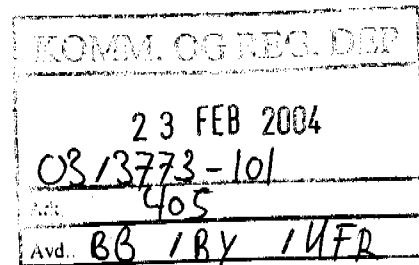




Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO



NOU 2003: 24 Mer effektiv bygningslovgivning – Høringsuttalelse

Fylkesmannen i Møre og Romsdal oversender sin merknader til Bygningslovutvalgets første delutredning i NOU 2003:24.

Som klageorgan for kommunale vedtak etter plan- og bygningsloven ser vi en del svakheter ved dagens lov, og tar utgangspunkt i dette når vi kommenterer noen av de problemstillingen som er utredet i kapittel 7, 8 og 9.

Kapittel 7. Lovstruktur

I fremtiden bør det fortsatt være én plan- og bygningslov. Det er en sterk kopling mellom arealplanleggingen og byggesaksbehandlingen, og planverket er så sterkt førende for hva som tillates bygd, at det mest hensiktsmessige er å samle dette i en lov. Med en god og oversiktlig struktur på loven, kan vi ikke se at det foreligger særlige hensyn som tilsier en egen bygningslov.

Det viktigste i forhold til lovens struktur er etter vårt syn å synliggjøre og tydeliggjøre skillet mellom prosessuelle og materielle regler. Dette er en av svakhetene ved dagens lov, og medfører mellom annet at kommunene misforstår regelverket og benytter prosessuelle regler som en hjemmel for avslag uten at man er seg bevisst de materielle regler som skal anvendes. Saksbehandlingsreglene er i dagens lov spredt på mange bestemmelser. I en ny lov bør det for oversiktens skyld tilstrebes å samle reglene om saksbehandling.

Vi vil støtte utvalget i forslaget om å forenkle saksbehandlingsreglene ved at meldepliktige tiltak opphører som tiltaksform. Avhengig av tiltakets kompleksitet bør det enten være søknadsplikt, eller unntatt søknadsplikt for de minst krevende tiltakene. I sammenheng med dette bør det innføres enklere krav til ansvar og kontroll for visse typer tiltak.

7.7 Skisse til struktur for ny felles plan- og bygningslov

Vi deler utvalgets syn på en kapittelvis nummerering av loven av hensyn til brukernes muligheter for å orientere seg i loven. Av de alternative grupperingene av lovens tiltak som er utredet av utvalget, vil vi støtte en gruppering av tiltakene som relaterer seg til hvilke arbeid som skal utføres (nybygging, tilbygg /påbygg, ombygging, vedlikehold, riving), og at saksbehandlingsreglene grupperes i forhold til graden av tiltakets kompleksitet. De

materielle bestemmelsene som stort sett er felles for alle tiltak, bør kunne samles, slik at en unngår å gjenta disse i hvert kapittel.

8.3. Mekling

Vi er noe skeptisk til å innføre en ordning med mekling der det er sterke nabokonflikter i saken. Betenkeligheten knytter seg til at det vil være vanskelig å definere partsforholdene i en mekling. Selv om konflikten direkte kan synes å omhandle to naboer, kan et meklingsresultat mellom disse innebære at tredjemann vil få sin rettsstilling endret – typisk ved en endret plassering som kan få betydning for en nabo som ikke hadde innvendinger til den omsøkte plasseringen. Vi stiller også spørsmålet om meklingsorganets kompetanse til å avsi et omforent meklingsresultat mellom to naboer. Naboulempen knytter seg i første rekke til innvendinger mot plassering / utforming av tiltak på nabotomten. Handlingsrommet for et meklingsorgan i å vurdere en endret plassering / utforming, vil være begrenset av reglene om nabovarsling. Det vil derfor være lite spillerom for meklerin, før man må ut med nytt nabovarsel.

I et fylke med mange små kommuner vil det medføre store utfordringer å bygge opp nødvendig meklingskompetanse i kommunene. Skal fylkesmannen mekle på et eller annet tidspunkt i saken, vil dette kunne skape habilitetsproblemer dersom fylkesmannen i neste omgang skal behandle klage over meklingsresultatet.

Vi ser også problemer knyttet til de prinsipielle sidene som utvalget tar opp med hensyn til at en mekling kan gi inntrykk av kommunens myndighetsutøvelse blir overført til private parter som "forhandler" seg frem til et resultat. Det er viktig at det blir synliggjort at det er bygningsmyndighetene som utøver myndigheten, og at offentlig myndighetsutøvelse ikke er noe man forhandler om. En byggetillatelse er et forhold mellom kommunen og tiltakshaver, og kommunen bør ikke overføre myndighetsutøvelsen til private.

På denne bakgrunn vurderer vi at problemene knyttet til å innføre mekling i byggesaker vil være større enn den gevinst man vil kunne oppnå.

Slik vi ser det er det likevel behov for på et tidlig tidspunkt i en byggesak å få til en bedre dialog mellom utbygger og naboer der disse har sterke innvendinger. I dagens lov kan både tiltakshaver og kommunen kreve forhåndskonferanse med kommunen etter § 93a i forbindelse med en søknad for å få avklart hvilke problemstillinger som reiser seg i saken. I den grad forhåndskonferanse benyttes, skjer dette på et svært tidlig tidspunkt i saken. En mulighet er å avvikle en forhåndskonferanse etter at nabomerknadene er fremkommet, slik at naboene blir involvert i saken tidligst mulig. Å gjøre forhåndskonferansen mer formalisert, med befaring av eiendommen der kommunen og alle involverte interesser får mulighet til å fremme sine interesser, vil skape et bedre klima rund byggesaken. Dersom forhåndskonferansen skjer tidlig i prosessen, kan mange avklaringer skje uten særlig økt tidsbruk, og man vil antakelig oppnå samme resultat uten at det etableres en formell meklingsordning.

Kapittel 9 - Utbyggingsavtale

Som utgangspunkt er fylkesmannen positiv til bruk av utbyggingsavtaler, dette fordi slike avtaler bl. a. kan være et tjenlig virkemiddel for oppnå gjennomføring av planer og dessuten sikre forutberegnelighet. Behovet for lovregulering av slike avtaler synes klart å være tilstede og det arbeidet som så langt er gjort synes å være viktige skritt på veien frem til å finne tjenlige løsninger.

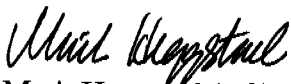
Det kan synes å være vesentlig større utfordringer i forbindelse med å utvikle et tilfredsstillende regelverk for situasjoner der det er samtidighet i avtale- og planprosess enn for tilfelle der avtaleforhandlinger starter med grunnlag i en allerede godkjent plan. Dette i særlig grad der det gjennom avtaler blir gitt anledning til å inkludere såkalte sosiale infrastrukturtiltak. Denne uttalelsen vil i stor grad være knyttet til situasjonen med samtidighet.

Etter vår vurdering kan det ved samtidighet være relativt krevende å sikre at planleggingen etter plan- og bygningsloven rent faktisk blir utført på en åpen/ fri måte og der medvirkningsopplegget blir tatt på alvor. Tidspunkt for endelige vedtak i forbindelse med plan og avtale er formelt sett viktig, men her bør det også tas hensyn til på hvilke tidspunkt realitetene i det vesentlige blir/kan bli avklart.

Så lenge som planlegging etter plan-og bygningsloven i stadig større grad skjer på basis av private planforslag aktualiserer dette en situasjon, slik som beskrevet i utredningen, der kommunen møter en henvendelse om mulig regulering med krav/forslag om utbyggingsavtale. Allerede på dette tidspunkt kan det bli lagt reelle føringer for en mulig avtale, for at kommunen skal være positiv til planoppstart vil ofte være gitt positive signal i forhold til infrastrukturbidrag. Ved kunngjøring om oppstart av avtaleforhandlinger bør notat fra eventuelt drøftingsmøte være en del av det materiale som blir gjort tilgjengelig. I lovforslaget er det ikke lagt til rette for medvirkning i tiden mellom oppstart og frem til fremforhandlet forslag foreligger. Dette forholdet bør vurderes nærmere ved det videre lovarbeid. Behovet for en medvirkning i dette tidsrom synliggjøres særlig i en situasjon der det fremforhandles et avtaleforslag tidlig i planprosessen, f. eks. før planforslaget er ferdigbehandlet i det faste utvalget for plansaker. Det bør også vurderes om det er akseptabelt at avtaleforslag overhodet kan fremforhandles på et så tidlig tidspunkt i planarbeidet.

I det videre lovarbeid bør det sees nærmere på forholdet til anskaffelseslovverket. En ytterligere klargjøring vil kunne være til stor hjelp for ulike brukere bl. a. for kommunene. Her kan det være hensiktsmessig med en konkret gjennomgang i forhold til en del aktuelle typetilfelle.

Med hilsen


Marit Heggstad (e.f.)
Avdelingsdirektør


Håge Møgstad