

Miljøverndepartementet  
Postboks 8013 Dep  
0030 OSLO

Oslo, 3. desember 2003

## Høringsuttalelse fra BNL vedr. NOU 2003 : 14

Denne uttalelsen avgis fra BNL og oppsummerer våre høringskommentarer til NOU 2003:14.

### I Innledning

Vi viser til mottatt utredning med høringsfrist 1. desember 2004. Nedenfor følger høringsuttalelsen fra Byggenæringens Landsforening (BNL). BNL representerer 15 bransjeforeninger innenfor bygg, anlegg og eiendom med en omsetning på 75 milliarder kroner pr år. En stor andel av våre 320.000 sysselsatte har daglig befattning med plan- og bygningsloven, og det er derfor en prioritert oppgave å arbeide for en god og hensiktsmessig plan- og bygningslovgivning.

Som det fremgår nedenfor er vi i hovedsak meget positive til de forslag som fremmes i innstillingen. Vi har imidlertid en del konkrete innspill, i form av forslag og kommentarer, som vi håper kan være grunnlag for videre drøfting og behandling av disse spørsmålene.

### II Generelle synspunkter

Regelverket som er sendt på høring vil få et bredt publikum, og loven vil bli lest og praktisert også av mange som ikke vil ha juridisk bakgrunn. Bestemmelsene i de enkelte paragrafene er tildels omfattende med mange ledd. Derfor bør det arbeides videre med å gjøre henvisninger til reglene enklere ved innføring av et nummersystem eller tilsvarende for henvisninger til de enkelte ledd i loven.

BNL er positive til utvalgets forslag om planer på tre nivåer. Dette gir etter vår oppfatning god tilpasning til den endrete arbeidsdelingen mellom offentlig og privat planinitiativ, hvor detaljplan i hovedsak utarbeides av private interesser.

Boligprodusentenes Forening •  
Byggevarerindustriens Forening •  
Entreprenørforeningen - Bygg  
og Anlegg •  
Foreningen Næringsseiendom •  
Korrosjons-, Isolerings- og Service  
Entreprenørens Forening •  
Material- og byggtapetsmestrenes  
Landsforbund •

Norges Byggmesterforbund •  
Norsk Anleggsqarttermesterlag •  
Norsk Ventilasjon og Energiteknisk  
Forening •  
Norske Murmestres Landsforening •  
Norske Porlegerbedrifters  
Landsforening - VVS •  
Norske Trevarefabrikkers  
Landsforbund •

Takentreprenørens Forening •  
Trelastindustriens Landsforening •  
Ventilasjons- og  
Blikkenslagerbedriftenes  
Landsforbund

BNL er tilsluttet Næringslivets  
Hovedorganisasjon - NHO

Byggenæringens Landsforening  
Essendropsgate 3  
Postboks 7187 Majorstuen, 0307 Oslo  
Telefon 23 08 75 00 / Telefax 23 08 75 01  
Organisasjonsnummer: NO 983 060 463  
Bankgiro: 6003.06.74742  
E-post: firmapost@bnl.no / www.bnl.no

Det er svært positivt at plansystemet koples mot byggesaksbehandlingen ved at rammetillatelse kan vedtas parallelt med kommunestyrets egengodkjenning av planen.

BNL er positiv til at konsekvensutredning knyttes til planprosessen som en integrert del av planleggingen.

Vektleggingen av dialog mellom myndigheter og utbygger med planinitiativ, er avgjørende for en god planprosess. Vi støtter tanken om et oppstartmøte eller forhåndskonferanse i den tidlige planfasen.

Bestemmelsene om foreldelse av planer etter 10 år er en klar forbedring i forhold til dagens regelverk.

Lovendringen vil utløse praksisendringer. For at lovens intensjoner skal realiseres, er det viktig at regelverket kan tilpasses dynamikken i samspillet mellom kommuner og regionale myndigheter, samt mellom offentlig myndighet og privat interesser. Tradisjonelt har planlegging etter loven vært en kommunal oppgave, og blitt ivaretatt av en kommunal fagtradisjon. Dette er ikke lenger tilfelle, idet planlegging for utbygging i hovedsak er privatisert. En følge av dette er at det oppstår et stort behov for å standardisere planprosessen i større grad enn hittil. For å oppnå dette er det behov for å utvikle et sett forskrifter for saksbehandling av planer, og for de ulike plantypene. Dette vil være et fleksibelt verktøy for regulering i grensenettet mellom offentlig ansvar og privat planinitiativ.

Det er av stor betydning at utfyllende regelverk kan komme på plass for de ulike plannivåene. For planer som er orientert mot gjennomføring som områdeplan og detaljplan bør ansvar for forskrift knyttes til Kommunal- og regionaldepartementet.

Plandelen av plan- og bygningsloven må koordineres med byggesaksreglene. Dette gjelder mht. terminologi, og prosessuell samkjøring mellom plan- og byggesaksdelen. I dag er skillet mellom plan og byggesak på mange måter kunstig. Det ville være ønskelig å få en gjennomgang av de to lovdelen med sikte på en felles ikrafttreden etter en fullstendig gjennomgang av plan- og bygningsloven.

Vi er generelt bekymret for den nedbyggingen av kommunal kapasitet og kompetanse som vi har kunnet observere det siste tiåret. Intensjonene om mer forutsigbare prosesser forutsetter et godt kommunalt plangrunnlag, og dette vil ikke kunne etableres med mindre den kommunale planleggingen rustes opp.

### **III Konkrete kommentarer til lovforslaget i utredningen:**

#### **Kapittel 1**

Del I av lovteksten er lagt opp med pedagogiske hensyn for øyet. Dette er nyttig ved første gangs lesning. Imidlertid vil en ved bruk av loven måtte forholde seg til både den innledende generelle delen, og de mer spesifiserende bestemmelsene i de påfølgende kapitlene. For byggenæringens brukere av loven vil det være en fordel om regelverket var uttømmende behandlet under de enkelte avsnittene.

#### *§1-4 Verdier og retningslinjer for planlegging etter loven*

Utvalget peker her på gode og viktige formål, som det er viktig å ivareta ved praktisering av loven. For at ikke loven skal bli for omfangsrik og detaljrik mener vi imidlertid at formålene bør tas ut av selve lovteksten. Formålene vil uansett ha en rettskildemessig stor vekt som en del av lovens forarbeider.

#### *§1-6 Ansvar for planlegging*

Her omtales kommunens og fylkeskommunens myndighet og ansvar for planlegging. Vi mener denne bestemmelsen bør sees i sammenheng med Kapittel 2 Plan- og bygningsmyndighetene. Nåværende § 1-6 bør kunne innarbeides i kapittel 2.

#### *§1-8 Planbeskrivelse og planprogram*

Planbeskrivelse og planprogram er gitt en generell omtale i bestemmelsen, og er for øvrig omtalt i § 10-2 om kommuneplan, § 11-6 om områdeplan, og under § 12-4 om detaljplan. Vi foreslår at planbeskrivelse og planprogram behandles under hver plantype, med klargjøring av innhold og betydning knyttet til de respektive plantypene. Vi ser behov for forskriftsbestemmelser som definerer krav til planbeskrivelse, og utredningsbehov for de ulike plantypene.

#### *§1-11 Rettsvirkninger av planer*

Av hensyn til lovstruktur/omfang bør bestemmelsene om rettsvirkninger inkorporeres i bestemmelsene om de enkelte planene.

#### *§1-12 Tillatelse til bygge- og anleggstiltak*

Denne paragrafen bør overføres til kapittel 19, eller gjøres tydeligere om de rettslige effektene av at det foreligger en plan.

#### *§1-14 Innsigelse og mekling*

Temaet innsigelse bør samordnes med de øvrige bestemmelsene om innsigelse under hver plantype i kapittel 10, 11 og 12. Av hensyn til gjenkjennelig struktur for de ulike plantypene bør innsigelse og klage behandles i egen bestemmelse i kapittel 12. BNL tiltrer for øvrig mindretallets forslag:

”Retten til å fremme innsigelse bortfaller dersom kravet til deltakelse i planprosessen etter § 1-6 femte ledd ikke er oppfylt, forutsatt at planmyndigheten har oppfylt varslingsplikten etter vedkommende planbestemmelse.”

#### *§3-2 Kommunal planbase*

Det bør opprettes en statlig planbase for elektroniske plankart. Denne databasen bør være statlig for å sikre effektiv standardisering av den elektroniske informasjonen. Dette vil være et tillegg til den kommunale planbasen. Bestemmelser vedrørende en statlig elektronisk planbase bør innarbeides i et nytt ledd til §3-2.

#### *§9-5 Hovedtrekk og formål med kommuneplanens arealdel*

Av pedagogiske grunner bør det etter vår oppfatning settes inn et nytt siste ledd, som forklarer det nye systemet bedre. Vi har følgende forslag til nytt 4. ledd:

”Kommunen kan i kommuneplanens arealdel angi hvor man vil stille krav om områdeplan, detaljplan eller hvor man vil kunne søke om rammetillatelse direkte. Tiltak med vesentlige virkninger vil alltid utløse krav om detaljplan.

*Når det kreves plan før tillatelse gis, vil det normalt skje gjennom krav om detaljplan. Der kommunen ønsker å se områder i større sammenheng, kan det utarbeides områdeplan.”*

#### *§9-9 Retningslinjer og bestemmelser i arealdelen*

Retningslinjer og bestemmelser i arealdelen mener vi hører hjemme i forskrift.

#### *§11-1 Formål og hovedelementer*

I 3. setning kan antagelig ”enn kommunen” utgå.

#### *§11-3 Arealformål i områdeplan*

Disse bør flyttes til forskrift sammen med § 9-7, og § 12-3.

#### *§12 Detaljplan*

Det må fastsettes at kommunen og forslagsstiller har en gjensidig plikt til å avholde oppstartmøte for å klargjøre premisser som grunnlag for å kunne fremme private planforslag. Nærmere bestemmelser om planprosessen bør gis i forskrift. Dette gjelder også nærmere regler for planbeskrivelse og planprogram.

#### *§12-2 Rettsvirkning av detaljplan*

Fristutgangspunktet etter § 12-1 er ”satt i gang”. Det må i lovteksten presiseres nærmere hva som ligger i ”satt i gang” i forbindelse med regulering av planers gyldighet. Etter vår oppfatning vil en riktig presisering være ”gitt rammetillatelse”.

#### *§12-3 Innhold og utforming av detaljplan*

For innhold og utforming av detaljplan må det gis forskriftshjemmel.

#### *§12-4 Behandling av detaljplan*

Vi tiltrer forslaget intensjon om at ”vesentlige virkninger” skal være å forstå som en videreføring av dagens regler om konsekvensutredning. Dette må imidlertid reguleres nærmere i forskrift.

Det bør presiseres at når planforslag er innenfor områdeplan eller kommuneplan, bør virkningen av dette være at kommunen kan avgjøre saken uten at statlige, og fylkeskommunale regionale etater har rett til innsigelse. Dette innebærer at detaljplaner innenfor kommuneplan eller områdeplan etter vårt syn skal være å forstå som uten ”vesentlige virkninger”.

Det bør utarbeides en gjennomgående saksbehandlingsforskrift for plan/byggesak frem til rammetillatelse. Slike utfyllende regler bør også behandle den tidlige planfasen, som redegjør for plikter og ansvar for henholdsvis forslagsstiller og kommunen.

Begrepet ”oppstartmøte” bør endres til ”forhåndskonferanse”, som er et godt innarbeidet begrep innenfor byggesak. Dette er også naturlig på bakgrunn av at planprosessen i mange tilfeller nå vil lede til rammetillatelse.

### **NOU Kap. 3 Kommunal planlegging (kommentar til utredningen)**

Det er behov for en klargjøring på figur 3.3. Slik figuren er nå, kan den leses som at en kan gå til gjennomføring av tiltak på grunnlag av kommuneplanenes arealdel uten å gå veien om rammetillatelse. Vi oppfatter forslaget slik at deler av arealdelen kan defineres å gi grunnlag for byggesaksbehandling uten videre planlegging. Det betyr at ”boksen rammetillatelse” skal føres helt ut til venstre på figuren.

## Kap. 7 Kommunalt plansamarbeid

Det bør fremgå klarere hvordan samspeilet mellom ulike planmyndigheter skal fungere, særlig sett i forhold til behov for interkommunal planlegging, og hvilke mekanismer som skal brukes når kommunalt plansamarbeid ikke løser overordnede problemer som transport med mer. Det bør gis en forskriftshjemmel som gir mulighet for mer aktiv forvaltning og regulering av mekanismene mellom de ulike myndighetene.

### NOU 7.5 Samferdsel – transport – ATP

Vi støtter tanken om at Nasjonal transportplan kan få status som rikspolitisk retningslinje.

### NOU 7.8.4

Bruk av modeller basert på urbant jordskifte bør videreutvikles som redskap for å gjennomføre vedtatte planer.

## Kap. 15 Samordnet vannplanlegging

Vassdragsregulering som vedtas i stortinget må være bindende for kommunal planlegging. Regelverket må legges opp slik at en unngår kommunal omkamp på vedtak som stortinget har fattet.

## Kap. 18 Vilkår om ytelser i tillatelse til utbygging. Utbyggingsavtale

Temaet utbyggingsavtaler berører en stor andel av BNLs medlemsbedrifter, og reiser prinsipielt viktige politiske, økonomiske så vel som juridiske problemstillinger. Som vi bl a ga uttrykk for i vår høringsuttalelse til Delutredning I, ser vi med uro på den praksis som har utviklet seg mot at kommuner krever at utbyggere tar ansvaret for bygging av skoler, barnehager, kirker og andre offentlige oppgaver i forbindelse med større utbyggingsprosjekter. Vi er derfor positive til at det i NOU'en settes en klar grense mot å inngå utbyggingsavtaler om sosial infrastruktur.

BNL har forståelse for at kommuner med dårlig økonomi ser etter muligheter til å finansiere oppgaver de er pålagt å tilby innbyggerne i en kommune, men det bør være et offentlig ansvar å sikre at barn har et skoletilbud og at kommunen har en tilfredsstillende barnehagedekning, men hvis en kommunene i vekst ikke har god nok økonomi til å støtte opp om et utbyggingsområde, er det et offentlig ansvar å revurdere hvordan kommunene finansieres. Samfunnet er ikke tjent med at områder som er i naturlig vekst ikke får utvikle seg fordi kommunene ikke har råd. De kravene kommunene i dag setter i forbindelse med utbyggingsavtaler, bærer i noen sammenhenger preg av å være handel med offentlig myndighetsutøvelse. Dette er svært alvorlig, og det er derfor etter vårt syn meget viktig at Planlovutvalget har sett reglene i sammenheng med regelverket for offentlige anskaffelser.

Parallelt med denne høringen, har Bygningslovutvalget avgitt sin første Delutredning – NOU 2003:24, som har høringsfrist 6.2.2004. I og med at begge utredningene behandler temaet utbyggingsavtaler, har vi sett de to forslagene i sammenheng, og vi har tillatt oss å utarbeide et nytt forslag til lovtekst på dette punkt.

Som vedlegg til uttalelsen følger en skjematisk oversikt over vårt forslag sett i sammenheng med så vel Planlovutvalgets som Bygningslovutvalgets forslag.

Som det fremgår av vårt forslag nedenfor, støtter BNL (med unntak av alternativet *anlegg for energiforsyning*) i hovedsak Planlovutvalgets forslag vedr utbyggingsavtaler. Det forslaget som er fremmet av Bygningslovutvalget er etter vår oppfatning ikke godt nok. Vi er skeptiske

til den der foreslåtte løsning, som åpner for at utbyggere skal dekke utgifter til sosial infrastruktur i forbindelse med en utbygging, og der dette bare begrenses ved hjelp av vide skjønsmessige formuleringer som vil bli svært lite forutsigbare å forholde seg til i praksis. Når det gjelder selve systematikken i Bygningslovutvalgets forslag, samt reglene om klage/omgjøring, mener vi imidlertid at den vil være mer hensiktsmessig enn Planlovutvalgets forslag.

Nedenfor følger vårt forslag til ny lovtekst, som en erstatning for det foreliggende forslag til lovtekst.

Nytt forslag til § 18 lyder:

*§18-1 Definisjon av utbyggingsavtale*

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.

*§18-2 Adgang til å inngå utbyggingsavtale*

Kommunen kan inngå utbyggingsavtale innen de rammer som gjelder for offentlige anskaffelser og med de begrensninger som følger av reglene i dette kapittelet.

*§18-3 Utbyggingsavtalens innhold*

Kommunen kan i forbindelse med planvedtak etter denne lov, gjøre utbyggingen betinget av at grunneier eller utbygger sørger for, eller helt eller delvis finansierer, veg, annet anlegg for offentlig kommunikasjon, vanntilførsel og avløp og fellesarealer. Med veg forstås kjørebane med fortau og snuplass, gangveg, sykkelsti, turveg og offentlig plass, hvor private avkjørsler blir tillatt. Betingelsen kan også gjelde avbøtende tiltak.

Tiltakene i utbyggingsavtalen må stå i saklig sammenheng med og være nødvendige for gjennomføringen av planvedtaket. De må stå i rimelig sammenheng med utbyggingens art og omfang.

Kommunen kan ikke sette betingelser om andre ytelser, eller motta gaver som har sammenheng med planvedtaket eller tillatelsen.

*§18-4 Saksbehandling, offentlighet og medvirkning*

Når forhandlinger om en utbyggingsavtale påbegynnes, skal dette gjøres offentlig kjent gjennom varsel og offentlig kunngjøring etter reglene i kommuneplan (§10-2). Berørte myndigheter skal varsles særskilt, og eventuelle innspill til krav i utbyggingsavtale skal varsles kommunen, før oppstart av forhandlinger. Kommunen skal legge til rette for medvirkning av berørte grupper og interesser i samsvar med reglene i § 1-7 som grunnlag for å ta vare på deres interesse. Omforent forslag til avtale skal gjøres offentlig minst 4 uker før den legges fram for godkjenning i kommunen.

Dersom utbyggingen krever ny eller revidert områdeplan eller detaljplan, skal forslaget til avtale følgeplanforslaget som en del av dette i forbindelse med planbehandlingen. Det samme gjelder dersom arealet samtidig er under regulering

eller omregulering i områdeplan eller detaljplan, og avtalen gjelder forhold av betydning for reguleringen.

Utbyggingsavtale er ikke bindende for partene før det foreligger vedtatt plan.

For endring av utbyggingsavtale gjelder disse reglene tilsvarende.

#### *§18-5 Klage/omgjøring*

Grunneier og andre som er part i avtalen og andre med rettslig klageinteresse kan påklage avgjørelse om hvorvidt det skal være adgang til å inngå utbyggingsavtale etter denne lov.

### **Kap. 20 Overgangsbestemmelser og endringer i andre lover**

#### *§20-1 Ikrafttreden og overgangsbestemmelser*

Når eldre planer etter 10 skal fornyes vil det være av stor betydning at definisjonen av utnyttingsgrad oppdateres etter en standard definisjon og beregningsmetode. Dette vil skape store besparelser for planlegging av detaljplan og forebygge misforståelser.

Med vennlig hilsen

**Byggenæringens Landsforening**

Sverre A. Larssen

Adm. direktør

Sign.

  
-----  
Gine Wang  
Direktør Næringspolitikk