



Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 Oslo

KOMM. OG REG. DEP	
03 FEB 2004	
03 /	3773 - 21
Ark	405
Avd.	BB / BY / KFR

Deres ref.:

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
03/7538 AREA-PU-SBT
Arkivkode:
008

Dato:
28.01.2004

Høring - NOU 2003:24 Mer effektiv bygningslovgivning - Grunnprinsipper og veivalg - Utbyggingsavtaler

Direktoratet for naturforvaltning (DN) ser på i bygningslovutvalgets første delutredning som et godt grunnlag for videre arbeid. DN mener hovedsakelig at forslaget forbedrer mulighetene for å kunne ivareta naturmiljø, friluftsliv og allmenne interesser gjennom bygningslovgivningen.

Det er en utfordring å få til et nytt bygningslovgivning som sikrer at viktige natur- og friluftsområder blir tatt hensyn til og ivaretatt. I dette ligger det spesielt utfordringer i forhold til:

- mer effektiv ulovlighetsoppfølging
- bedre system for kontroll
- krav om naturfaglig kompetanse i kommunene
- dispensasjonspraksis (reduksjon av antall dispensasjoner)

DN er opptatt av de positive muligheter til å ivareta naturforvaltningsinteresser gjennom bruk av utbyggingsavtaler. Det er svært positivt at det foreslås bestemmelser som kan ivareta hensynet til tredjemann og allmennhetens interesser gjennom krav til offentlighet, medvirkning og saksbehandlingsregler – både ved inngåelse av nye avtaler og ved endring av tidligere inngåtte avtaler.

Det vises til høring av NOU-24 Mer effektiv bygningslovgivning, Grunnprinsipper og veivalg, Utbyggingsavtaler med høringsfrist 01.02.04. Det vises og til våre uttalelser til planlovutvalgets forslag datert den 28.08.03 og 26.11.03 (vedlagt) når det gjelder lovens formål, klageadgang, samordning mellom sektorlover og pbl, og samtidig behandling av plan- og byggesaker.

DN er opptatt av at nasjonale og regionale naturforvaltningsinteresser blir ivaretatt og fulgt opp i en ny plan- og bygningslov. Plan- og bygningsloven er det viktigste virkemidlet i areal- og naturforvaltningen for å oppnå balansert bruk og vern av arealer som ikke er vernet etter naturvernloven.

Merknader

6.3.2 Samordning – flere offentlige etater

I forslag til endring av bygningslovgivningen utredes samordning av kompetanse – om kompetanse etter særlovgivningen skal legges til samme organer som kompetanse etter pbl. God fagkompetansen på det nasjonale- og regionale naturforvaltningsområdet finnes i dag hos fylkeskommune, fylkesmann og andre berørte myndigheter. Mange kommuner har mistet naturforvaltningskompetanse i form av miljøvernkonsulenter eller lignende som ble etablert som ledd i MIK- reformen. Det er svært viktig at det i plan- og bygningslovgivningen blir stilt krav om kompetanse, slik at denne kan styrkes for kommunesektoren generelt.

Besøksadresse:
Tungasletta 2
Postadresse:
N-7485 Trondheim

Telefon:
73 58 05 00
Telefaks:
73 58 05 01

Videokonf:
73 90 51 40

Internett:
www.dirmat.no
E-post:
Postmottak@dirmat.no

Saksbehandler:
Siri Bø Timestad
Telefon:

Kommunene, som koordinerer og behandler byggesaker, bør ha en fagkompetanse som

- er god nok til å stille relevante krav til at søknader belyser naturforvaltningsinteressene godt nok,
- er god nok til å fastsette relevante vilkår om å ta hensyn til natur- og friluftslivsinteresser ved tillatelse til tiltak, og
- er god nok til å stille krav om relevant fagkompetanse også innen naturforvaltning hos de som er ansvarlig for søknader, prosjektering og kontroll.

6.4.3. Saksbehandling

DN støtter arbeidet med å forenkle og effektivisere saksbehandlingen. Men vi forutsetter at saksbehandlingen ikke forenkles og effektiviseres så mye at mulighetene for å ivareta statlige og regionale naturforvaltningsinteresser blir redusert. Prinsippet om at plan- og byggesaker i visse tilfeller kan behandles samtidig, er viktig å utvikle videre.

6.4.4 Særlig om dispensasjon

Det er klart at utstrakt bruk av dispensasjoner bidrar til å svekke naturforvaltningsinteressene, særlig har det blitt fokusert på dispensasjoner fra byggeforbudet i 100 - metersbeltet. Ulik dispensasjonspraksis er ikke bare et rettsikkerhetsproblem, men også en trussel mot ivaretagelse av naturforvaltningsverdier da f.eks utbygginger i viktige områder for natur og friluftsliv ofte er irreversible inngrep. Rapporteringen av dispensasjonssaker i 100m-beltet har bl a vist stor variasjon i hvordan skjønn utøves i forhold til "særlige grunner" i kommunene. DN støtter forslag om at dispensasjonsbestemmelsene må endres, men kan ikke anbefale en bestemt modell. Det er viktig ut fra rettsikkerhetshensyn å få bestemmelser som legger opp til mer lik praksis i de ulike kommuner og at det etableres et system som stiller sterkere krav utredninger, saksbehandling og beslutninger der utbygger berører store miljøverdier.

8.1 Rollefordeling

DN merker seg utvalgets syn om at "*erfaringer med dagens system viser at dokumentert egenkontroll ikke sikrer prosessene på en god nok måte*". DN er opptatt av at de som skal utøve kontroll har god kompetanse i forhold til ulike tiltaks konsekvenser for natur og friluftsliv. Det foreslås en privatisert og uavhengig kontroll. DN er noe usikker på hvordan dette vil fungere, og mener det i utgangspunktet er mest "betryggende" at kontrollorganet er kommunalt. Uansett hvem som skal utøve kontroll forutsetter vi at vedkommende instans skal ha god nok fagkompetanse til å utøve kontroll også innenfor vårt ansvarsfelt.

8.2 Søknadssystem og saksbehandling

DN støtter utvalgets ønske om å finne en form som forenkler søknads og meldingssystemet, og at det legges bedre til grunn for å kunne gi informasjon, samt elektronisk søknadsbehandling. DN mener følgende skal være styrende for hvor omfattende saksbehandling og kontroll av ulike tiltak skal være; sårbarhet for miljøet, risikovurdering og allmenne interesser.

8.4. Ulovlighetsoppfølging

Å styrke hjemmelsgrunnlaget for oppfølging av ulovligheter, er en viktig forutsetning for å kunne ivareta nasjonale og regionale naturforvaltningsverdier.

I høringsutkastet til Politidirektoratets rapport om prosjekt miljøkriminalitet, kap 3.3 om kommunal håndhevelse av miljølovgivningen, er det vist til at kommunal forvaltningspraksis kan utgjøre et miljørettslig problem. Det er f.eks vist til at det blir innvilget dispensasjon fra byggeforbudet i strandsonen uten at vilkårene for dette er til stede, og at slike og lignende saker blir nedprioritert av politiet. Rapporten konkluderer med at det virker som om viktige miljøverdier er uten den strafferettslige beskyttelse som er forutsatt av lovgiver. Høringsutkastet til prosjekt miljøkriminalitet foreslår bl a endringer i Plan- og bygningslovgivningen §110 slik at "strafferammen i pbl bør økes til bøter eller fengsel i inntil ett år, og til to år ved særlige skjerpene omstendigheter". Begrunnelsen er at dette vil bringe straffetrusselen i pbl på linje med andre sentrale miljølover og muliggjøre bruk av straffeprosessuelle tvangsmidler. DN har også tidligere pekt på det paradoksale i at strafferammen i pbl er begrenset til bøter.

8.6 Lovens virkeområdeGeografisk virkeområde

I vår uttalelse til planlovutvalget (26.11.03) støttet DN forslaget om å utvide lovens geografiske virkeområde i sjøen til 1 nautisk mil utenfor grunnlinja. Med dette kan pbl få en mer sentral rolle i forhold til kystsonoplanlegging og i forhold til ivaretagelse av marine miljøinteresser. Vi mener lovens virkeområde bør være det samme i plan- som i byggesaksdelen av loven.

Saklig virkeområde

DN forutsetter at det bør kreves søknadsbehandling for tiltak som kan ha vesentlige konsekvenser for natur- og friluftslivsinteresser (se merknad under pkt 8.2).

DN har følgende merknader til noen tiltak:

Driftsbygninger i landbruket

DN støtter vurderingen om at lovens bestemmelser også skal gjelde for driftsbygninger i landbruket. Det er eksempler i dag som viser uheldig endring på eksisterende bygg samt plassering av nye driftsbygninger. DN ønsker at driftsbygninger i landbruket skal søknadsbehandles på lik linje med andre bygg for å sikre en god nok konsekvensvurdering av tiltaket. Det vil også gjøre at en unngår vanskelige grenseoppganger mellom "tradisjonell landbruksvirksomhet" og de "nye næringer" i landbruket.

Tiltak i luft, under grunn eller i/under sjø

Bygningslovutvalget har laget ei liste over tiltak som forekommer i sjøområder, i luft og under grunnen. Dette er tiltak som det er usikkerhet om i framtiden skal unntas søknadsbehandling eller det skal kreves søknadsbehandling for. Mange av de opplistede tiltakene kan ha store konsekvenser for biologisk mangfold, for utøvelse av friluftsliv og landskapsopplevelse.

Mange av tiltakene i luft, under grunn og under og i sjø reguleres gjennom særlov i dag. Det blir for disse tiltakene et spørsmål om alt skal tas gjennom særlovbehandlingen eller om det skal foreligge en form for "arbeidsdeling" mellom særlov og pbl. For de tiltakene som ikke er regulert i særlov blir det en vurdering av tiltakets karakter rent generelt. Det blir også en vurdering av i hvilken grad tiltaket kan reguleres eller sannsynligvis vil bli regulert gjennom plan. Det overordna styrende for begge tiltakstypene bør være at lokale myndigheter skal ha en mulighet til å sørge for at uheldig lokalisering av tiltak unngås og god samordning av flere typer tiltak og arealbruk kan oppnås, selv om tiltakstypen generelt ikke skulle være spesielt problematisk.

Mudring er et godt eksempel. På de fleste lokaliteter vil det kunne antas at mudring ikke er spesielt konfliktylt, men på enkelte typer lokaliteter vil mudring kunne ha store følger for viktige biologiske forekomster, f.eks. ålegrasssamfunn og andre biologisk rike gruntvannsområder (det snakkes her om mudring av reine masser; mudring av ureine masser er regulert etter forskrift gitt i medhold av forurensningsloven.). DN mener at mudring bør være søknadspliktig. Dette begrunnes med at mudring på feil sted kan ødelegge viktige områder for biologisk mangfold, samtidig som det neppe er realistisk å tenke seg at denne typen tiltak vil kunne reguleres tilstrekkelig presist på kommuneplannivå. Til argumentasjonen hører også at de områdetypene det er tale om allerede kan være sterkt redusert i omfang og utbredelse gjennom diverse tiltak opp gjennom åra, både i privat og offentlig regi. Det er derfor viktig å sikre at mudringstiltak blir underlagt en skikkelig søknadsbehandling.

Når det gjelder andre terrengmessige inngrep i strandsonen enn mudring, har DN kommet til at tiltak som man kan forvente vil søkes lokalisert til sårbare biologiske forekomster, samt tiltak som kan innebære tydelige terrengmessige endringer, bør være søknadspliktig. Konkret mener vi at anlegging av kunstige sandstrender bør underlegges søknadsbehandling, og det samme bør gjelde sprengningstiltak.

8.7 Forholdet til annen regelverk

Dersom det søkes om tiltak i områder verna etter naturvernloven, viltloven eller lakse- og innlandsfiskeoven skal sakene i dag behandles etter verneforskriftene og ofte etter plan- og bygningsloven i tillegg. Det er

fylkesmannen, fylkeskommunen og andre sentrale berørte myndigheter som ivaretar nasjonale og regionale naturforvaltningsinteresser. Bygningsmyndigheten har ansvaret for å koordinere dette. Dispensasjonssaker legges fram for fylkeskommunen eller fylkesmannen dersom deres saksområde blir berørt. Planlovutvalgets forslag tar sikte på i størst mulig grad å samordne saksgangen etter særlov og plan- og bygningslov. DN har i sin uttalelse støttet opp om dette forslaget. DN avventer videre framdrift i bygningsrådsutvalget og ønsker å bidra sammen med MD dersom det foreslås endringer i naturvernloven, friluftsløven, viltloven, laks- og innlandsfiskekloven og motorferdselloven. For sektorovergripende interesser som f.eks. naturforvaltningsinteressene er det viktig at disse samordnes inn i Plan- og bygningsloven.

KAP 9. Utbyggingsavtaler- lovforslag med kommentarer

DN støtter forslaget om å lovregulere bruken av utbyggingsavtaler, og vi støtter hovedtrekkene i Bygningslovutvalgets forslag. Vi er tilfreds med at de foreslåtte bestemmelsene har til hensikt å ivareta hensynet til tredjemann og allmennhetens interesser gjennom krav til offentlighet, medvirkning og saksbehandlingsregler – både ved inngåelse av nye avtaler og ved endring av tidligere inngåtte avtaler.

Til de foreslåtte bestemmelsene vil vi bemerke følgende:

Til § x-2 Utbyggingsavtalens innhold

Innholdet i bestemmelsen bør knyttes direkte til plan- og bygningslovens formålsbestemmelse, og vi foreslår derfor følgende ordlyd i bestemmelsens annet ledd, første punktum:

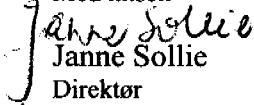
"Slik avtale kan også gå ut på at grunneier eller utbygger skal besørge eller helt eller delvis bekoste tiltak som står i saklig sammenheng med og som er nødvendige for gjennomføringen av planvedtak og *denne lovs formålsbestemmelse*."

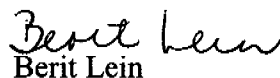
Som begrunnelse for dette forslaget vil vi vise til at utbyggingsprosjekter for eksempel kan berøre viktige biotoper (leveområder for planter og dyr) eller andre viktige natur- og kulturmiljøer. Det bør derfor gjennom utbyggingsavtaler være mulig å ivareta hensynet til slike interesser – for eksempel gjennom å pålegge grunneier eller utbygger å besørge eller helt eller delvis bekoste avbøtende tiltak. Slike interesser er ikke direkte drøftet under utvalgets omtale av bestemmelsen, og omfattes ikke uten videre av bestemmelsens første ledd.

Til § x-5 Klage om omgjøring

Forholdet til klagerett for statlig myndighet og andre myndighetsorganer er ikke berørt. Gjennom planlovutvalgets forslag til ny § 1-15 (Forholdet til forvaltningsloven og klage) fratras etter det vi kan se statlig myndighet og andre myndighetsorganer klageretten "i plansaker der vedkommende myndighet har hatt mulighet til å gjøre innsigelse gjeldende". Man kan her se for seg en situasjon hvor for eksempel fylkesmannen velger å ikke fremme innsigelse mot planen, men hvor fylkesmannen ville ha fremmet innsigelse hvis utbyggingsavtalens innhold hadde vært kjent før planvedtaket. Det bør derfor åpnes for klageadgang for statlig myndighet, fylkeskommune/kommune og Sametinget som dekker opp slike tilfeller.

Med hilsen


Janne Sollie
Direktør


Berit Lein

Vedlegg.