

PROSJEKT PBL-2000

Det Kongelige Kommunal - og regionaldepartement
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

KOMM. OG REG. DEP
02 DES 2005 0512258-80
Ark. 451.0
Avd. BB BY 164H

Deres ref.

Vår ref.
BM

Dato
30. november 2005

UTTALELSE TIL BYGNINGSLOVUTVALGETS ANDRE DELUTREDNING NOU 2005:12 – MER EFFEKTIV BYGNINGSLOVGIVNING II

PBL 2000 viser til høringsbrev fra Kommunal- og regionaldepartementet og til vår tidligere over- sendte uttalelse av 06.02.04 til Bygningslovutvalgets første delutredning. Vi melder oss nå tilbake med uttalelse til Bygningslovutvalgets andre delutredning.

Sammendrag - PBL 2000s anbefalinger til lovendring

01. Mer helhetlig ansvar for gjennomføring overføres KRD
02. Universell utforming bør gis en fremstilling som viser intensjoner og avveininger
03. Betegnelsen områdeplan og detaljplan er ikke vedtatt, dagens betegnelse beholdes
04. Plan og byggesak skal kunne behandles i felles prosess
05. Forhandlinger og mekling bør suppleres med klagenemnd med avgjørelsesmyndighet
06. Meldingsordningen beholdes
07. Referat fra forhåndskonferanse må finne en praktisk og enkel løsning
08. Tidsfrister støttes
09. Innskrenkninger i adgangen til å gi dispensasjoner er å gå feil vei
10. Obligatorisk sentral godkjenning støttes ikke
11. Uavhengig kontroll støttes
12. Tilsynsrapporter til departementet støtter vi ikke
13. Unntaksbestemmelse fra tilknytning til fjernvarme støttes, lovtekst suppleres
14. Forsvarlighet og brukbarhet må stå i forhold til kostnad og nytteverdi
15. Retningslinjer for energibruken oppdateres
16. Pålegg om vedlikeholdsplikt bør bare gis ved avklart plansituasjon
17. Byggteknisk nemnd bør ikke opprettes
18. Refusjonsordningen er ikke løst, arbeid med å finne en ny løsning må startes
19. Ulovligheter bør håndteres kraftigere og mer effektivt

01. Departementene

Det er foretatt mange delrevisjoner av plan- og bygningsloven opp gjennom årene. Men for første gang siden 1965 en helhetlig gjennomgang. Et felles utvalg for begge departementene og en mer åpen samarbeidsform ville på mange måter vært mer effektivt og hensiktsmessig. Det er å håpe at en i

PBL 2000 er en forening av store utbyggere og andre som er opptatt av mer forutberegnelighet og effektivitet i behandlings- og beslutningsprosessen innenfor plan- og bygningslovens område. Foreningen har siden starten i 2000 utført egne studier og avgitt høringsuttalelser innen interesseområdet. PBL 2000 har også medvirket til opprettelsen av Kommuneforum, som består av planleggere fra fem kommuner i Oslo-området; Asker, Drammen, Oslo, Ski og Ullensaker. Kommuneforum er selvstendig og drøfter felles erfaringer og utfordringer innen plan- og bygningslovens område. PBL 2000 og Kommuneforum har et formalisert samarbeid om felles saksområder. PBL 2000 ser det som sin oppgave å formidle profesjonelle synspunkter basert på faglige oppfatninger og praktiske erfaringer inn i prosessen ved utarbeidelse av den nye plan- og bygningsloven

fremtiden kan koordinere dette bedre. Vi må imidlertid gjenta at det hadde vært ønskelig at ett departement med innretning på utvikling og gjennomføring av konkrete utbyggingsprosjekter hadde et helhetlig ansvar for loven. En grensedragnning mellom departementene kan drøftes med grunnlag i at overordnet ressurs- og arealplanlegging er MDs ansvar.

PBL 2000 mener utvalget, gjennom høringsforslaget, har foreslått flere vesentlige forbedringer. Spesielt medfører forslaget til ny lovstruktur og den opprydding som har vært gjort, at loven virker lettere tilgjengelig for både kommunens saksbehandlere og for allmennheten. Forhåpentlig gir dette også en mer ensartet tolkning av loven. Viktig er det også å fremheve utvalgets forslag til å samle prosessuelle bestemmelser for seg og materielle bestemmelser for seg, samtidig som man samordner saksbehandlingsreglene i lov og forskrift.

02. Kapittel 1 §1-1 Lovens formål

PBL 2000 synes det er positivt at formålsparagrafen er blitt gjort mindre tidstypisk og synliggjør de mer spesifikke hovedmål. Vi er ikke uenige i at universell utforming er et viktig hensyn, men er tvilende til om dette er av en slik overordnet karakter at det bør med i en formålbestemmelse. Dersom slike hensyn skal inngå, bør de vise intensjoner og avveininger gjennom for eksempel følgende ordlyd: "å gi brukere, uavhengig av alder og helse, like muligheter til å benytte anlegg godkjent etter plan- og bygningsloven".

03. Kapittel 1 §1-15 Forholdet til forvaltningsloven og klage

Videre må det påpekes at betegnelsen områdeplan og detaljplan som brukes flere steder ikke er vedtatt, dagens betegnelser må derfor beholdes. Kfr. vårt brev til MD av 22.11.05 vedlagt rapporten Nye plantyper og virkemidler. Kopi er sendt KRD.

04. Kapittel 12 §12-5 Felles prosess plan- og byggesak

Dagens regler er ikke til hinder for at man benytter parallell prosess av plan- og byggesaksbehandling. PBL 2000 stiller seg svært positiv til at det nå også foreslås at plan- og byggesak kan behandles i en felles prosess som avsluttes med to vedtak i samme møte.

05. Kapittel 1, 21 og 38 §1-15 Forholdet til forvaltningsloven og klage §21-4 Behandlingen av søknaden i kommunen §38-1 Gebyr

Utvalgets forslag om å redusere antall klager ved begrensninger knyttet til klagegjensstand og ved innføring av klagegebyr er positivt. Klagegebyr bør tilbakebetales dersom klagen tas til følge. Vi ser det i likhet med utvalget viktig at en ikke snevrer inn forholdet til forvaltningsrettens alminnelige utgangspunkt.

Det er på høy tid å finne frem til virkemidler til erstatning for tradisjonell klagebehandling. Det er således oppløftende at utvalget foreslår å innføre en frivillig forhandling og mekling i konfliktsaker. Men her er det flere muligheter og utfordringer som må diskuteres nøye og i langt større omfang enn det utvalget har gjort. At slik mekling primært tillegges kommunene, er også naturlig. Mekling skal gi et vedtak som partene kan akseptere. Det finnes lang erfaring fra andre land med å la den uavhengige meklers avgjørelse bli endelig gjeldende vedtak, og uten annen faglig eller politisk overprøving. Vedtaket kan kun utfordres gjennom rettssystemet, noe praksis har vist sjelden skjer. Vi tillater oss her å minne om at PBL 2000 tok et initiativ til en prøveordning i Asker kommune, som dessverre ikke ble satt i verk. PBL 2000 støtter lovfestet adgang til mekling, men da med endelig gjeldende vedtak.

PBL 2000 er en forening av store utbyggere og andre som er opptatt av mer forutberegnelighet og effektivitet i behandlings- og beslutningsprosessen innenfor plan- og bygningslovens område. Foreningen har siden starten i 2000 utført egne studier og avgitt høringsuttalelser innen interesseområdet. PBL 2000 har også medvirket til opprettelsen av Kommuneforum, som består av planleggere fra fem kommuner i Oslo-området: Asker, Drammen, Oslo, Ski og Ullensaker. Kommuneforum er selvstendig og drøfter felles erfaringer og utfordringer innen plan- og bygningslovens område. PBL 2000 og Kommuneforum har et formalisert samarbeid om felles saksområder. PBL 2000 ser det som sin oppgave å formidle profesjonelle synspunkter basert på faglige oppfatninger og praktiske erfaringer inn i prosessen ved utarbeidelse av den nye plan- og bygningsloven

06. Kapittel 20 §20-1 til 4 Søknadsplikt

PBL 2000 er noe usikker på om et søknadssystem med kun et spor, hvor dagens meldingsordning er fjernet, vil gi en mer effektiv saksbehandling totalt sett. En forutsetning for innføring av ett spørssystemet, er at det gir en tidsgevinst i småsaker til fordel for de mer tidkrevende og kompliserte sakene.

07. Kapittel 21 §21-1 Forhåndskonferanse

For private interesser vil det alltid være ønskelig at det offentlige avklarer flest mulig rammebetingelser før planlegging og prosjektering settes i gang. Et absolutt krav må være at alle de ofte ulike offentlige interesser fremkommer samlet ett sted, hos det offentlige, og helst koordinert. Forhåndskonferanse er velegnet for en slik avklaring.

Det er positivt at møtereferat skrives i møtet, av kommunen, men det er en forutsetning at dette kan gjøres på en praktisk og hensiktsmessig måte uten lang ventetid på det skriftlige referat.

08. Kapittel 21 §21-7 Bygningsmyndighetenes tidsfrister

Tidsfrister er positivt, og PBL 2000 har erfaring for at dette har virket effektiviserende spesielt i byggesak. I likhet med utvalget er også PBL 2000 av den mening at tiden er inne til å innføre frist også for fylkesmannens behandling av klagesaker. For fristoverskridelse bør det også her innføres sanksjoner.

09. Kapittel 21 §21-10 Dispensasjon

Det er foreslått innskrenkninger i adgangen til å gi dispensasjon. Utvalget foreslår også å lovfeste et uttrykkelig forbud for dispensasjoner fra saksbehandlingsreglene i loven. PBL 2000 mener dette er å gå feil vei, og mener at dette vil hindre en tilpassning til den dynamiske utviklingen i samfunnet forøvrig. Utvalget peker selv på at den praktiske bruken av dispensasjoner viser at det er et påtakelig behov for å kunne fravike plan- og bygningslovens regelverk i enkeltsaker for å få gode hensiktsmessige løsninger. Dette er også vår erfaring, og dette støttes fullt ut. Kriteriet "særlige grunner" er foreslått videreført, men det er foretatt en innstramning i adgangen til å gi dispensasjon. Det kreves at hensynene bak den bestemmelsen det dispenseres fra, ikke blir vesentlig tilsidesatt.

Avveiningsnormen innebærer at det må foreligge klar overvekt av hensyn for dispensasjon. Etter gjeldende rett er det tilstrekkelig at særlige grunner foreligger og at disse har alminnelig overvekt. Dette støttes. Med det nye kriteriet vil det ikke være aktuelt å dispensere i tilfeller der hensynene bak bestemmelsen det søkes dispensasjon fra, fortsatt gjør seg gjeldende tilnærmet fullt ut, selv om det i den konkrete sak skulle foreligge "særlige grunner" som tilsier dispensasjon. Dette mener vi er en begrensning som vil hindre en tilpassning til den raske samfunnsutviklingen vi opplever.

10. Kapittel 22 §22-1 Godkjenning av foretak

PBL 2000 støtter ikke at det innføres obligatorisk sentral godkjenning. Rekruttering til byggefagene er allerede betenkelig, og vi mener at en sentral godkjenning vil for mange mindre foretak virke lite fleksibel, og vil hindre lokal rekruttering og vekst. På mange måter kan dette bli en form for teknisk handelshinder. Dersom det blir for tungrodd for små foretak, kan en bli sittende igjen med noen få store aktører. De lokale foretakene gir opp og avikler virksomheten.

11. Kapittel 24 §24-1 Kontroll med prosjektering og utførelse av tiltak

Kontrollfunksjonen i byggeprosessene slik den nå fungerer, er omstridt og gir neppe den sikkerhet som samfunnet ønsker. Hvis næringen selv ikke greier å få kontrollfunksjonen til å fungere, kan forslaget om innføring av uavhengig kontroll være et nødvendig skritt i riktig retning. Likeledes

PBL 2000 er en forening av store utbyggere og andre som er opptatt av mer forutberegnelighet og effektivitet i behandlings- og beslutningsprosessen innenfor plan- og bygningslovens område. Foreningen har siden starten i 2000 utført egne studier og åvgitt høringsuttalelser innen interesseområdet. PBL 2000 har også medvirket til opprettelsen av Kommuneforum, som består av planleggere fra fem kommuner i Oslo-området: Asker, Drammen, Oslo, Ski og Ullensaker. Kommuneforum er selvstendig og drøfter felles erfaringer og utfordringer innen plan- og bygningslovens område. PBL 2000 og Kommuneforum har et formalisert samarbeid om felles saksområder. PBL 2000 ser det som sin oppgave å formidle profesjonelle synspunkter basert på faglige oppfatninger og praktiske erfaringer inn i prosessen ved utarbeidelse av den nye plan- og bygningsloven

innføringen av obligatorisk helhetlig uavhengig kontroll på viktige kontrollområder. Det er ikke hensiktsmessig å gå tilbake til offentlig kontroll slik ressurs-situasjonen er der. Derfor ligger det i kortene at uavhengig kontroll må finne privatiserte løsninger som fungerer trygt og effektivt i hverdagen.

Men først og fremst er det nødvendig å legge til rette for mer omfattende faglig opplæring. I tillegg er det viktig å oppfordre og medvirke til et offentlig-privat samarbeid om virkemidler for å heve kvaliteten på produktene.

12. Kapittel 25 §25-2 Tilsynets innhold

PBL 2000 mener det er å gå for langt, når tilsynsrapporter skal oversendes departementet. Departementet kan knappst ha noe nytte av et slikt arkiv. En slik rapportering er bare byråkratisering og merarbeid som ikke gir positive resultater.

13. Kapittel 27 §27-4 Fjernvarmeanlegg

Videre støtter PBL 2000 at det innføres en unntaksbestemmelse som regulerer tilknytningsplikten til fjernvarme. Men vi finner det mest hensiktsmessig og fleksibelt at lovtæksten endres noe og foreslår følgende: "Kommunen kan gjøre unntak fra tilknytningsplikten der det dokumenteres at alternativ tilknytning til fjernvarmenettet helt eller delvis vil være samfunnsmessig eller miljømessig bedre." Eksempel på slike løsninger kan være at tappevann går på fjernvarme og oppvarming går på elektrisitet. Mange prosjekter gjennomføres nå i samarbeid med ENOVA hvor en minimaliserer oppvarmingsbehovet, men til en noe høyere investeringskostnad. Det er da urimelig at en i tillegg også skal ha full fjernvarmeløsning.

Fjernkjøling er ikke synliggjort i loven. Energi brukt til kjøling er sterkt økende og i takt med utviklingen og bruken av datamaskiner. Tilknytningsplikt til fjernvarme må også gi rett til å få levert kjøling. Dette er også helt i samsvar med formålsbestemmelsen om en bærekraftig utvikling. PBL 2000 ber om at dette blir vurdert i forbindelse med slutføringen av loven.

14. Kapittel 29 §29-2 Krav til brukbarhet og forsvarlighet

Kravet om forsvarlighet og brukbarhet er svært generelt. Kravet om at tiltaket skal kunne brukes av alle, innebærer at gjennomføring av prinsippet om universell utforming innføres uavkortet. Det må derfor i loven presiseres sterkere at det også må gjelde et lovmessig forsvarlighetskrav for å indikere et nivå. Forsvarlighet må stå i forhold til kostnad og nytteverdi. Foreslått lovtéxst må strammes opp i forhold til ovennevnte. Det er ikke tilstrekkelig at forsvarlighets- og brukbarhetskravet skal fastsettes i senere forskrift.

15. Kapittel 29 §29-4 Tekniske krav §29-5 Tekniske installasjoner

Utvalget har vurdert behovet for å bruke loven som middel for å dempe energibruken, men har først og fremst valgt å klargjøre hjemlene for dette i loven. PBL 2000 mener at dagens retningslinjer for energibruken er mangelfulle og lite tilfredsstillende. Det legges i det store og hele opp til et energiforbruk per m² uten hensyntagen til dimensjonerende personbelastning i rommet, ei heller etasjehøyde og kubikkinnhold.

Loven må gjøres noe mer presis i forhold til ovennevnte, og så må forskriftene utformes deretter.

16. Kapittel 31 §31-2 Vedlikeholdsplikt

Det er foreslått utvidet påleggshjemmel i forbindelse med vedlikehold av eiendom hvor det kan gis pålegg der et bygg har negative effekter på omkringliggende miljø. Dette er et svært tøyelig begrep og må brukes innenfor et visst forsvarlighetsnivå.

PBL 2000 er en forening av store utbyggere og andre som er opptatt av mer forutberegnelighet og effektivitet i behandlings- og beslutningsprosessen innenfor plan- og bygningslovens område. Foreningen har siden starten i 2000 utført egne studier og avgitt høringsuttalelser innen interesseområdet. PBL 2000 har også medvirket til opprettelsen av Kommuneforum, som består av planteggere fra fem kommuner i Oslo-området; Asker, Drammen, Oslo, Ski og Ullensaker. Kommuneforum er selvstendig og drøfter felles erfaringer og utfordringer innen plan- og bygningslovens område. PBL 2000 og Kommuneforum har et formalisert samarbeid om felles saksområder. PBL 2000 ser det som sin oppgave å formidle profesjonelle synspunkter basert på faglige oppfatninger og praktiske erfaringer inn i prosessen ved utarbeidelse av den nye plan- og bygningsloven

PBL 2000 vil presisere at lovhjemmelen generelt bare må gjelde ved avklart plansituasjon og ikke ved pågående planbehandling. Dette må presiseres i loven.

17. Kapittel 32 §32-1 Byggeteknisk nemnd

Intensjonen med en rådgivende byggeteknisk nemnd er sikkert god, men PBL 2000 er svært betenkt på et rådgivende organ på dette nivå. I sin tid ble tidligere Brann- og byggeteknisk utvalg nedlagt som uhensiktsmessig. Det frarådes opprettelse av tilsvarende organ.

18. Kapittel 36 §36-1 til 13 Refusjon av utgift til vei, vann og avløp mv.

Refusjonsreglene i plan- og bygningsloven har lenge vært ansett som lite hensiktsmessige. Planlovutvalget gjorde lite for å utrede forslag om endringer. Vi hadde trodd at bygningslovutvalget skulle komme lenger, men konstaterer at utvalget kun har funnet behov for å foreta presiseringer og enkle omredigeringer i bestemmelsene. Siden stadig mer av vår fysiske samfunnsendring skjer innenfor allerede eksisterende bebygde områder (transformasjon), må virkemidlene også utvikles og tilpasses slike forhold. Det er absolutt nødvendig å finne løsningsmuligheter som samsvarer med dagens rolle- og oppgavefordeling mellom offentlige interesser og private. Det må også finnes en rettferdig fordeling av kostnader mellom de private. Forenkling og "gjennomskjæring" i forhold til dagens regler og praksis er helt nødvendig. Utbyggingsavtaler synes fortsatt å måtte være nesten eneste aktuelle verktøy i påvente av nye regler. Refusjon er på mange måter en finansieringsordning som vi mener kunne løses på en langt enklere måte gjennom en fondsoppbygging, hvor kommunene blir koordinator og gjennomfører. Fordeling av kostnader til vei, vann, avløp, energinett mv. vil dermed få en finansiell løsning.

19. Kapittel 37 §37-1 til 9 Ulovlighetsoppfølging

Respekt for loven er avgjørende for dens betydning. Det har vist seg i praksis at plan- og bygningsloven burde få tydeligere og mer skjerpede bestemmelser om oppfølging av ulovligheter. Dette er både et spørsmål om lokale ressurser og om reaksjonsmuligheter.

Vi støtter utvalgets forslag om nytt kapittel om ulovlighetsoppfølging, og at ulovligheter må håndteres kraftigere og mer effektivt.

Med hilsen
for styret i BPL 2000


Jon Holt


Bjarne Meel

cc.: Miljøverndepartementet, Postboks 8013 Dep, 0030 Oslo

Se forøvrig www.pbl2000.no

PBL 2000 er en forening av store utbyggere og andre som er opptatt av mer forutberegnelighet og effektivitet i behandlings- og beslutningsprosessen innenfor plan- og bygningslovens område. Foreningen har siden starten i 2000 utført egne studier og avgitt høringsuttalelser innen interesseområdet. PBL 2000 har også medvirket til opprettelsen av Kommuneforum, som består av planleggere fra fem kommuner i Oslo-området; Asker, Drammen, Oslo, Ski og Ullensaker. Kommuneforum er selvstendig og drøfter felles erfaringer og utfordringer innen plan- og bygningslovens område. PBL 2000 og Kommuneforum har et formalisert samarbeid om felles saksområder. PBL 2000 ser det som sin oppgave å formidle profesjonelle synspunkter basert på faglige oppfatninger og praktiske erfaringer inn i prosessen ved utarbeidelse av den nye plan- og bygningsloven