



DET KONGELIGE
MILJØVERNDEPARTEMENT

Kommunal- og regionaldepartementet
Bolig- og bygningsavdelingen
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

KOMM. OG REG. DEP
01 MAR 2004
0313773-107
Ark. 405
Avd. BB / BY / KFR

Deres ref
03/3773-1 KFR

Vår ref
200303413-/KIR

Dato 26 FEB 2004

Høring NOU 2003:24 mer effektiv bygningslovgivning grunnprinsipper og veivalg utbyggingsavtaler

Generelt

Utvalgets drøftinger og forslag virker i utgangspunktet aktuelle og godt underbygget med bl.a. en større faktaundersøkelse. Hovedretningen på løsningsforslagene virker konstruktive og hensiktsmessige i forhold til plandelen av plan- og bygningsloven (pbl) og øvrig regelverk og oppgaver på Miljøverndepartementets (MDs) felt.

Våre merknader nedenfor må på de aktuelle punkter leses i lys av at vi fortsatt bearbeider høringsuttalelsene som er mottatt til planlovutvalgets utredning NOU 2003: 14 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II*, og at det ennå ikke er tatt stilling til oppfølgingen av den.

I våre kommentarer til bygningslovutvalgets forslag gis særlige utdypninger når det gjelder:

- kart og digital planlegging samt forslag til ny lov om eiendomsregistrering
- kulturminnelov og kulturminneforvaltning
- forurensingslov, forurensning og avfall

Når det gjelder kulturminneforvaltningen vil vi her i innledningen vise til Riksantikvarens uttalelse av 23.01.04. som er sendt direkte til Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) med gjenpart til MD.

I planlovutvalgets utredning NOU 2003:14 er det foreslått flere forbedringer når det

Postadresse	Kontoradresse	Telefon	Avdeling for regional	Saksbehandler
Postboks 8013	Myntgt. 2/Myntgt. 2	22 24 90 9022 24	planlegging/Avdeling for	Karl Inge Rommen
Dep/Postboks 8013		90 90	regional planlegging	22245903/Karl Inge
Dep				Rommen
0030 Oslo/0030 Oslo	postmottak@md.dep.no	Org no.	Telefaks	22245903
	www.miljo.no	972 417 882/972	22 24 95 6022 24 95 60	
		417 882		

gjelder ivaretagelse av verneverdig bebyggelse og områder rundt disse som anses som positivt. Ved realisering av planene er det viktig at også byggesaksdelen har virkemidler som kan følge opp de gode intensjonene som ligger i planene gjennom byggesaksbehandlingen.

De to utvalgene konkluderer med at planreglene og byggesaksreglene fortsatt bør være samlet i en lov. Det vil i det videre lovarbeidet være viktig å se de to delene av loven i sammenheng for at reglene skal få god innbyrdes sammenheng, for at de skal være enkle og hensiktsmessige å forvalte og for å få til et godt samspill med de tilgrensende lover. På bakgrunn av at planlovutvalgets innstillinger nå foreligger, kan bygningslovutvalget ha dette særlig for øye i sin endelige utredning, jf bl.a. kapittel 4.2.2, 7.3 og 7.7.

Bygningslovutvalget baserer seg på følgende grunnpilarer i nytt system for byggesaksgjennomføring:

1. Klare ansvarsforhold
2. Bedre tilsynsordninger
3. Kompetanse i foretakene
4. Privatisert og uavhengig kontroll

Kap. 4 Grunnhensyn i bygningslovgivningen

Punkt 4.2.3. omhandler ivaretagelse av ulike hensyn når det gjelder utførelse av bebyggelse. Bl.a. drøftes miljømessige og estetiske hensyn. Vi mener at også kulturminnehensyn bør drøftes i denne sammenheng.

Kap. 5 Faktiske samfunnsendringer av betydning for bygningslovgivningen

En stadig større del av byggeoppgavene utføres på eksisterende bebyggelse. Holdningene i befolkningen viser seg også stadig mer positiv til utbedring av eksisterende bebyggelse. Dette bør drøftes/omtales under kap. 5.

Kap 6 Reformbehov og særlige problemområder

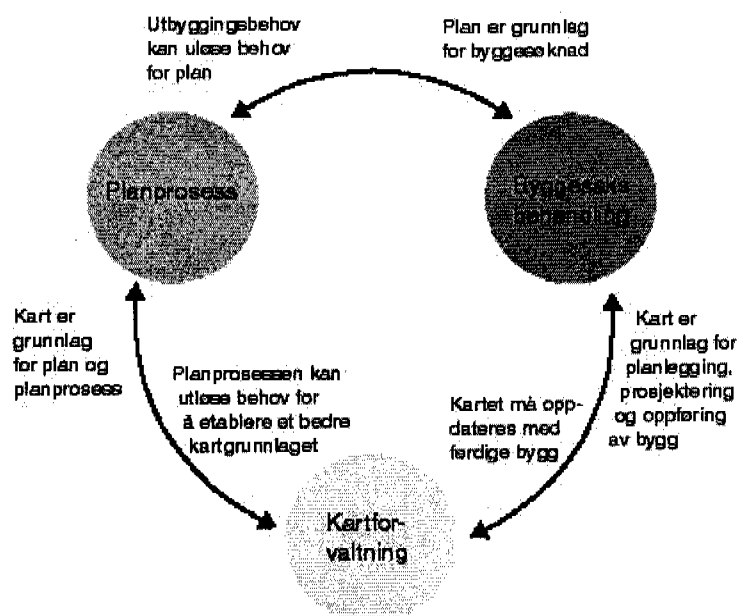
En del tiltak som har betydning for kulturminner er etter dagens pbl unntatt fra søknads- og meldeplikten, (jf søknadsplikten i § 93 og meldeplikten i §§ 81, 85 og 86a). Det er behov for at det klarere kommer frem at også krav etter særlov må oppfylles i tillegg til kravene i pbl, jf merknader til kap. 8.7.1.

- 6.4.1 Forholdet til Informasjons- og kommunikasjonsteknologi.

Bygningslovutvalget bør legge behovet for sammenheng og samordning mellom plan- og bygningsdelene i loven til grunn i forholdet til IKT.

Sammenheng i informasjonsflyten mellom planprosess og byggesaksbehandling framgår på en tydelig måte av NOU 2001:7 kapittel 10.8 figur 10.1. Figuren viser samtidig den sentrale rollen kartforvaltningen spiller i denne informasjonsflyten. Figuren er gjengitt nedenfor. Etter vår vurdering hører kartforvaltningen like mye

sammen med planbehandlingen som med byggesaksbehandlingen. Dette ligger bl.a. til grunn for bestemmelsen i plan- og bygningsloven § 5 om kart og stedfestet informasjon, jf Ot. prp. nr. 113 (2001-2002). Bestemmelsen framstår som en fellesbestemmelse for plan- og byggesaksdelen, jf første ledd der det bl.a. heter at «Kommunen skal sørge for at det foreligger et oppdatert offentlig kartgrunnlag for de formål som omhandles i loven, bl.a. for å utarbeide kommuneplanens arealdel, reguleringsplaner og situasjonsplaner».



Kilde NOU 2001:7. Figur 10.1: Planprosess, byggesaksbehandling og etablering og oppdatering av et digitalt kartgrunnlag hører sammen

Planlovutvalget har fremmet ytterligere forslag om kartgrunnlag og stedfestet informasjon i NOU 2003:14, jf kapittel 2.6.4 og 9.1.3 og utvalgets forslag til §§ 3-1 og 3-2.

Det er i denne sammenheng viktig å ikke bare tenke på det tradisjonelle kartgrunnlaget, men se kartdatabase, eiendomsregister, bygningsregister, adresseregister, register over vedtatte arealplanbestemmelser, byggesaksarkiv og kommunens saksbehandlingssystem som et helhetlig og integrert informasjonssystem. Vi sitter med det klare inntrykk at etablering og drift av slike informasjonssystem er en viktig forutsetning for at kommunene skal kunne effektivisere sin saksbehandling.

Delingsloven

MD arbeider med sikte på å legge fram forslag til ny lov om eiendomsregistrering til erstatning for gjeldende delingslov, jf. St. meld. nr. 30 (2002-2003) «Norge digitalt» - et felles fundament for verdiskaping kapittel 9.3. Gjeldende delingslov er tett knyttet til plan- og bygningsloven, og er for flere delers vedkommende hentet ut av tidligere bygningslovgivning. Ny lov om eiendomsregistrering vil videreføre flere av disse elementene.

Oppretting av ny eiendom (deling) og oppmåling og registrering er nært knytt til plan- og byggesaksbehandlingen. Oppretting av ny eiendom er som regel første steg i et konkret byggeprosjekt. Både tiltakshaver og kommunen har behov for å kunne håndtere saksbehandlingen etter plan- og bygningsloven og delingsloven (og i framtiden lov om eiendomsregistrering) på en enhetlig måte. Kommunen må bl.a. kunne organisere behandling av byggesaker og matrikulære saker på en integrert måte.

Vi finner det naturlig at også bygningslovutvalget omtaler dette samordningsbehovet. Vi for vår del legger særlig vekt på følgende to punkter:

a) Rapportering til det offisielle bygningsregisteret (i dag GAB-registeret, etter lovforslaget betegnet «matrikkelen»)

Byggesaksbehandlingen danner grunnlaget for rapportering av bygningsdata til GAB-registeret. Rapporteringen har til tider vært noe mangelfull, som bl.a. førte til at Statistisk sentralbyrå for en tid tilbake midlertidig måtte stoppe byggearealstatistikken. Rapporteringen har bedret seg, ikke minst som resultat av at flere kommuner mer aktivt tar i bruk GAB-registeret som samordnende informasjonskilde for mange typer saksbehandling. Medvirkende årsak til tidligere problemer har trolig også vært manglende samordning av saksbehandlingsreglene etter delingsloven og plan- og bygningsloven. Det har bl.a. ikke framkommet av byggesaksreglene at slik rapportering er en del av byggesaksbehandlingen. Etter endring i saksbehandlingsforskriftene til plan- og bygningsloven 1. juli 2003 (jf § 26) og teknisk endring i forskriftene til delingsloven 1. januar 2004, burde dette nå være bedre, jf delingslovsforskriften punkt 14.4 første og andre ledd:

Kommunen skal for nybygg, tilbygg eller påbygg som krever søknad og tillatelse, gi melding til GAB-systemet når kommunen gir

- rammetillatelse,
- igangsettingstillatelse, og
- midlertidig brukstillatelse eller ferdigattest.

Kommunen skal dessuten rapportere om andre endringer av bygning som krever ajourføring av registeret, herunder når bygning blir revet eller går tapt, så snart kommunen gjennom sin tillatelse, eller etter melding eller underretning, kan legge til grunn at tiltaket er eller blir gjennomført.

b) Deling av eiendom som søknadspiktig «tiltak»

MD viser til at søknad om deling er et søknadspiktig tiltak, jf. plan- og bygningsloven § 93 første ledd bokstav h. Saksbehandlingsreglene for «tiltak» etter bokstav h avviker likevel på flere punkter i forhold til de generelle reglene for saksbehandling, ansvar og kontroll i plan- og bygningsloven kap. XVI. Vi legger til grunn at det kan holdes forhåndskonferanse for tiltak etter § 93 bokstav h. Derimot kommer ikke bestemmelsene om ansvarlig søker og prosjekterende til anvendelse. Bestemmelsene om behandlingen av søknaden om deling i kommunen gjelder ellers fullt ut.

Etter at delingstillatelsen er gitt, blir den videre prosessen styrt av delingslovens bestemmelser. De andre bestemmelsene i plan- og bygningsloven kap. XVI om kontroll med tiltak, ansvarlig utførende, sluttkontroll og ferdigattest, gjelder således ikke. Vi ser at det i kompliserte saker kan være behov for å kunne gi delingssøknaden en stegvis behandling i form av rammetillatelse og igangsettingstillatelse. Vi legger til grunn at gjeldende rett åpner for dette.

- *6.4.2 Søknadssystem.*

Det vises også til kap. 8.2. Fremstillingen på side 84 flg, kunne med fordel også hatt litt mer omtale av hvordan planer, plankrav, planbestemmelser og planers rettsvirkninger danner et viktig utgangspunkt for vurderingen og behandlingen av et konkret tiltak. For eksempel vil et tiltak som er i strid med en plan alltid kreve søknad og tillatelse i form av dispensasjon med mindre det foretas planendring. Det er dessuten sentralt at systemet med søknad og tillatelse også er virkemiddel for å sikre gjennomføringen av vedtatte planer, og at det er behov for å vurdere om og hvordan denne funksjonen ivaretas på en tilstrekkelig måte. For øvrig er det behov for, slik utvalget uttaler, å se på systemet for koplingen mellom byggesøknad og plansak slik planlovutvalget har foreslått. Det er i den forbindelse bl.a. behov for å presisere arbeidsdeling, grensesnitt og ansvarsfordeling mellom plansak og byggesak. MD har ikke innspill til en slik kopling nå, men går ut fra at utvalget tar kontakt for en nærmere drøfting av et samarbeide om dette for så vidt gjelder plansiden.

- *6.4.3 Saksbehandling*

Jf kommentarene til kap. 8.

- *6.4.4. Dispensasjon.*

Utvalget reiser ut fra forenklingperspektiv spørsmål om adgangen til å dispensere fra plan eller gjøre mindre vesentlige planendringer bør strammes inn eller sløyfes. MD er generelt positiv til forenkling av regelverket slik at det blir mer effektivt og brukervennlig. Vi ser det som naturlig at utvalget tar kontakt for nærmere drøftinger i tilfelle det anses aktuelt å vurdere reglene om dispensasjon fra plan eller mindre vesentlig (regulerings-)endring.

- *6.5 Klagesaksbehandling*

Vi har ikke merknader. For øvrig vises til Ot.prp. nr. 31 (2003-2004) Om lov om endringer i plan- og bygningsloven (klage og innsigelse).

- *6.6. Forholdet til eksisterende bebyggelse tiltak og bruksendring*

Det er viktig at bygningslovgivningen sikrer en god forvaltning av eksisterende bebyggelse i et miljø- og ressursperspektiv.

- *6.8 Reformbehov fremkommet i andre lovarbeid*

MD har ikke noe å bemerke til fremstillingen under dette punkt og vil for øvrig vise til omtalen nedenfor under øvrig.

Kap 7 Prinsipper for ny lovstruktur

Vi har ikke merknader til utvalgets forslag som innholdsmessig baserer seg på planlovutvalgets forslag om ny felles lov med hoveddeler, kapitler og kapittelvis paragrafinndeling. At loven deles i fire hoveddeler betyr bare at planlovutvalgets "deler" endres til "kapitler" innenfor del to av de fire hoveddelene.

Kap 8 Utvalgets prinsipielle vurderinger av enkelte hovedspørsmål

- 8.2 Søknadssystem og saksbehandling

Hovedretningen i løsningsforslagene virker fornuftig ved at det antydes behov for å redusere antallet saksvarianter og etablering av et system med en felles grunnstamme for alle saker (søknad i alle saker), men tilpassing av den videre saksbehandlingen etter typen av tiltak og situasjon.

Bygningslovutvalget viser også til planlovutvalgets forslag om at det bør vurderes om det i loven kan legges bedre til rette for parallell behandling av plansak og byggesak. (Søknads- og saksbehandlingssystemet er også omtalt i kap. 6.4.) Det er imidlertid en del spørsmål her som må klargjøres og utdypes.

- 8.3 Mekling

Forslaget virker fornuftig, men det er behov for å ha klare linjer mellom mekling i plansak og mekling i byggesak.

- 8.5 Finansiering av fellesinnretninger - kostnadsfordeling

Her reises også spørsmål som er viktige for plansiden siden planer danner grunnlaget for tiltakene som skal bekostes. Dessuten er ordningene for å fordele kostnader viktig for å kunne realisere planene. Utvalgets tilnærming og forslag, med forskjellige tenkelige modeller, virker hensiktsmessig som utgangspunkt for det videre arbeid. Det bør pekes på at planlovutvalget har visse forslag, jf foran. MD anbefaler at bygningslovutvalget arbeider videre med gjennomføringsvirkemidlene. MD har for sin del ikke grunnlag nå for å gi noen spesiell anbefaling om modell, men vil gjerne delta i videre drøftinger på bakgrunn av reaksjonene i høringen i den utstrekning en kommer inn på plandelen av loven.

- 8.6 Lovens virkeområde

Bygningslovutvalgets løsningsforslag er i hovedsak basert på planlovutvalgets forslag når det gjelder geografisk og saklig virkeområde for loven. Utvalget peker på at lovens saklige virkeområde i stor grad er en følge av planers innhold og nedslagsfelt. Alle forhold som omfattes av plan (samfunnsdel og arealplaner) inngår for så vidt i lovens saklige virkeområde. Det er således viktig at det saklige virkeområdet ikke avgrenses slik at det utilsiktet begrenser plan.

For pbls saklige virkeområde bør flest mulig av de aktuelle typer anlegg og tiltak innbefattes. Utvalget signaliserer at flere av pbls bestemmelser bør gjøres gjeldende for driftsbygninger i landbruket på linje med andre kategorier av bygninger noe som støttes særlig ut fra hensynet til kulturminneforvaltningen. Også planlovutvalget anbefaler at landbruksbygg behandles etter de ordinære byggesaksreglene.

Når det gjelder lovens geografiske virkeområde sier utvalget at det også vil vurdere om det skal tas inn noe om Svalbard i plan- og bygningsloven. I tilknytning til planlovutvalgets forslag i NOU 2003:14 er det stilt spørsmål ved om utvalgets forslag er formålstjenlig i forhold til Svalbardmiljøloven. Vi går ut fra at bygningslovutvalget tar nærmere kontakt med MD for å drøfte dette spørsmålet i det videre arbeid i neste fase.

MD har ikke ytterligere kommentarer nå til det geografiske virkeområdet, men det kan være naturlig å presisere i forarbeidene at loven også gjelder et stykke opp i luftrommet og et stykke ned i undergrunnen. Det er også grunn til å peke på at den norske territorialgrensen er utvidet til 12 nautiske mil. I den forbindelse er det gjort endringer i naturvernloven, kulturminneloven og viltloven slik at de har virkeområde ut til 12-milsgrensen. I det videre arbeid er det behov for å vurdere om denne utvidelsen også skal få betydning for pbls geografiske virkeområde.

- 8.7 Forholdet til annet regelverk – samordning og koordinering

Koplingen mellom sektorlover og plan- og bygningsloven er sentralt både for plansiden og bygningsdelen. Bygningslovutvalget har en konstruktiv drøfting av behovet for samordning og god regelstruktur i forholdet mellom bygningsregler og sektorlovverk. Bygningslovutvalget har også en kort men grei gjengivelse av hovedlinjene i planlovutvalgets forslag til samordningsløsninger.

Riksantikvaren har i sin høringsuttalelse kommentarer til samordning og koordinering mellom pbl og kulturminneloven, kommunenes kulturminnekompetanse og tidsfrister i pbl i forhold til kulturminneloven § 25 annet ledd. Spesielt fristene i pbl i kombinasjon med fristene i kulturminneloven (kml) kan være problematiske å forholde seg til. Av hensyn til kulturminneforvaltningen er MD enig i at bygningslovutvalget bør se nærmere på dette. Det bør vurderes om det kan være hensiktsmessig å overflytte bestemmelsen til pbl. Dette vil kunne medføre at bestemmelsen blir langt mer synlig både for kommuner og tiltakshavere.

MD delegerte i april 2002 myndighet til kommunene etter forurensningsloven til å kreve opplysninger fra tiltakshaver om planlagt disponering av bygg- og anleggsavfall. Samtidig ble det delegert myndighet til å føre tilsyn, ilegge forurensningsgebyr og kreve vederlag for kostnader i forbindelse med kontroll i slike saker. Behandlingen av slik byggeplan kan samordnes med øvrig byggesaksbehandling. Det er frivillig for den enkelte kommune om de ønsker å ta i bruk myndigheten. Det er utarbeidet standard forskrift som skal legges til grunn i de kommunene som ønsker å benytte myndigheten (se lenken på SFTs hjemmesider: <http://WWW.sft.no/arbeidsomr/avfall/byggesak/>).

Delegeringsvedtaket ble fattet i samråd med KRD, underliggende etater, kommunesektoren og byggebransjen. I St. meld. nr. 8 (1999-2000) om Regjeringens miljøvernpolitikk, og rikets miljøtilstand står det at Regjeringen ved neste revisjon av plan- og bygningsloven vil vurdere om det skal innføres obligatorisk ordning med krav til slik plan for alle tiltakshavere. Statens forurensingstilsyn har på oppdrag fra MD utarbeidet et forslag til strategi for nedbrytbart avfall som er på høring. (http://WWW.sft.no/nyheter/dokumenter/nedbrytbartavfall_strategiforslag161203_kort.pdf). Ett av forslagene i strategien er å innføre en slik ordning.

Dette til orientering, dersom utvalget vil vurdere denne problemstillingen i sitt videre arbeid. Vi ser det ellers som naturlig at det er kontakt mellom utvalget og MD i et evt. videre arbeid med samordning av pbl og aktuelle sektorlover.

Kap 9 Utbyggingsavtaler

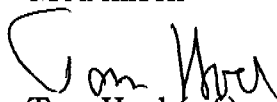
Her foreligger 2 forslag til regler om utbyggingsavtaler fra henholdsvis bygningslovutvalget og planlovutvalget. Temaet følges opp av KRD i samarbeid med MD med sikte på at det utarbeides eventuell Ot.prp. med forslag til regler om slike avtaler i gjeldende lov. MD er på nåværende tidspunkt ikke klar til å gi noen anbefaling om hvilke alternativ som bør legges til grunn, men vil komme tilbake til dette i det nærmere samarbeidet med KRD

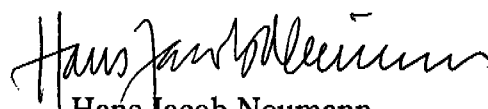
Øvrige spørsmål

MD vil vise til at det ligger enkelte anbefalinger og oppfølgingspunkter i planlovutvalgets forslag som ikke er nærmere nevnt i bygningslovutvalgets utredning, jf foran, og at utvalget har reist spørsmål om eventuell adgang til å forby bruk av arealer og bygninger i spesielle situasjoner med sikte på å kunne forebygge bruk av arealer og bygninger til organisert kriminalitet, jf at § 78 i dag bare gjelder i boligstrøk.

MD går også ut fra at utvalget i det videre arbeidet bl.a. vurderer sammenhengen mellom de materielle reglene i loven og de som kan gis i plan, jf i denne forbindelse planlovutvalgets forslag. MD er evt. beredt på et nærmere samarbeid om dette.

Med hilsen


Tom Hoel (e.f.)
ekspedisjonssjef


Hans Jacob Neumann
avdelingsdirektør