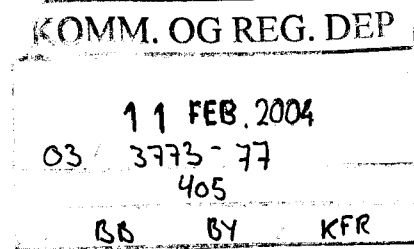


**TRONDHEIM KOMMUNE****Plan- og bygningsenheten**

Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep

N-0032 OSLO



Vår saksbehandler
Toril S. Hjelm-Hansen
og Ragnhild Børmer

Vår ref.
03/31260/
oppgis ved alle henv.

Deres ref.

Dato
03.02.2004

**HØRINGSUTTALELSE - NOU 2003:24
MER EFFEKTIV BYGNINGSLOVGIVNING (GRUNNPRINSIPPER OG VEIVALG.
UTBYGGINGSAVTALER.) BYGNINGSLOVUTVALGETS FØRSTE DELUTREDNING**

Vi viser til departementets høringsbrev, datert 05.11.2003.

Bygningsrådet/det faste utvalg for plansaker i Trondheim kommune behandlet saken i møte 03.02.2004 og fattet følgende enstemmige vedtak:

Bygningsrådet/det faste utvalg for plansaker slutter seg til rådmannens forslag til uttalelse til NOU 2003:24 - Mer effektiv bygningslovgivning (grunnprinsipper og veivalg. Utbyggingsavtaler.), bygningslovutvalgets første delutredning.

Ved behandlingen i bygningsrådet/det faste utvalg for plansaker ble det også ytret ønske om en vurdering av dagens bestemmelse om at vedtak som hovedregel kan iverksettes straks de er fattet. Dette for å motvirke at klageretten blir illusorisk ved at tiltaket er utført før klagen tas til behandling.

Rådmannens innstilling, datert 15.01.2004, lød som følger:

Til kapittel 6.5 - Klagesaksbehandling

Dagens vide klageadgang medfører at den som ønsker å bygge - i tråd med planer, vedtak og regelverk - ikke kan være sikker på å få realisert sine byggeplaner før siste klagemulighet er benyttet. Gjeldende regler fører til både langvarige og kostbare prosesser, som ikke står i forhold til antallet saker som blir omgjort etter klagebehandling. Trondheim kommune støtter derfor utvalget i vurderingen av å begrense dagens adgang til å påklage enkeltvedtak i byggesaker.

Et annet mulig virkemiddel som foreslås for å redusere klageantallet, er å innføre mekling som alternativ til den tradisjonelle klagesaksbehandlingen. Vi viser i den sammenheng til vår drøftelse under kapittel 8.3.

Postadresse:
TRONDHEIM KOMMUNE
Plan- og bygningsenheten
7004 TRONDHEIM

Besøksadresse:
Holtermanns veg 1

Telefon:
+47 72547150

Telefaks:
+47 72546705

Organisasjonsnummer:
NO 942 110 464

E-postadresse: pbe.postmottak@trondheim.kommune.no
Internettadresse: www.trondheim.kommune.no/planbygning

Til kapittel 6.6 - Forholdet til eksisterende bebyggelse

Trondheim kommune ser behovet for en nærmere vurdering av krav til standard på eksisterende bebyggelse. Blant annet ønsker vi en avklaring av hvor langt man kan gå med hensyn til å sette vilkår vedrørende utredning og brannsikring av eksisterende (nabo)bebyggelse, jf pbl § 87 nr 3.

Til kapittel 7 - Prinsipper for ny lovstruktur

Trondheim kommune vil slutte seg til utvalgets vurderinger når det gjelder valg av lovstruktur, dvs at det utarbeides en felles plan- og bygningslov som deles i fire deler. Videre er vi enig i at en lovteknisk inndeling som gjenspeiler tiltakenes kompleksitet (typebestemt saksbehandling), er å foretrekke.

Til kapittel 8.1 - Rollefordeling bygningsmyndigheter/utbyggere - tilsyn og kontroll

Trondheim kommune er enig i utvalgets problembeskrivelse og at byggesaksgjennomføringen bør bygge på de fire grunnpilarene det pekes på.

Det blir pr i dag utført for lite tilsyn. Dette kan ha sammenheng med at det ikke er krav til hvor mye tilsyn som skal føres eller tidsfrister for dette arbeidet. Det er derfor et klart behov for å øke forståelsen for tilsynsarbeidet og vurdere finansieringen av dette. Tilsynsfunksjonen ligger også vel til rette for interkommunalt samarbeid, noe det bør stimuleres til.

Dagens godkjenningsordning fungerer heller ikke etter intensjonen. Det viser seg at aktørene ikke nødvendigvis har kompetanse selv om de er godkjent.

Når det gjelder spørsmålet om uavhengig kontroll versus egenkontroll, er kommunen åpen for at det bør kreves uavhengig kontroll på prosjekteringsstadiet og i kritiske faser ved utførelsen.

Til kapittel 8.2 - Søknadssystem og saksbehandling

Trondheim kommune deler Bygningslovutvalgets oppfatning; at dagens flersporede saksbehandlingssystem ikke fungerer tilfredsstillende. Det brukes uforholdsmessig mye ressurser på å typebestemme saker, og hvorvidt saker er søknads- eller meldepliktige fremstår ikke alltid som logisk.

Som eksempel kan nevnes at fasadeendring (som ikke er uvesentlig) er søknadspliktig, mens tilbygg i stor utstrekning er meldepliktig. Et tilbygg vil uansett medføre en endring av fasaden, bygge volum og ofte påføre omgivelsene større endringer enn en fasadeendring.

Samtidig er det viktig at enkle saker kan behandles uten for mye innsats, verken fra private aktører eller kommunen.

Trondheim kommune støtter tanken om å la alle saker få ett felles utgangspunkt for byggesaksbehandlingen og sløyfe meldingsordningen. Dette forutsetter imidlertid en nærmere vurdering av behovet for profesjonelle aktører for ansvar og kontroll.

Til kapittel 8.3 - Mekling som alternativ til tradisjonell klagesaksbehandling i byggesaker

Utvalget foreslår at det innføres en meklingsadgang i byggesaker som et alternativ til tradisjonell klagesaksbehandling. Trondheim kommune mener forslaget reiser flere interessante problemstillinger, men er usikker på om hensynet til gode og effektive prosesser ivaretas i tilstrekkelig grad.

Trondheim kommune deler utvalgets oppfatning av at det er i konflikter mellom private (søkere, naboer, gjenboere mv) at mekling kan være aktuelt. Videre bør meklingen være frivillig for partene og funnet hensiktsmessig av kommunen.

Mekling bør i prinsippet finne sted på et tidlig stadium, f.eks. når det innkommer naboprotester mot et tiltak. I praksis er det imidlertid svært mange naboprotester som ikke følges opp med klage på vedtak. Av kapasitetsmessige hensyn kan det derfor være riktig å vurdere mekling i de sakene som blir påklaget. I tillegg kommer at ordningen der ansvarlig søker skal være mottaker av naboprotester og vurdere disse, kan vanskeliggjøre mekling i regi av kommunen på et så tidlig tidspunkt.

Trondheim kommune anser at mekling vil skje for sent i prosessen dersom man venter til fylkesmannens klagebehandling av saken. Selv om fylkesmannen kan prøve alle sider av klagesaken, tilsier også hensynet til det kommunale selvstyret at fylkesmannen i stor grad bør se på lovligheten av de kommunale vedtakene og i mindre grad overprøve de spørsmål som er overlatt til kommunenes frie skjønn, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd tredje punktum.

Tema for meklingen vil i hovedsak være å finne fram til en løsning på det som skal bygges, og som begge parter kan akseptere. Vurderingene er svært skjønnsmessige og forutsetter bruk av riktig fagkompetanse og detaljinnsikt i kommunens praksis og policy. Vi deler derfor utvalgets skepsis med hensyn til hensiktsmessigheten av mekling hos fylkesmannen.

Av ovennevnte grunn mener Trondheim kommune at det er kommunens saksbehandlere som bør mekle. Kommunen er enig i at mekling er et eget «fag», hvor kompetanse til å mekle må opparbeides ved opplæringstiltak som kurs etc. Pr i dag finnes det ikke ressurser i kommunen til dette, men mekling kan være ressursbesparende for kommunen i forhold til den ressurskrevende prosessen som klagebehandling er i dagens system.

Trondheim kommune mener det må være en forutsetning at partene fraskriver seg klageadgangen etter forvaltningsloven dersom mekling fører frem. Dersom dette ikke kan gjøres, vil meklingen føre til "en ekstra runde" og bidra til å trenere saker og fordyre byggeprosjekter.

Trondheim kommune ser mange fordeler ved at det innføres en frivillig meklingsordning mellom private i byggesaker. Sakene egner seg for mekling ved at partene som regel ønsker å ha et godt forhold til hverandre. Dette kan lette forhandlingsklimaet og føre til raskere og dermed rimeligere behandling. Det er også mulig at mekling kan forebygge andre nabokonflikter i fremtiden.

Argumenter mot mekling er blant annet at det blir ressurskrevende og vanskelig for kommunen å velge ut saker som egner seg for mekling. Det er heller ikke så mye å spare for samfunnet som ved rettsmekling, da alternativet "bare" er klagesaksbehandling – og ikke behandling i rettsapparatet.

Videre gjenstår det en del uavklarte spørsmål, blant annet med hensyn til hvordan man skal behandle tredjepartsinteresser, saksbehandlingsregler om taushetsplikt mv. Trondheim kommune ser med interesse på Asker kommunes prøveprosjekt og regner med at et eventuelt lovforslag vil bli ytterligere presisert og gjenstand for høring.

Til kapittel 8.4 - Ulovlighetsoppfølging

Trondheim kommune deler utvalgets oppfatning av at byggesaksreglene ikke etterleveres i tilstrekkelig grad. Et stort ansvar er overlatt til private aktører i byggesaken, det er derfor viktig for kommunen å ha effektive virkemidler hvor reglene ikke overholdes.

Trondheim kommune mener at gjeldende regelverk er logisk og mulig å praktisere. Ulovlighetsoppfølging forutsetter imidlertid juridisk kompetanse og gode rutiner. Vi er enig med utvalget i at det bør vurderes støttefunksjoner på dette området til kommuner som ikke selv har tilstrekkelig kompetanse i egen organisasjon, eventuelt kan interkommunalt samarbeid være aktuelt.

Muligheter for gebyrfinansiering og innføring av flere og kortere tidsfrister i saksbehandlingen gjør at kommunens ulovlighetsoppfølging i praksis blir en salderingspost. Det er derfor viktig at det sikres ressurser til ulovlighetsoppfølging, slik at oppfølgingen ikke nedprioriteres i konkurranse med saksbehandling.

Trondheim kommune er enig i prinsippet om at den som skaper kostnader ved ulovlighetsoppfølging, skal betale disse. I alle fall må man unngå at det lønner seg å neglisjere søknadsplikt og vedtak. Vi opplever f.eks. at det spekuleres i ulovlig bruksendring for å drive utleie, og at man tjener på dette i forhold til å opptre lovlydig. Dette undergraver respekten for loven og bygningsmyndighetene og bør få konsekvenser både for tiltakshaver og i forhold til ansvarsretten.

Til kapittel 8.5 - Finansiering av fellesinnretninger - kostnadsfordeling

Til kapittel 8.5.1 – 8.5.4

Utvalget er i mandatet bedt om å vurdere enklere alternativer til de gjeldende refusjonsreglene for vei, vann og avløp.

Trondheim kommune er enig i at det er aktuelt å vurdere refusjonsordningen, sett i lys av praksisen som har utviklet seg med å søke andre virkemidler for å få finansiert fellesinnretninger som vei, vann- og avløpsanlegg.

Mandatet avgrenser fellesinnretningene til tekniske infrastrukturtiltak. Vi mener det er grunn til å inkludere offentlige friområder i en eventuell regulering av dette, slik at alle relevante offentlige formål og tiltak kan håndteres etter samme regler ved gjennomføring av en arealplan.

Temaet er meget omfattende, det dreier seg om svært ulike situasjoner som reiser mange problemstillinger. Bygningslovutvalget har beskrevet en rekke av dem i sin vurdering av ulike mulige virkemidler. Vi slutter oss til bygningslovutvalgets beskrivelse av problemstillingene.

Til kapittel 8.5.5 - Aktuelle løsningsalternativer

Bygningslovutvalget skisserer to modeller for enklere system for finansiering av disse fellesinnretningene:

- 1) En sammenkopling av refusjonsreglene i en noe forenklet form, avtaleordninger og tilknytningsavgifter som også omfatter vei.
- 2) Å sløyfe refusjonsreglene og i stedet basere seg på en ordning med tilknytningsavgifter (i tillegg til utbyggingsavtaler).

Vi er klar over at utvalget bruker uttrykket tilknytningsavgift, men velger nedenfor å bruke begrepet tilknytningsgebyr slik det brukes i dag på vann- og avløpssektoren.

I utgangspunktet mener Trondheim kommune at man bør søke å finne en ordning som består av så få elementer som mulig. På det grunnlaget er modell nummer to tilsynelatende å foretrekke.

Valget mellom disse to modellene innebærer imidlertid først og fremst et prinsipielt valg med hensyn til hvordan fellesinnretninger skal finansieres. Modell 1) gir en hovedsaklig direkte finansiering av aktuelle tiltak, eventuelt med tillegg av en gebyrordning for vei slik vi har for vann- og avløp. Modell 2) innebærer en mer indirekte finansiering.

Virkemidlene refusjon, avtaler og gebyrer er aktuelle i ulike situasjoner. Rent praktisk vil refusjonsreglene fange opp tredjemanns nytte av tiltaket, mens utbyggingsavtalen kan regulere grunneiers eller utbyggers bidrag til finansiering av anlegget. Med mindre man fullfinansierer teknisk infrastruktur gjennom gebyrer, bør et refusjonssystem beholdes, slik at alle som nyter godt av fellesinnretninger er med på å finansiere dem.

Med denne typen tilknytningsgebyr/ investeringsbidrag må det vurderes om det fullt ut skal tilsvare/ erstatte dagens ordning med tilknytningsgebyr for vann og avløp og dermed utvide nedslagsfeltet, eller om det bør dreie seg om et overordnet investeringsbidrag som kommer som et tillegg til eksisterende gebyrordning. Et argument som taler for den siste løsningen er at det vil dreie seg om finansiering av et avgrenset, nødvendig anlegg til et konkret utbyggingsprosjekt.

I praksis kan en utbygger i dag måtte bekoste de nye offentlige ledninger som utbyggingen krever, uten at dette innebærer noen korresponderende reduksjon i tilknytningsgebyret etter kommunens forskrift om vann- og avløpsgebyrer. En slik reduksjon har Trondheim kommune i dag ikke hjemmel i forskriften for å innvilge. Man skiller da investeringen i utbyggingsområdet fra kommunens samlede kostnader for drift av vann- og avløpssektoren.

Sett i forhold til at selvkostprinsippet er grunnleggende for dagens system for vann- og avløpsgebyrer, bør dette avklares nærmere.

Dersom det innføres investeringsbidrag eller gebyr i full bredde må det vurderes om det er rom for å avtale at grunneier eller utbygger bekoster slike tiltak, eller om avtalen bare vil kunne gjelde gjennomføring av utbyggingen, jf. "besørge" i forslag til lovbestemmelser om utbyggingsavtaler § x-2, 2. ledd.

Det vil ved tilknytningsgebyr/ investeringsbidrag for vei, som det er det ved tilknytningsgebyr for vann og avløp, være en utfordring å finne en fordelingsnøkkel som oppfattes som riktig og rettferdig av grunneierne. Antakelig vil en kombinasjon av faktorene tomteareal og tillatt utnytting fortsatt være et praktisk utgangspunkt, slik det er for dagens refusjonsberegning.

Tilknytningsgebyr/ investeringsbidrag bør også kunne differensieres, slik at eiendommer som tidligere er belastet opparbeidelseskostnader unngår dobbeltbelastning. Samtidig må gebyrsystemet

kunne fange opp kostnader forårsaket av fortetting i bebygde områder. Videre bør ordningen fange opp behovet for oppgraderinger av teknisk infrastruktur, for eksempel ved utvikling av bebygde områder etter grunnleggende planendringer. Et eventuelt nytt gebyrsystem må utarbeides i sammenheng med det eksisterende systemet for vann- og avløpsgebyrer.

Forfallstidspunktet for tilknytningsgebyret/ investeringsbidraget reiser også flere uavklarte spørsmål: Skal forfall knyttes til at eiendommen som får fordel av anlegget fradeles eller bebygges? Tilknytningsgebyr for vann- og avløp kan i dag innkreves når eiendommen bebygges. Dette forutsetter dog tilknytningsplikt og at det finnes et anlegg å knytte seg til. Alternativt må betalingsplikten utløses av at anlegget bygges. Valg av løsning her vil også få betydning for kommunens håndtering av gebyrinntektene.

Avslutningsvis ber vi utvalget, som har vært oppmerksomme på å unngå å bruke allerede "opptatte" uttrykk, vurdere dette også i forhold til forslaget om å innføre tilknytningsgebyr. Avhengig av modellen kan "investeringsbidrag" være den mest dekkende betegnelsen.

Til kapittel 9 - Utbyggingsavtaler

Til kapittel 9.1 – 9.8

Trondheim kommune mener det er positivt med lovregulering av saksfeltet. Det er behov for en rettslig plassering av disse avtalene og en presisering av kommunens kompetanse til å inngå slike avtaler.

Bygningslovutvalget har foretatt en grundig gjennomgang av problemstillinger som knytter seg til dette saksområdet, som befinner seg i grenseland mellom offentlig og privat rett. Det er ut fra et juridisk ståsted vanskelig å være uenig i at det er behov for å ivareta en rekke hensyn på en bedre måte.

Det synes å være ulik forståelse blant "brukerne" av hva som i realiteten faller innenfor begrepet utbyggingsavtaler, slike avtaler er svært ulike i form, innhold og omfang. Vi antar det i dag inngås en rekke avtaler med utbyggere uten at dette tolkes eller forstås som en utbyggingsavtale etter forslaget, og motsatt at det inngås avtaler som anses som utbyggingsavtaler uten at de faller inn under forslagets definisjon. Forslaget stiller krav til oppfølging overfor kommunene med sikte på å oppnå forståelse av begrepet og de rammer som gjelder for en slik avtaleform. Trondheim kommunes uttalelse til lovforslaget er skrevet i lys av den praksis vi følger på området, nemlig at en utbyggingsavtale primært regulerer gjennomføring av vedtatt arealplan.

Fra et praktisk ståsted ser vi at det er en utfordring å formulere regler som ivaretar både tredjemannsinteressene, hensynet til den private part i avtalen, konkurranserettslige aspekter og hensynet til en rask og økonomisk forsvarlig gjennomføring av et utbyggingsprosjekt.

Når det gjelder de materielle skranker for hva utbyggingsavtalene rent diskresjonært kan omfatte, er vi enige i bygningslovutvalgets lovtekniske innfallsvinkel. En konkret oppstilling av tiltak som kan omfattes, slik planlovutvalget foreslår, er uheldig. Det er et betydelig spenn i hva slags prosjekter som kan foranledige en utbyggingsavtale. En utbyggingsavtale kan omfatte en ren gjennomføring av arealplan for utbygging av en mindre boligeiendom. I den andre enden av skalaen kan vi fra vår egen kommune nevne utbyggingen av nytt St. Olavs hospital. I forbindelse med realisering av dette prosjektet er det inngått flere utbyggingsavtaler av ulik art og omfang.

Vi kan vanskelig se at en opplisting av tiltak med sikkerhet kan fange opp bredden av tiltak som er og kan ventes å bli aktuelle å avtaleregulere. Hvilke typer tiltak det er behov for å regulere i avtalen vil variere sterkt fra prosjekt til prosjekt og med samfunnsutviklingen. Det sentrale må være at utbygger skal slippe å påta seg et ansvar som er urimelig sett i forhold til prosjektet.

Ved innføring av saksbehandlingsregler for denne avtaleformen mener vi det er viktig å unngå en byråkratisering av avtaleprosessen. Det er viktig å fokusere på at utbyggingsavtalen i utgangspunktet skal dreie seg om gjennomføring av en allerede vedtatt arealplan, og at en rekke av de hensyn som taler for å innføre saksbehandlingsregler allerede vil være vel ivarettatt gjennom den forutgående planbehandlingen. Dette kommer vi mer konkret tilbake til i merknadene til § x-4.

Vi velger å knytte den videre uttalelsen til kapittel 9 til bygningslovutvalgets lovforslag.

Til kapittel 9.9 Lovforslaget

” § x-1 Definisjon

Med utbyggingsavtale menes i denne lov en avtale mellom kommunen og en grunneier eller utbygger om utbygging av et område, som har sitt grunnlag i kommunens planmyndighet etter denne lov.”

Trondheim kommune er kritiske til bygningslovutvalgets vektlegging av bindingen til kommunens planmyndighet. Vi mener det ved utarbeidelse av utbyggingsavtaler er viktig å være oppmerksom på de ulike roller kommunen har i forbindelse med gjennomføring av utbyggingsprosjekter. Vi mener rollen som plan- og bygningsmyndighet må skilles klart fra rollen kommunen har som eier og forvalter av infrastruktur og som grunneier.

Vi er oppmerksomme på at kommunen har et ansvar for å sørge for en god gjennomføring av arealplaner, men vi definerer ikke umiddelbart dette inn under begrepet utøvelse av ”planmyndighet”.

Vi stiller spørsmål om ikke formuleringen ”som har sitt grunnlag i kommunens planmyndighet etter denne lov” er egnet til å gi inntrykk av at man i realiteten forhandler med planmyndigheten. Dette vil være særlig synlig i de tilfellene utbyggingsavtalen forhandles frem parallelt med planarbeidet.

Det mener vi ikke bør være tilfelle, kommunene må sørge for å skille disse rollene på en tydelig måte. Evner man ikke å skille disse rollene klart, øker det faren for forhåndsbinding av forvaltningsmyndighet (reguleringsmyndighet), og faren for at det kan tas utenforliggende hensyn ved utarbeidelse av arealplanen øker.

Det fremgår i tillegg av lovforslaget § x-4 (forutsetningsvis også § x-2) at kommunen ikke kan inngå bindende utbyggingsavtale før arealplan er vedtatt. Det vil etter vårt syn på denne bakgrunn være realiteten at utbyggingsavtalen har sitt grunnlag i kommunens arealplan.

Vi foreslår at man benytter begrepet ”vedtatt arealplan” i stedet for ”kommunens planmyndighet” i § x-1.

Som nevnt, inngås de endelige, detaljerte utbyggingsavtalene i Trondheim kommune på grunnlag av reguleringsplan eller bebyggelsesplan. Av og til vil det tidligere i prosessen utarbeides avtaler som

omtales som rammeavtale eller intensjonsavtale. Vi er usikre på hvor i systemet disse skal plasseres. Antakelig er de innholdsmessig av mer "prosessledende" karakter, men vil nødvendigvis måtte omfattes av lovbestemmelsene i den grad de er relevante i forhold til en overordnet arealplan.

Til slutt vil vi mer redaksjonelt bemerke at det kan være flere aktører på utbygger-/ grunneiersiden, slik at det ikke bør stå "en grunneier". Vi savner også et "og" etter kommaet, slik at det blir klarere at det er utbyggingsavtalen som har sitt grunnlag i

"§ x-2 Utbyggingsavtalens innhold

En utbyggingsavtale kan gjelde forhold som kommunen har gitt bestemmelse om i arealdel til kommuneplan, områdeplan eller detaljplan.

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. Slike tiltak skal tjene interessene i utbyggingsområdet og stå i rimelig forhold til utbyggingens art og omfang."

Bygningslovutvalget foreslår her en bestemmelse som i første ledd sier at en utbyggingsavtale kan gjelde forhold kommunen har gitt bestemmelse om i arealplan. I andre ledd utvides området for utbyggingsavtalen til også å kunne omfatte tiltak som står i saklig sammenheng mv. med utbyggingen.

Vi savner for det første en plassering av forhold det er lovbestemt at det kan stilles krav om, jf. f.eks. bestemmelsene i plan- og bygningsloven § 67.

Rent systematisk bør alle forhold hvor kommunen allerede har hjemmel til å forutsette tiltaket gjennomført, enten det er med hjemmel i lov eller i arealplan, samles for seg selv og før den mer skjønnsmessige bestemmelsen i 2. ledd introduseres.

Det kan heller ikke være tilsiktet at tiltak det kan stilles krav om med hjemmel i lov, skal måtte behandles etter de saksbehandlingsregler og med den skjønnsmessige avveining som foreslås ved avtale om forhold etter § x-2, 2. ledd.

Forslagets § x.2, 2. ledd er uklar. Det er vanskelig å forstå bestemmelsens skjønnsmessige kriterier som annet enn kumulative, dvs. at en utbyggingsavtale skal stå i saklig sammenheng, være nødvendig, tjene interessene og stå i et rimelig omfang til utbyggingens art og omfang. Vi er redd for at innføringen av såvidt mange og skjønnsmessige vurderingstema i realiteten kan innebære en begrensning i kommunens adgang til å stille krav overfor utbyggere. Forslagets 2. ledd, 2. punktum bør på den bakgrunn utformes tydeligere som veiledende for det skjønnnet som skal utøves etter 1. punktum.

I bestemmelsens 2. ledd søkes også to svært ulike oppgaver regulert i samme setning. Man foreslår en bestemmelse som både regulerer det å besørge tiltak, det vil si å gjennomføre tiltak, og det å finansiere de samme tiltakene.

De hensyn som skal ivaretas ved en lovregulering av disse oppgavene er vesensforskjellige, nemlig de rene konkurranserettslige hensyn og hensynet til vern om grunneier eller utbygger som den antatt svakeste part i avtaleforholdet. Disse hensynene bør skilles klart fra hverandre.

Spørsmålet om hvem som kan besørge et tiltak når kommunen helt eller delvis finansierer tiltaket,

omfattes av de konkurranserettslige regler, og må vurderes selvstendig i forhold til disse.

Trondheim kommune mener for så vidt at bestemmelsen som foreslås i § x-3 heller bør plasseres sammen med begrepet å "besørge" tiltak, for eksempel som en anvisning på at regler om offentlige anskaffelser skal iakttas ved avtale som går ut på at utbygger skal besørge og kommunen helt eller delvis finansiere et tiltak.

Ut over dette bør partene stå fritt til å avtale at utbygger tar seg av den praktiske gjennomføringen av tiltak der tiltaket i det vesentligste finansieres av utbyggeren selv.

Den rimelighetsvurderingen det gis anvisning på refererer seg til finansieringsspørsmålet, og det bør fremgå klarere av bestemmelsen at det forholder seg slik.

I tillegg til at vi systematisk ønsker lovreguleringen av "besørge" og "bekoste" klarere skilt fra hverandre mener vi at formuleringen "besørge eller (vår understreking) helt eller delvis bekoste" innfører et helt unødvendig skille mellom det å besørge og bekoste tiltak.

Det er ofte praktisk at utbygger besørger bygget for eksempel offentlige trafikkarealer i et utbyggingsområde. Utbygger er allerede på stedet med anleggsmaskiner, og arbeidet kan utføres i sammenheng med bygging av interne fellesarealer. Hvorvidt det er rimelig at utbygger eventuelt samtidig finansierer de offentlige anleggene må vurderes i forhold til den enkelte utbygging. Partene bør ha frihet til å inngå avtaler som omfatter, helt eller delvis, i ulike kombinasjoner, både gjennomføring og finansiering av tiltak, når dette er rimelig ut fra den vurderingen utkastets § x-2, 2. ledd gir anvisning på.

"§ x-3 Forholdet til reglene om offentlige anskaffelser"

Avtalene må ligge innenfor de rammene som følger av reglene om offentlige anskaffelser."

Trondheim kommune mener at denne bestemmelsen strengt tatt er overflødig. Det kan helt sikkert være på sin plass med en påminnelse, men en egen lovbestemmelse fremhever disse reglene på en måte som kan gi inntrykk av at annen lov- og ulovfestet rett er mindre viktig. Vi mener det er mer hensiktsmessig å minne om reglene om offentlige anskaffelser i § x-2 der det åpnes for å avtaleregulere hvem som skal "besørge" tiltaket dersom kommunen helt eller delvis finansierer det.

"§ x-4 Saksbehandling og offentlighet"

Kommunen skal kunngjøre oppstart av forhandlinger om utbyggingsavtale.

Dersom fremforhandlet forslag til utbyggingsavtale omfatter tiltak som nevnt i § x-2 andre ledd, skal dette legges ut til offentlig ettersyn med 30 dagers frist for merknader.

Når utbyggingsavtale er inngått, skal denne kunngjøres.

Reglene i første ledd gjelder tilsvarende ved eventuelle endringer i utbyggingsavtalen.

Kommunen kan ikke inngå bindende utbyggingsavtale før arealplan er vedtatt."

Trondheim kommune er i tvil om kunngjøring av oppstart av forhandlinger om utbyggingsavtale er nødvendig. De forholdene som allerede er regulert i lov eller arealplan har vært eller vil være omfattet av en åpen prosess. Der avtalen regulerer tiltak som nevnt i utkastets § x-2, 2. ledd vil offentlig ettersyn av forslag til utbyggingsavtale ivareta hensynet til åpenhet i prosessen.

I praksis kan det også være vanskelig å fastsette et tidspunkt for oppstart av forhandlinger. Tidvis er

det klart at det skal utarbeides en utbyggingsavtale - og med hvem, i lang tid før reelle forhandlinger starter. I denne mellomperioden har man lite å forevise andre interesserte. Vi frykter at en slik bestemmelse kan medføre at utbyggerne vil vegre seg mot å gå tidlig inn i forhandlinger, og heller presentere ferdige avtaler for kommunen. Kommunen risikerer da å miste både styring og reell innflytelse over forhandlingene.

For øvrig mener vi at det innføres en tung prosess dersom en ren gjennomføringsavtale må kunngjøres to ganger, i tillegg til at det foreligger vedtatt arealplan som har gjennomgått en prosess som ivaretar de samme hensynene.

Vi er enige med utvalget i at avtale som omfatter tiltak som nevnt i utkastets § x-2, 2. ledd legges ut til offentlig ettersyn. Dette sørger for at hensyn til åpenhet og medvirkning ivaretas for forhold som ikke var eller vil bli omfattet av planprosessen.

Av hensyn til åpenhet og som en konsekvens av at det foreslås å innføre klageadgang på avgjørelse om utbyggingsavtale, jf. forslaget § x-5, slutter vi oss til en bestemmelse om at inngått utbyggingsavtale kunngjøres. Vi ber imidlertid utvalget vurdere om ikke hensynet til offentlighet ivaretas tilstrekkelig gjennom kunngjøring av arealplanen i de tilfellene avtalen ikke omfatter tiltak som nevnt i utkastets § x-2, 2. ledd, slik at kunngjøring av slike avtaler kan unnlates.

Vi mener at forslag til bestemmelsen i 4. ledd blir for unyansert. Ikke enhver endring i avtalen bør forutsette at avtaleprosessen startes på nytt. Dette bør knyttes til at endringen er vesentlig eller til at endringen gjelder forhold som ikke har vært gjenstand for offentlighet tidligere.

Utkastets § x-4, 5. ledd gir, etter Trondheim kommunes syn, en fornuftig avgrensning av grunnlaget for utbyggingsavtalene.

”§ x-5 Klage og omgjøring

Grunneier eller utbygger som er part i avtalen og andre med rettslig klageinteresse kan påklage avgjørelse om utbyggingsavtale etter reglene i plan- og bygningsloven § 15. Det kan likevel ikke klages på forhold som det er adgang til å klage over i planvedtak. Klageinstansen kan stadfeste eller oppheve avgjørelse om utbyggingsavtale.

For omgjøring av avgjørelse om utbyggingsavtaler gjelder reglene i §§ 11-8 og 12-5 så langt omgjøringsspørsmålet gjelder forhold som kommunen har gitt bestemmelser om i arealdel til kommuneplan, områdeplan eller detaljplan. Andre endringer i utbyggingsavtaler følger reglene om statlig organs omgjøring av kommunale enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 35 andre til femte ledd.”

Trondheim kommune har visse motforestillinger mot at det innføres klagerett på utbyggingsavtaler, særlig for grunneier eller utbygger som er part i avtalen, men vi har forståelse for at dette er en følge av at utbyggingsavtalen til dels anses som et offentligrettslig vedtak.

Angivelsen av hvem som har klagerett tilsvarende den alminnelige forvaltningsrettslige avgrensning av hvem som kan påklage et enkeltvedtak. I tillegg til forutsetningen om at en klager må ha rettslig klageinteresse, presiseres det at det ikke kan klages på forhold som det er adgang til å klage på i planvedtak. Dette er en nyttig presisering med tanke på å unngå parallelle klageprosesser, og en påminnelse om at det er arealplanen som er grunnlaget for utbyggingsavtalen.

Når det gjelder klageinstansens kompetanse, er det viktig at den begrenses til å stadfeste eller

opphøve avgjørelsen. Utvalget viser her til hensynet til det kommunale selvstyret, forholdet til den kommunale økonomi og hensynet til den private parten. Vi vil også trekke frem at hensynet til balanse i avtalen taler for at avtalen i sin helhet reforhandles dersom deler av den anses ugyldig.

Trondheim kommune har ingen bemerkninger til bestemmelsen om omgjøring, utover at vi av samme grunn som ovenfor støtter at omgjøring av f.eks. et vilkår i avtalen må medføre at hele avtalen oppheves.

Sluttbemerkning

Rådmannen gjør oppmerksom på at bygningssjefen i Trondheim kommune er medlem av utvalget, og at arbeidet med kommunens høringsuttalelse er utført uten at hun har medvirket i eller ledet prosessen.

Med hilsen
TRONDHEIM KOMMUNE


Arnt Ove Okstad
dirktør


Toril S. Hjelm-Hansen
juridisk rådgiver