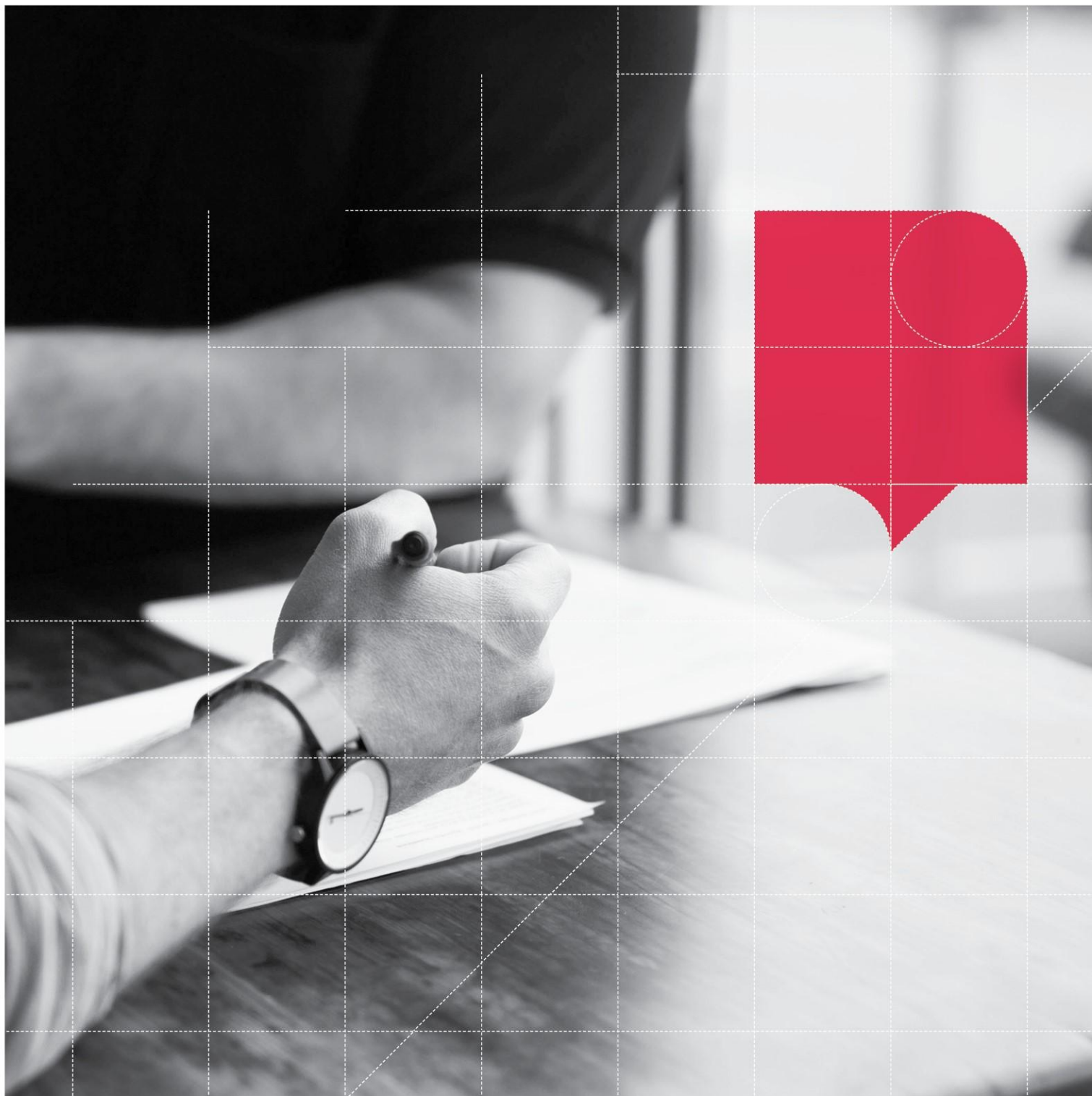


Regelrådets uttalelse

Om: Forslag til endringer i byggt teknisk forskrift (TEK17) § 11-6 om brannsikkerhet og avstandskrav på campingplasser

Ansvarlig: Direktoratet for byggkvalitet (DiBK)



Regelrådets konklusjon: **Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet**

Direktoratet for byggkvalitet (DiBK)

Deres ref.:
18/5790

Vår ref.:
19/00058

Dato:
30.04.2019

Vår saksbehandler:
Cathrine Brenden Rønning

Uttalelse fra Regelrådet

Om: Forslag til endringer i byggt teknisk forskrift (TEK17) § 11-6 om brannsikkerhet og avstandskrav på campingplasser

Konklusjon: Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Direktoratet for byggkvalitet (DiBK) har, på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), sendt på høring forslag om endringer i byggt teknisk forskrift (TEK17) § 11-6 om brannsikkerhet og avstandskrav på campingplasser. Det er gjennomført et omfattende forarbeid som blant annet har resultert i tre rapporter med faglige utredninger om regelverket knyttet til brannvern og avstandskrav på campingplasser.

Regelrådet skal ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Regelrådet mener at høringsnotatet ikke er tilstrekkelig utredet, jf. utredningsinstruksen pkt. 2-1. Dersom de foreliggende faglige utredningene hadde blitt brukt i høringsnotatet på en hensiktsmessig måte, ville notatet fremstått mer komplett og saken ville fremstått som bedre utredet.

Det sentrale spørsmålet om de foreslåtte regelendringene vil få tilbakevirkende kraft er ubesvart, og dette fremstår som en betydelig mangel ved høringsnotatet. Nyttvirkninger for endringene er tilfredsstillende kartlagt, men utredningen av kostnadene for næringslivet har flere mangler. Regelrådet savner også en god beskrivelse av de berørte næringene og bedriftene, og en oversikt over bruken av de forskjellige avstandskravene på campingplasser i dag.

DiBK skal ha ros for tidlig involvering av berørte parter. På den andre siden stiller vi spørsmål ved at direktoratet ønsker å iverksette endringene så raskt som 1. juli i år, uten å lytte til hva bransjen mener er et realistisk tidspunkt for iverksetting.

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger.

Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen

Sandra Riise
leder av Regelrådet

REGELRÅDET,
Kartverksveien 21, 3511 Hønefoss
ORG.NR.: 916195613
TELEFON: 32 11 84 00
E-POST: post@regelradet.no
www.regelradet.no

1. Om forslaget som er sendt på høring

På oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) sender Direktoratet for byggkvalitet (DiBK) på høring forslag om endringer i byggteknisk forskrift (TEK17) § 11-6 om brannsikkerhet og avstandskrav på campingplasser.

- Begrepet campingenhet er gitt en videre betydning i forslaget til endring av byggteknisk forskrift, ved at spikertelt og alle typer terrasser er omfattet: *campingvogn, bobil, villavogn, husvogn, telt, fortelt, spikertelt, alle typer terrasser, leegger og andre byggverk.*
- Generelt krav om 4 meter avstand mellom campingenheter.
- Største tillatte areal for campingenheter er 75 kvadratmeter.
- Campingenheten skal ikke på noe punkt være høyere enn 3,5 meter.

Formålet med endringene er, så vidt vi kan se av høringsnotatet, å få et regelverk for brannsikkerhet på campingplasser som er mer presist og lettere å praktisere for brukere og myndigheter. Endringene vil også bidra til å bedre brannsikkerheten ved at minimumsavstanden økes fra 3 til 4 meter.

2. Regelrådets prioritering

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1.

Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold, jf. vedtektene § 2 første ledd. Rådet står fritt til å prioritere hvilke saker man gir uttalelser i. På denne bakgrunn prioriterer Regelrådet å uttale seg om et utvalg av saker.

Avstandskravene til campingvogner, plattinger og spikertelt har blitt praktisert ulikt på grunn av et uoversiktlig og uklart regelverk. Forslaget søker enklere regler som omfatter alle elementer som inngår i en campingenhet. Næringen har vært positive til mer oversiktlige regler, men har reagert sterkt på at endringene også kan komme til å gjelde allerede etablerte plasser, samt at endringene blir iverksatt for fort. Regelrådet er spesielt opptatt av at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder. Videre er rådet også opptatt av endringer som bidrar til klargjøring og forenkling av eksisterende regelverk. På denne bakgrunn har Regelrådet prioritert å vurdere kvaliteten på denne utredningen.

3. Regelrådets vurdering av utredningen av konsekvenser for næringslivet

Det følger av Regelrådets vedtekter § 2 første ledd at Regelrådet skal ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Rådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Som grunnlag for vurderingen nedenfor har Regelrådet særlig tatt utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksen kapittel 2. Det vil si punkt 2-1 Minimumskravene til utredning og punkt 2-2 Omfang og grundighet. Regelrådet har også sett hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen punkt 3-1.

3.1. Kostnadsvirkninger og nyttevirkninger for næringslivet

Det er ett viktig moment som høringsnotatet ikke avklarer, og det er om de foreslåtte regelendringene vil bli gitt tilbakevirkende kraft. Det er etter Regelrådets vurdering en betydelig svakhet ved høringsnotatet at dette viktige spørsmålet ikke er tilstrekkelig avklart. Spørsmål om tilbakevirkende kraft er etter vår vurdering et prinsipielt spørsmål som tiltaket reiser. Det følger av utredningsinstruksen punkt 2-2 at for tiltak som reiser viktige prinsipielle spørsmål, skal spørsmål 3 utredes grundig.

Forslaget til endringer er en samfunnsmessig regulering som griper inn i allerede etablert praksis og rettstilstand. Tilbakevirkende kraft i denne saken vil bety at de plassene som allerede er etablert (med mindre avstand mellom enhetene enn 4 meter) må endres slik at minimumsavstanden blir 4 meter mellom campingenheter. Manglende vurdering og konklusjon i høringsnotatet for om endringene skal ha tilbakevirkende kraft eller ikke fører også til at vurderingene rundt hvem som blir berørt og virkningen av tiltaket blir usikre, fordi disse spørsmålene er avhengig av utgangspunktet som settes av konklusjonen på det prinsipielle spørsmålet om tilbakevirkning.

I sammenheng med problemstillingen om tilbakevirkende kraft, oppstår det spørsmål knyttet til vurderingen om det er nytt eller gammelt avstandskrav som blir gjeldende i forskjellige situasjoner, som ved små endringer eller omstruktureringer på campingplassene. En del slike spørsmål burde vært avklart av direktoratet allerede i høringsnotatet.

Regelrådets sekretariat spurte DiBK i en e-post 29. mars 2019 om det var kommet avklaring på spørsmålet om hvorvidt det nye avstandskravet vil ha tilbakevirkende kraft for allerede etablerte campingenheter. Vi fikk følgende svar fra DiBK på vårt spørsmål:

«Regelverksendringene som er foreslått får ikke tilbakevirkende kraft. Det vil si at regelverksendringene ikke omfatter campingenheter som allerede er lovlig plassert på campingplasser når endringene trer i kraft. Derimot vil endringene få betydning for nye plasseringer og oppføringer av campingenheter, samt ved omstruktureringer og nyetableringer av campingplasser.

Høringsforslaget vil ikke få betydning for spikertelt og villavogner mv. som har tillatelse fra kommunen. Endringsforslaget vil heller ikke få betydning for campingvogner/bobiler med tradisjonelt fortelt som i dag står plassert med 3,0 meters avstand. Dersom man av ulike årsaker flytter campingvognen/bobilen, vil man neste gang den skal plasseres, måtte oppfylle kravet til 4,0 meters avstand mellom campingenheter.»

Det gjeldende regelverket har blitt tolket ulikt, noe som igjen har ført til ulik praktisering av avstandsreglene i kommunene og på campingplassene. Forslaget til endringer vil trolig rydde en stor del av tolkningsulikhetene av veien og sørge for mer lik praksis i hele landet. Regelrådet er enig med direktoratet at dette vil utgjøre en mulig forenkling og ha en nyttevirkning for bransjen. Nyten er ikke tallfestet, og det er kanskje ikke enkelt å gjøre..

Avstandsreglene vil ha konsekvenser for campingplasseierne og deres arealbruk. Om det blir økt eller minket arealbruk avhenger av hvordan reglene har blitt praktisert på stedet. Økt arealbruk tilsier betydelige økte kostnader for campingplassene fordi det blir plass til færre campingenheter på et gitt areal. Ut over det som er nevnt over, har ikke høringsnotatet noen beskrivelse av kostnadene for berørt næringsliv. Det finnes imidlertid anslag på disse kostnadene i rapporten fra Oslo Economics AS (2017). Denne rapporten var ikke vedlagt høringsnotatet ved oppstart av høringen, men ble lagt inn som vedlegg etter at Regelrådet kontaktet DiBK om tilgang til rapporten. Høringsnotatet kunne med fordelt brukt mer av rapporten, eventuelt vist til konkrete deler av den, i sin vurdering av mulige kostnader.

Regelrådet ønsker å legge til at det i tillegg til kostnader for arealtap (som er beregnet i rapporten fra Oslo Economics), vil det også påløpe kostnader for campingplasseierne for løpende endringer av

etablerte plasser i infrastruktur og plassering, ved flytting av campingenhet og bytte av leietakere. Det er stor usikkerhet knyttet til hva som må til av endringer før en tidligere etablert plass med avstand på 3 meter må endres til nytt krav om 4 meter avstand (se svar fra DiBK over). Det kan for eksempel være avsatt et areal til leietaker A som tilfredsstillt avstandskravet på 3 meter. Hvis leietaker A flytter vognen (eller selger plass og vogn), og en ny leietaker B kommer inn (enten med ny vogn eller ved overtakelse av vognen til A), så er det ikke sikkert at den samme inndelingen i avsatt areal kan brukes, fordi avstanden må økes med 1 meter til omkringliggende campingenheter. Dette kan igjen føre til at veier, ledninger, vann, avløp og elektriske anlegg må graves opp og flyttes av campingplasseieren. Slike indirekte kostnader til omstrukturering og endring for campingplasseierne er det ikke tatt hensyn til i høringsnotatet.

Berørt næringsliv er ikke beskrevet i høringsnotatet utover å slå fast at endringene gjelder for campingplasser i Norge. Hvor mange av virksomhetene som er små eller mellomstore er ikke nevnt. I rapporten fra Oslo Economics AS (2017), side 6, legger de til grunn at det totale antall sesongplasser i Norge var 27 737 plasser i juni 2016. Selv om disse tallene ikke er tilstrekkelig til å beskrive hvem som blir berørt, sier tallene i alle fall noe om antallet av campinggjester som blir berørt. Disse tallene er ikke gjengitt i høringsnotatet. Manglende beskrivelse av berørte utgjør en mangel ved utredningen.

3.2. Konkurransesvirkninger for næringslivet

Det gjeldende regelverket har blitt tolket ulikt, noe som igjen har ført til ulik praktisering av avstandsreglene i kommunene og på campingplassene. Forslaget til endringer vil trolig rydde en stor del av tolkningsulikhetene av veien og sørge for mer lik praksis i hele landet. En bredere definisjon av campingenhet, som samtidig fanger opp og avklarer tidligere uklarheter i regelverket er en fordel for næringslivet. Klarere regler gir større forutsigbarhet og mer likebehandling, samt likere konkurranseforhold. Et enklere regelverk har i flere år vært etterlyst av campingnæringen.

3.3. Forenkling for næringslivet

I dagens definisjon av campingenhet i veiledningen til TEK17, er verken spikertelt eller terrasser/plattinger på flat mark omfattet av begrepet. I det nye regelverket vil, i tillegg til spikertelt, alle typer telt være omfattet, uavhengig av materialbruk eller om det er enkelt å demontere eller flytte. Det vil heller ikke være avgjørende om innretningene er midlertidige eller permanente. I dagens regelverk har det vært vanskelige grensdragninger mellom «spikertelt» og andre typer tilknyttede telt, slik at avstandskravene har blitt tolket ulikt. Alle typer terrasser og plattinger vil også inngå som del av campingenheten, uavhengig av areal og høyde over bakken. Det samme gjelder for rekkverk, levegger ol. Det er med andre ord ikke lenger er nødvendig å ta stilling til høyden over bakken., og dette vil etter Regelrådets vurdering innebære en forenkling for campingnæringen.

Samtidig vil det, som nevnt i avsnittet over, kunne oppstå nye former for tolkningstvil. På sikt, når alle uklarheter rundt implementering og tilbakevirkning er ryddet av banen, vil endringene etter Regelrådets vurdering føre til en forenkling for bransjen. Den nye definisjonen på campingenhet vil føre til mindre tvil om hvilke installasjoner som er omfattet. Endringene som fører til at «spikertelt» og «vanlige» fortelt får likt avstandskrav i regelverket vil være en forenkling fordi man kun trenger å forholde seg til en fast grense på fire meter, i stedet for 3 eller 8 meter.

Regelrådet ønsker å gi direktoratet ros for at de har involvert næringen tidlig i prosessen med endring av regelverket, spesielt gjennom deltakelse i konsensusgruppen som avla sin rapport i 2015. For at en endring av regelverket skal få den ønskede virkningen med enklere og mer oversiktlige regler, er det en forutsetning at man lytter til bransjens meninger.

3.4. Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

Regelrådet kan ikke se at hensynet til små virksomheter er særskilt vurdert. Som nevnt under punkt 3.1. har høringsnotatet ikke en beskrivelse av campingnæringen, og dermed kjenner vi heller ikke forholdet mellom store og små aktører i bransjen.

3.5. Alternative tiltak

Det overordnede problemet er brannsikkerhet og fare for spredning mellom campingenheter på campingplasser grunnet kort avstand mellom enhetene. Problemet høringsnotatet forsøker å løse er at regelverket oppleves som uklart for aktører i campingnæringen, tilsynsmyndigheter, kommunen m.fl., slik at begreper har blitt tolket ulikt og hvilket avstandskrav som gjelder har blitt praktisert forskjellig i kommunene. Høringsnotatet vinger litt fram og tilbake mellom disse to temaene. Videre er det uklarerheter i beskrivelsen av problemets omfang, hvor alvorlig det er eller hvem som blir berørt. Vi kan heller ikke finne en beskrivelse av nullalternativet, det vil si hva som er dagens situasjon og hvordan det vil utvikle seg dersom man ikke gjør noe med problemet.

DiBK har ikke vurdert andre hovedalternativer i høringsnotatet, men drøfter dagens avstandskrav på 3 og 8 meter sammenlignet med nytt forslag på 4 meter. Det er nærliggende å peke på at andre tiltak som vurderes som relevante, for å oppnå målet og løse problemene, kunne vært utredet. Det kan være ulike typer, og kombinasjoner av tiltak som bør vurderes.

Det kunne også vært nyttig for helheten i høringsnotatet og sammenlignet med avstandskrav i sammenlignbare situasjoner og krav i andre land. Rapporten fra Konsensusgruppen for etablering av revidert regelverk vedrørende brannvern på campingplasser (2015) har eksempler på anbefalinger fra forskjellig hold og krav i andre land.

3.6. Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Forutsetningene for en vellykket gjennomføring er ikke drøftet i høringsnotatet.

Regelrådet er av den oppfatning at en avklaring av det prinsipielle spørsmålet om tilbakevirkning, og om hvilket avstandskrav som gjelder ved endringer i etablert tilstand (4 meter eller 3 meter), er viktige forutsetninger for en vellykket gjennomføring.

Høringsfristen er 3. mai 2019. Departementet tar sikte på at de nye reglene skal tre i kraft fra 1. juli 2019. Endringen vil i så fall komme kort tid etter avslutning av høringsrunden. Etter utredningsinstruksen punkt 4-6 skal forskrifter av betydning for privat og offentlig forretningsvirksomhet normalt tre i kraft fra et årsskifte. I tillegg er det uheldig at endringen skal skje midt i den travleste sesongen for campingbransjen, som er om sommeren fra juni til august.

3.7. Andre kommentarer til utredningen og gjennomføringen av høringen

Det finnes andre aktuelle endringer som kan komme senere og som er tatt med i rapport fra Konsensusgruppen for etablering av revidert regelverk vedrørende brannvern på campingplasser (2015). Vi sikter spesielt til forskriftsfesting av krav om inndeling av campingplassene i parseller på maksimalt 1 200 kvadratmeter med en avstand mellom parsellene på minst 8 meter, som etter planen vil sendes på høring i løpet av 2020. Denne mulige endringen burde med fordel vært samkjørt med de foreliggende forslagene til endringer.

4. Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Når det gjelder de negative virkningene, herunder økte kostnader for campingplasseiere, har ikke høringsnotatet en tilstrekkelig kvalitativ beskrivelse, etter vår vurdering, se punkt 3.1. I høringsnotatet er ikke kostnadene tallfestet. En utredning av hvem som blir berørt er ikke tilfredsstillende gjennomført.

DiBK har bestilt og fått gjennomført en rapport fra Konsensusgruppen for etablering av revidert regelverk vedrørende brannvern på campingplasser (2015), en rapport om brannsikkerhet på campingplasser fra SP Fire Research (2016) og en forenklet samfunnsøkonomisk analyse fra Oslo

Economics (2017). Med tanke på grunnlaget som ligger til rådighet i forkant av høringsnotatet, og forarbeidet som er gjort gjennom flere rapporter, så skulle vi gjerne sett at materialet som var tilgjengelig ble brukt på en mer hensiktsmessig måte i høringsnotatet.

Manglende kartlegging av berørte, manglende tallfesting av kostnader for næringslivet, samt manglende avklaring om tilbakevirkende kraft for endringene gjør at Regelrådet ikke kan vurdere om forslaget er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.