

Det kongelige Miljøverndepartement
Postboks 8013 Dep.
0030 OSLO

**A/L Norske
Boligbyggelags
Landsforbund**

Øvre Vollgt. 11
Postboks 452
Sentrum
0104 Oslo

Telefon:
+47 22 40 38 50

Telefaks:
+47 22 40 39 20

E-post:
nbbl@nbbl.no

Bankgiro:
6069.05.04521

Postgiro:
0813 5153770

Organisasjonsnr.:
950850493

Deres ref.

20.05.2003

Vår ref.

TE/te
2003/000010
91

Oslo, 9. 12.2003

Høring - NOU 2003:14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan og bygningsloven

Norske Boligbyggelags Landsforbund (NBBL) er en landsomfattende medlems- og interesseorganisasjon for 97 boligbyggelag med ca 660.000 medlemmer. Boligbyggelagene forvalter over 300.000 boliger. Boligbyggelagene sto for bygging av mer enn 3000 boliger i 2002.

NBBL har gjennomgått NOU 2003:14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan og Bygningsloven II og vil avgi følgende uttalelse til det foreliggende lovutkast:

Generelt.

NBBL mener at planlovutvalgets utkast til ny lov gir et godt grunnlag for det videre arbeid med loven. Med sin systematikk, sine materielle og prosessuelle regler, vil en lov basert på utkastet kunne bli et tjenlig redskap for statlig, fylkeskommunal og lokal planlegging.

NBBL slutter seg også til planlovutvalgets anbefaling om at regjeringen nedsetter en fast kommisjon som løpende følger med om loven er tjenlig i forhold til de formål den skal dekke. Omfanget av de økonomiske, miljømessige og andre forhold som reguleres av loven er så betydelig at det forsværer opprettelsen av en slik fast kommisjon. Hvis en slik kommisjon sammensettes slik at den gjenspeiler bredden i de aktuelle interesser, vil man også i større grad kunne oppleve at loven oppfattes som dynamisk og tjenlig og at omtale av loven i mindre grad ledsages av hjertesukk og mishagsyttringer fra sentrale brukere.

NBBL ser videre positivt på intensjonen om samordning horisontalt mellom sektorer og vertikalt mellom forvaltningsnivåer og prinsippet om offentlige organers rett og plikt til å delta i planprosesser. Dessuten slutter vi oss til flertallets

forslag om at vedtak etter plan og bygningsloven skal kunne erstatte flest mulig vedtak etter særlover.

NBBL ser også positivt på forslaget om at i de tilfelle det er nødvendig med konsekvensutredninger, gjøres dette til en integrert del av selve planprosessen, ikke som et eget løp ved siden av.

Utvalgets forslag til plantyper; kommuneplan, områdeplan og detaljplan er etter NBBLs synspunkt en hensiktsmessig betegnelse og inndeling.

NBBL er selvsagt kjent med at det pågår et revisjonsarbeid av så vel plandelen som bygningsdelen av loven. Etter vårt skjønn vil det nå være viktig at man i størst mulig utstrekning kan samordne og koordinere så vel lovarbeidet som gjennomføringsprosessen. Det bør så langt det er forsvarlig legges opp til en felles ikrafttreden og derigjennom en fullstendig ny lov for hele området. På denne måte sikrer man seg også en helhetlig lov med en gjennomgående terminologi som kan sikre en lettest mulig tilgjengelighet og praktisering av en ny plan- og bygningsloven for alle brukere.

Lovtekniske spørsmål.

Lovutkastet er gitt en lovteknisk utforming med inndeling i deler, kapitler og paragrafer. Paragrafene har et nummer som refererer til kapittel og deretter en intern nummerering i kapitlet. Denne teknikken bør imidlertid videreføres også innenfor den enkelte paragraf slik at hvert enkelt ledd gis et nummer i parentes (1) slik det nå gjøres i mange nye lover. Plan- og bygningsloven er i det daglige et praktisk arbeidsredskap for mange andre yrkesgrupper enn jurister. Det er av særlig viktighet at loven blir lettere å finne fram i og refereres til gjennom en enda mer presis angivelse av den enkelte bestemmelse gjennom nummerering.

Kap. 1 Lovens formål, virkeområde og hovedtrekk

NBBL støtter utkastets forslag om å innføre et kapittel 1 som redegjør for lovens formål, virkeområde og hovedtrekk. Plan og bygningsloven regulerer forhold av sentral betydning for den enkelte borger og for fagmiljøer uten spesiell juridisk utdanning. For en slik lov er det derfor særlig viktig at den er utformet på en måte som gjør den tilgjengelig for flest mulig både gjennom sin form og sitt innhold.

NBBL slutter seg til planlovutvalgets forslag til formål i § 1-1 i lovutkastet. Plan- og bygningsloven har stor betydning for nær sagt alle fysiske investeringer i landet. Det er viktig at man innenfor en ramme med bærekraft som premiss nettopp peker på bredden i hensynene som skal ivaretas og sammenhengen mellom forhold som verdiskaping, næringsutvikling, gode boliger og bomiljøer, oppvekst og levekår, folkehelse og samfunnsikkerhet.

§ 1-14 Innsigelse og mekling

NBBL slutter seg til utkastets forslag om innsigelse og mekling i § 1-14, men slutter seg også til mindretallets forslag til nytt åttende ledd om at retten til å fremme innsigelse bortfaller dersom kravet til deltakelse i planprosessen etter § 1-6 femte ledd, ikke er oppfylt.

§ 1-15 Forholdet til forvaltningsloven og klage

NBBL slutter seg til utkastets forslag i § 1-15 om at det ikke kan klages på forhold som er avgjort tidligere gjennom klage eller innsigelse.

§ 2-5 Regionalt planforum

NBBL slutter seg til utkastets forslag om opprettelse av et regionalt planforum i § 2-5 hvor statlige, fylkeskommunale og kommunale interesser i forbindelse med den regionale planleggingsvirksomheten og arbeidet med regionale og kommunale planer klarlegges og søkes samordnet.

Kommuneplaner

§ 9-7 Arealformål i arealdelen

NBBL slutter seg til utformingen av utkastets § 9-7 om arealformål i arealdelen. Når det gjelder "Areal for omforming og fornyelse" bidro planlovutvalget gjennom sin første delinnstilling til å skape forventning om at man i sin andre delinnstilling ville komme tilbake med mer konkrete forslag til bestemmelser om rettslige virkemidler for omforming og fornyelse a la "urbant jordskifte". Vi konstaterer at utvalget ikke har fremmet slike forslag. NBBL oppfordrer de berørte departementer til å arbeide videre med disse problemstillingene. Det kan etter vårt skjønn også gjøres innenfor den tidsramme departementet har for sitt videre arbeid med å utforme et lovforslag ved at man tar utgangspunkt i det materiale som er kommet fra arbeidsgruppen nedsatt av Landbruksdepartementet og som er gjengitt på side 79 i NOU 2003:14. NBBL støtter arbeidsgruppens forslag om etablering av en forsøksordning med arealmekling og er enig med arbeidsgruppens flertall i at ordningen ikke bør innebære tvang utover en møteplikt til meklingsmøter.

§ 9-9 Retningslinjer og bestemmelser i arealdelen

Lovutkastet § 9-9 tredje ledd hjemler at:

"I vedtak om arealdel kan kommunen gi bestemmelser, herunder forbud mot eller påbud om, nærmere angitte løsninger for vannforsyning, avløp, energiforsyning, veg og annen transport i forbindelse med nye bygge- og anleggstiltak."

Når det gjelder energiforsyning har myndighetene gjennom lovgivningen lagt til rette for et elmarked basert på konkurranse. Selv om intensjonene og begrunnelsene for å gi kommunene myndighet til å gi forbud eller påbud om nærmere angitte løsninger kan være de beste, vil vi likevel advare mot dette. Den enkeltes adgang til å velge energileverandør og energibærer, bør ikke reelt undergraves. Skal noen pålegges å bruke en spesiell energiløsning, bør eventuelle merkostnader være samfunnsfinansiert gjennom tilskudd til investering og/eller drift, ulike avgifter m.v. og inngå som ledd i en samlet energipolitikk.

NBBL slutter seg på dette punkt derfor til dissensen fra utvalgsmedlem Toven som foreslår at det bør utarbeides retningslinjer for praktiseringen av hva kommunene kan kreve og viser til hennes begrunnelse på side 309, spalte 1 i NOU 2003:14.

I § 9-9 fjerde ledd nr 1 foreslås regler om rekkefølgebestemmelser. NBBL støtter forslaget til utformingen og innholdet av reglene da det vanskelig kan tenkes å skulle være helt uten regler om dette. Men disse reglene må ses i sammenheng med forslaget til bestemmelser vedr. utbyggingsavtaler i kapittel 18. Gjennom rundskriv H 05/02 av 18. desember 2002 har Kommunal- og regionaldepartementet (KRD), slik vi ser det, gjort seg til talsmann for at kommunene bør stramme inn praksisen med hensyn til enkelte kommuners krav om bidrag til dekning av kostnader til sosial infrastruktur gjennom utbyggingsavtaler. Planlovutvalgets forslag til regler i utkastets kapittel 18 går, slik vi ser det, langt på vei ut på en lovfesting av de synspunkter KRD gav uttrykk for i nevnte rundskriv. De regler man vedtar på dette

området må ses i sammenheng med hvordan kommunene oppfatter sin økonomiske situasjon. Hvis denne oppfattes å være slik at det setter klare begrensninger for omfanget av de investerings- og driftskostnader kommunen kan bære med hensyn til etablering av ny sosial infrastruktur, vil det kunne føre til en utstrakt bruk av rekkefølgebestemmelser for å stoppe ulike utbygginger, også de man i og for seg ønsker gjennomført. Selv om det faller utenfor rammen ved høringsuttalen til selve lovutkastet å gå videre på dette, er det viktig at man ved utformingen av loven ser loven og de kommunaløkonomiske rammer den skal virke innenfor, i sammenheng.

Kap. 11 Områdeplan

§ 11-1 Formål og hovedelementer

NBBL oppfatter Planlovutvalgets utkast som et ønske om å styrke det kommunale planinitiativ og støtter dette. Utbredelsen av private reguleringsplaner har medført at planleggingen samlet sett blir mer fragmentarisk og bidrar til at kommunene får mindre langsiktig og helhetlig styring over kommunaløkonomiske forhold knyttet til investering i ny og utnyttelse av eksisterende teknisk og sosial infrastruktur. En forutsetning for et sterkere kommunalt planinitiativ er at kommuneøkonomien er slik at kommunene kan ivareta dette styrkede planinitiativ og hindre at det som er lovens unntaksregel i § 11-1 første ledd annet punktum om at slik planlegging kan overlates til private, i virkeligheten blir lovens hovedregel.

§ 11-5 Bestemmelser i områdeplan

Bestemmelsene i første ledd nr 4 og 5 gir kommunene adgang til å gi bestemmelser om funksjons-, utformings- og kvalitetskrav til bygninger, anlegg og utearealer og om flere andre forhold som antall boliger, største og minste størrelse m.v.

I mange kommuner vil det f. eks være aktuelt å stille krav om at alle boliger skal ha livsløpsstandard. Selv om dette er velment, er det i virkeligheten et krav om at ingen boliger skal være på under 55 kvm. Det vil ofte være lite markeditilpasset og lite tilpasset utviklingen i størrelsen og sammensetningen av husholdene.

NBBL innser at det kan være hensiktsmessig å ha slike regler, men det er her viktig at det beste ikke blir det godes fiende. Ofte vil de hensyn man er opptatt av å ivareta være minst like godt ivaretatt med en pragmatisk tilnærming illustrert f. eks ved at

- flest mulig boliger i første etasje i alle fall bør ha livsløpsstandard
- at i de prosjekter hvor det bygges heis, bør alle boliger over 60 kvm bygges med livsløpsstandard
- at man også legger økt vekt på at boligene er tilgjengelige for eksempel rullestolbrukere uten at man nødvendigvis skal stille krav om full livsløpsstandard.

§ 11-6 Behandling av områdeplan

Vi støtter forslaget i § 11-6 tredje ledd om at planprogram kan unnlates for områdeplan som er i samsvar med arealdel til kommuneplan.

§§ 10-5 og 11-7 Innsigelse og vedtak av departementet

For behandlingen av kommuneplaner anser NBBL det mest formålstjenlig at Miljøverndepartementet som samordningsdepartement har denne oppgaven. For planer på lavere nivå, som områdeplaner og detaljplaner, mener vi derimot at det bør vurderes å legge oppgaven til Kommunal- og regionaldepartementet som også

er et samordningsdepartement og hvor nærheten til kommunesektoren kanskje er enda større.

§ 12-2 Rettsvirkning av detaljplan

NBBL støtter forslaget til en slik form for begrenset "solnedgangsregel".

Utgangspunktet for fristberegningen etter § 12-2, beskrives på følgende måte:

*Er bygge- og anleggstiltak som hjemles i planen **ikke satt i gang**.....*

Det må etter vår oppfatning presiseres nærmere i lovteksten hva som ligger i begrepet "satt i gang". Etter vår oppfatning vil en riktig presisering være "gitt rammetillatelse".

§ 12-4 Behandling av detaljplan

NBBL støtter forslaget til behandlingsregler og vil særlig understreke betydningen av fristregler som i fjerde ledd og at eventuelt avslag på å legge planen ut til offentlig ettersyn kan kreves forelagt kommunestyret dersom forslaget er i samsvar med overordnet plan.

Vi støtter også forslaget om en forenklet behandling for mindre og enkle saker i sjuende ledd.

Kap. 18 Vilkår om ytelse i tillatelse til utbygging. Utbyggingsavtale

Planlovutvalgets forslag til regulering av utbyggingsavtaler går, slik vi ser det, langt på vei ut på en lovfesting av de synspunkter KRD gav uttrykk for i rundskriv H 05-/02 av 18. desember 2002. Vi oppfatter forslaget som et forsøk på innstramming av den praksis som har utviklet seg i enkelte kommuner med å gå langt i retning av å kreve at utbyggere dekker også kostnader vedr. sosial infrastruktur.

Bygningslovutvalget har gjennom NOU 2003:24 Mer effektiv bygningslovgivning også fremmet forslag om lovregulering av utbyggingsavtaler. Disse forslagene tar et noe annet utgangspunkt. Mens planlovutvalget positivt angir hvilke forpliktelser en utbygger kan påta seg gjennom utbyggingsavtaler, åpner bygningslovutvalget i større grad for at man kan påta seg å dekke også kostnader vedr. sosial infrastruktur, innenfor det bygningslovutvalget mener er en "mer fleksibel regel basert på relativt strenge skjønsmessige kriterier".

Legger man planlovutvalgets forslag til grunn kan følgen bli at kommunene i stigende grad tar i bruk rekkefølgebestemmelser for å redusere eller utsette nødvendig utbygging. Svakheten ved bygningslovutvalgets er at rettsapparatet i stigende grad kan bli arena for prøving av om man er innenfor eller utenfor "de strenge skjønsmessige kriterier". Vi vurderer det slik at arbeidsform, tempo og kostnader ikke gjør rettsapparatet til et velegnet sted for å kunne håndtere slike spørsmål i grenselandet mellom juss og politikk og hvor det nødvendigvis må være et rom for rent politiske avveininger.

Det mest avgjørende punkt fremover vil likevel være i hvilken utstrekning kommunenes økonomiske situasjon oppleves å gi kommunene nødvendig rom for å kunne håndtere kostnadene ved nødvendig sosial infrastruktur som følger av utbygging, men dette faller utenfor rammen av høringsuttalen å gå videre på.

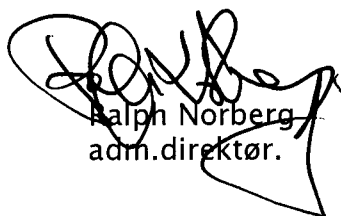
Etter en samlet vurdering finner NBBL at kapittel 18 heller bør utformes med basis i planlovutvalgets tilnærming enn i bygningslovutvalgets. NBBL er kjent med at

Byggenæringens Landsforening (BNL) har utarbeidet et alternativt forslag til kapittel 18. Slik vi ser det har det sitt utgangspunkt i planlovutvalgets forslag til materielle regler, men bygger etter vårt skjønn på en bedre systematikk. NBBL slutter seg i hovedsak til de synspunkter og forslag BNL fremmer på dette punkt. Det kan imidlertid etter vår oppfatning være grunn til å ta inn omgjøringsbestemmelsen slik denne er tatt inn i planlovutvalgets forslag § 18-5.

§ 20-1 Ikrafttreden og overgangsbestemmelser

NBBL slutter seg også til utkastets regler om overgangsregler i § 20-1.

Med vennlig hilsen
A/L NORSKE BOLIGBYGGELAGS LANDSFORBUND



Ralph Norberg
adm.direktør.



Thor Eek
Avdelingsdirektør