngang, vil kommuner kunne oppleve større gebyrtap. Større gebyrtap vil først og fremst ha konsekvenser for de kommunene som ikke endrer sine rutiner eller systemer.

Forslaget vil primært kunne påvirke kommunens behov for saksbehandlingsressurser både på kort sikt, men kan også for enkelte kommuner ha noe innvirkning på lengre sikt. Saksmengden i kommunene kan variere en del i løpet av året, typisk med høy saksinngang på vårparten og spesielt frem mot fellesferien. I disse periodene kan det bli krevende å overholde den foreslåtte fristen i alle sakene, og kommunene vil kunne ha behov for økte ressurser til byggesaksbehandling i slike perioder. Det samme må gjelde i en overgangsperiode når forslaget eventuelt trer i kraft. Uten en økning i ressurser, kan kommuner – spesielt de mindre – oppleve betydelig press og risiko for opphopning av ubehandlede saker i perioder med høy innsendingsaktivitet.

Økt bemanningsbehov kan dekkes ved å øke byggesaksgebyret eller ved å omprioritere blant kommunens oppgaver. Hva som er mest aktuelt vil kunne variere fra kommune til kommune. Noen kommuner vil kunne omrokere på ansattes oppgaver, slik at flere jobber med byggesaksbehandling i perioder med høyt press. I andre kommuner kan dette være vanskeligere, og det kan være behov for å ansette flere, som dekkes enten gjennom byggesaksgebyr eller over kommunens budsjetter. Selv om det i perioder vil kunne være behov for mer ressurser til saksbehandlingen, vil det være risiko forbundet med å øke bemanningen permanent når det kan være perioder med lavere etterspørsel etter saksbehandling. I situasjoner hvor kommunen ikke har behov for nye ansatte i fulltidsstillinger i byggesaksbehandlingen, kan det bety at de må ansette personer som kan benyttes til andre oppgaver i perioder med lavere press på byggesak. Et annet alternativ kan være at kommuner samarbeider om byggesaksbehandlingen, og at de ved ekstra bemanningsbehov kan dele på ekstraskillinger. For kommuner som mottar relativt få søknader fordelt utover året vil forslaget kunne ha liten praktisk betydning når det gjelder behovet for ressurser. Forslaget vil ikke direkte medføre at det sendes inn flere søknader enn i dag.

Det eventuelt økte bemanningsbehovet vil i alle tilfeller utgjøre en liten andel av kommunens ressursbruk på byggesak. Selv om byggesaksbehandling krever kompetanse, er ikke dette blant de mest spesialiserte og kompetansekrevende oppgavene i kommunene. Kommunene vil trolig ikke møte på store utfordringer hvis de må skaffe arbeidskraft som enten har tilstrekkelig kompetanse eller som kan læres opp innen rimelig tid.

På lengre sikt er det usikkert om også kommuner som opplever et økt press som følge av forslaget, vil ha behov for å øke bemanningen permanent. Forslaget, som tydeliggjør reglene om tidsfrister, kan medføre at kommunene etter en viss tid vil bruke mindre tid på

²⁵ MENON-PUBLIKASJON NR. 127/2022.

å svare ut henvendelser om saksbehandlingstid. På sikt kan det derfor tenkes at kommunene kan bruke sine eksisterende ressurser først og fremst på å behandle søknader.

Forslaget gir også kommunene enkelte virkemidler for å motvirke at kvaliteten på søknadene som sendes inn er for dårlig. I visse tilfeller kan saksbehandlingsfristen forlenges for at kommunene skal kunne sette av ressurser for å behandle søknader som mangler flere opplysninger, og kommunen kan få ned antall ubehandlede søknader ved å avvise søknader som ikke blir fulgt opp av søker eller tiltakshaver.

Kommunene vil måtte sette av ressurser i saksbehandlingen til å vurdere om det skal gis ensidig fristforlengelse eller om en søknad skal avvises. Det er opp til kommunens frie skjønn om disse virkemidlene skal brukes eller ikke.

Forslagene må også ses i sammenheng med forslaget om å endre reglene for hvilke opplysninger en søknad skal inneholde.²⁶ En tydeliggjøring og skjerpelse av disse reglene vil kunne medføre at det blir sendt inn færre søknader med mangler. Dette kan medføre at kommunene vil bruke mindre tid på å sende mangelbrev og mer tid på å realitetsbehandle søknadene som kommer inn. Denne virkningen vil redusere konsekvensene av at saksbehandlingsfristen løper fra mottak av søknaden.

²⁶ Se punkt 1.

7 Utkast til lov- og forskriftsforslag

I lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling gjøres følgende endringer:

Plan- og bygningsloven § 21-4 første ledd første punktum skal lyde:

Når søknaden *er mottatt* skal kommunen snarest mulig, og senest innen den frist som fremgår av § 21-7, gi tillatelse dersom tiltaket ikke er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven.

Plan- og bygningsloven § 21-4 nytt andre og tredje ledd skal lyde:

Kommunen skal gi søker anledning til å rette søknad om rammetillatelse eller søknad om tillatelse i ett trinn dersom den ikke oppfyller kravene til opplysninger. Fristen for retting skal være minst 3 uker. Kommunen må veilede om følgene av at retting ikke foretas. Kommunen kan avvise en søknad når opplysningene ikke er mottatt innen den fastsatte fristen. Kommunens avvisning av søknad kan ikke påklages.

Kommunen kan avvise en søknad der annen myndighet, som omfattes av samordningsplikten, har tatt stilling til tiltaket og truffet et endelig vedtak om avslag. Kommunens avvisning av søknad kan ikke påklages.

Någjeldende andre til sjuende ledd blir fjerde til niende ledd.

Plan- og bygningsloven § 21-7 skal lyde:

Søknad om tillatelse etter § 20-2 skal avgjøres av kommunene innen 12 uker etter at *søknaden er mottatt*, med mindre annet følger av andre eller tredje ledd. Ved overskridelse av fristen skal kommunen tilbakebetale byggesaksgebyret etter nærmere bestemmelser i forskrift, jf. § 21-8 tredje ledd.

Søknad om tillatelse til tiltak som omfattes av § 20-3 der tiltaket er i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov, der det ikke foreligger merknader fra naboer eller gjenboere, og ytterligere tillatelse, samtykke eller uttalelse fra annen myndighet ikke er nødvendig, skal avgjøres av kommunen innen 3 uker *etter at søknaden er mottatt*. Dersom kommunen ikke har avgjort søknaden innen fristens utløp, regnes tillatelse som gitt.

Søknad om tillatelse til tiltak som omfattes av § 20-4 der tiltaket er i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov, og ytterligere tillatelse, samtykke eller

uttalelse fra annen myndighet ikke er nødvendig, skal avgjøres av kommunen innen 3 uker *etter at søknaden er mottatt*. Dersom kommunen ikke har avgjort søknaden innen fristens utløp, regnes tillatelse som gitt.

Søknad om tillatelse til tiltak etter § 20-2 som krever dispensasjon fra plan eller planbestemmelser, skal avgjøres av kommunen innen 12 uker *etter at søknaden er mottatt*. Fristen løper ikke i den tiden søknaden ligger til uttalelse hos regionale og statlige myndigheter, jf. § 19-1.

Plangrunnlaget som gjaldt ved utløpet av fristen, skal ved overskridelse av fristen legges til grunn for avgjørelsen. Dette gjelder ikke dersom tiltakshaveren innen utløpet av fristen har mottatt forhåndsvarsel om midlertidig forbud mot tiltak, og dette forbudet deretter blir vedtatt innen åtte uker, jf. § 13-1 første ledd. Denne bestemmelse gjelder ikke for statlige og regionale planbestemmelser etter §§ 6-3 og 8-5, eller for statlig arealplan etter § 6-4.

Søknad om igangsettingstillatelse skal behandles av kommunen innen 3 uker *etter at søknaden er mottatt*. Dersom kommunen ikke har avgjort søknaden innen fristens utløp, kan tiltaket igangsettes.

Ferdigattest skal utstedes av kommunen innen 3 uker etter at kravet er mottatt sammen med nødvendig dokumentasjon. Der ferdigattest ikke er utstedt innen fristen, kan byggverket tas i bruk.

Søknad om endring av en gitt tillatelse, herunder rammetillatelse, som oppfyller vilkårene i andre eller tredje ledd, skal avgjøres av kommunen innen 3 uker *etter at søknaden er mottatt*. Har ikke kommunen avgjort søknaden innen fristens utløp, regnes tillatelse som gitt.

Frister som følger av denne bestemmelsen kan forlenges med den tid som medgår til feilretting eller supplering av opplysninger.

Det kan i den enkelte sak avtales lengre frist enn angitt i de enkelte ledd i denne paragrafen.

I forskrift 26. mars 2010 nr. 488 om byggesak (byggesaksforskriften) gjøres følgende endringer:

Byggesaksforskriften § 7-2 første ledd oppheves, og gjeldende tredje ledd blir andre ledd.

Forskrift om byggesak § 7-2 andre ledd skal lyde:

For søknader gjelder tidsfristen fra søknad er mottatt og til vedtak er sendt. I de tilfeller kommunen etter plan- og bygningsloven § 21-4 sjette ledd første punktum har satt som vilkår for å gi tillatelse at gebyr er innbetalt, avbrytes tidsfristen ved at kommunen krever innbetaling av gebyr.

Någjeldende fjerde til sjuende ledd blir tredje til sjette ledd.

Forskrift om byggesak § 7-3 nytt andre ledd skal lyde:

For søknad som omfattes av tidsfristen i plan- og bygningsloven § 21-7 første, andre, tredje og fjerde ledd, kan kommunen i behandlingen av søknaden forlenge fristen dersom søknaden mangler en eller flere av opplysningene som en søknad alltid skal inneholde. Kommunen må meddele ny frist innen utgangen av den opprinnelige fristen. Fristen kan forlenges inntil 1 uke av gangen, men totalt aldri lengre enn 3 uker.

Någjeldende andre og tredje ledd blir tredje og fjerde ledd.