

Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep

0030 OSLO

10. desember 2003

HØRINGSUTTALELSE: NoU 2003:14 BEDRE KOMMUNAL OG REGIONAL PLANLEGGING ETTER PLAN- OG BYGNINGSLOVEN II

Innledning

Vi vil først få lov til å uttrykke vår tilfredshet med Planutvalgets utredning, som vi oppfatter som meget grundig og omfattende. Utredningen er imidlertid til dels svært omfattende og kan med fordel reduseres i omfang og detaljering. Ett av utvalgets mål var at loven skulle bli vesentlig mer oversiktlig og lettere å forstå. Vi er ikke så sikre på at dette er oppnådd. Økte krav til overordnet planavklaring på et tidlig stadium, krav om utarbeidelse av planprogram og hyppigere konsekvensutredninger, omfattende krav til medvirkning i prosessene, krav om varsling av samtlige grunneiere ved områdeplaner m m er blant flere eksempler på endringer som krever økt ressursbruk. Det er mulig dette kan resultere i behov for lavere ressursbruk i andre faser, men totalt sett er det vanskelig å overskue dette før man har høstet erfaringer med systemet.

Vi ser også at utvalget, med unntak av en representant, er sammensatt av representanter fra offentlige etater, hvilket vi anser som uheldig, all den stund de fleste reguleringsplaner i dag utarbeides av private tiltakshavere. Vi mener at detaljplaner i forbindelse med byggesaker ikke har fått samme inngående behandling som overordnede planer.

Formål


NPA er meget tilfreds med at bærekraftig utvikling er fremhevet som lovens overordnede målsetting. Vi peker i den forbindelse på at bærekraftig utvikling nylig er utpekt som en av 3 politiske flaggsaker av NALs landsstyre.

Det som er viktig er å få til konkrete krav for å nå målet om en bærekraftig utvikling. Vi vil poengtere viktigheten av to faktorer som i dag er forsømt i Norge. Den ene er å trekke inn utenlandsk erfaring, flere land har kommet lengre enn Norge hva gjelder miljøkrav. Den andre er å iverksette pilotprosjekter og programmer for evaluering av gjennomførte prosjekter.

Disse tiltak er spesielt viktig, fordi det neppe kan forsvares å fastsette høyere miljøkrav i lovgivingen før det finnes konkret og utprøvd erfaring i Norge som viser hva som er tilgjengelig av alternative løsninger og hva som rimelig kan forlanges av nye, høyere krav.

Kompetansekrav

NPA er videre tilfreds med at forslaget inneholder krav om at både områdeplaner og detaljplaner skal utarbeides av fagkyndige, og at kvalitetskrav og kompetansekrav kan fastsettes i forskrift. Mange private planforslag utarbeides i dag av aktører med liten eller manglende kompetanse, slik at kvaliteten på disse planer naturlig nok varierer i meget stor grad. Det er åpenbart at planer utarbeidet av godt kvalifiserte konsulenter med god kunnskap om planprosess, lover og forskrifter i vesentlig grad øker muligheten for å oppnå effektivisering og gode resultater.



Det foreligger i Norge i dag et betydelig udekket behov for utdanning innen samfunnsplanlegging på ulike nivå, både innenfor den offentlige forvaltning og i privat sektor. Ikke minst vil det foreliggende forslag innebære betydelig økte krav til de kommunale saksbehandlere og planleggere og i en tid med sterkt presset kommunal økonomi vil det ikke være lett å innfri disse krav.

Endring av plannivåer

En antallsmessig reduksjon av nivåer kan synes som en forenkling og mulig effektivisering i seg selv, men den reelle effekt er vanskelig å forutse. Blant annet har en rekke større kommuner i sine høringskommentarer bemerket at saksbehandlingskravene til en områdeplan er så krevende og omfattende at dette kan føre til redusert bruk av denne plantypen.

Utvalget betrakter områdeplanen som i all hovedsak en offentlig plan, mens detaljplanen også kan fremmes av private aktører. Det kan her synes som om utvalget ikke er helt à jour med dagens virkelighet, der den overveiende del av reguleringsplanene i de større byene er utarbeidet av private. Det er derfor grunn til å anta at et betydelig antall områdeplaner også vil bli fremmet av private aktører. Skal dette kunne skje må de foreslåtte prosedyrene for denne plantype gjennomgå kritisk på nytt.

Dagens reguleringsplaner lider ofte av manglende fleksibilitet, hvilket også utvalget har pekt på. Dette setter ofte alvorlige begrensninger for en senere god miljøvennlig detaljplanlegging. Typisk er at detaljerte studier av sol, vind, støy og vegetasjon og andre lokale forhold, ofte vil tilsi en annen bebyggelses- og bygningsutforming enn det de skjematiske bebyggelseslinjer og volumavgrensinger i reguleringsplanen har fastsatt. Vi håper at det nye plannivå detaljplan vil gi rom for en slik nødvendig fleksibilitet.

Samordning av de to utvalg

NPA er enig i at det fremdeles bør være en felles plan- og bygningslov. Den tette koblingen som finnes mellom de fleste byggesaker og det overordnede plannivå tilsier dette. Med sikte på å oppnå en ønsket og nødvendig logisk sammenheng mellom plan- og byggesak har vi vanskelig å forstå hvorfor utformingen av ny lov er organisert gjennom arbeid i to separate utvalg, med ulik ferdigstillelse.

Det er også ulogisk og lite formålstjenlig at planlovutvalgets forslag nå vedtas som lov før byggelovutvalget har sluttført sitt arbeid. Byggelovutvalgets forslag må da tilpasses planbestemmelser som allerede foreligger ferdig utformet av et annet utvalg.


Kopling plan og byggesak

Utvalget har gjennomført en svært grundig drøfting av de overordnede plannivåer. Vi savner imidlertid en tilsvarende nøye drøfting av reguleringsplanen (detaljplanen) og dens forhold til byggesaken, spesielt sett på bakgrunn av dagens praksis med utstrakt bruk av oppstykket planlegging, der reguleringsplaner utarbeides for et enkelt kvartal eller for et enkelt byggeprosjekt, uten at betryggende helhetssyn ivaretas. Ofte utarbeides slike reguleringsplaner med et så høyt detaljningsnivå at de i realiteten ligger tett opp til skisse- eller forprosjektnivå for den påfølgende byggesak.

For å effektivisere både planbehandlingen og byggesaken ønskes en tettere kopling mellom dem og vi er tilfreds med at utvalget legger opp til at saksbehandling av detaljplan kan skje parallelt med behandling av søknad om rammetillatelse.

Detaljplanens varighet

Utvalgets forslag om at detaljplaner gis maksimal varighet på 5 år og utgår dersom utbygging ikke er skjedd innen dette tidsrom virker unødigg knapt, idet mange større prosjekter ofte vil måtte utsettes av konjunkturmessige eller andre årsaker. Forslaget vil ofte innebære en unødvendig og ressurskrevende ny planprosedyre. Kun dersom det er skjedd viktige endringer i overordnet plannivå, eller dersom



kommunen av andre vektige grunner har behov for det, bør kommunen gis anledning til å kreve ny plan etter 5 år.

Utbyggingsavtaler

Vi er enig i utvalgets forslag om å begrense utbyggingsavtalenes omfang til kun å gjelde ”det som er nødvendig for å gjennomføre utbyggingen”, altså primært den tekniske, ikke den sosiale infrastruktur.

Gjennom vår fagsjef Halvor Westgaard, som er medlem av Byggelovutvalget, forstår vi at også dette utvalget drøfter regler for utbyggingsavtaler, idet slike avtaler ligger i grenselandet mellom plan- og byggesak. Det synes derfor nødvendig å avvente dette utvalgets innstilling her før endelig lovfesting av regler gjennomføres.

Utvalget peker på at de arbeider tiltakshaver blir pålagt å utføre eller bekoste må kontraheres etter forskrift om offentlige anskaffelser. Det er mulig at dette er en korrekt tolking av forskriftens regler, men vil av byggherren i mange situasjoner klart oppleves som sterkt urimelig og lite rasjonelt. En nærmere vurdering av dette forslaget anbefales derfor.

Innsigelser og klager

Utvalgets forslag til at det ikke gis adgang til innsigelse mot et forhold som det allerede tidligere er fremmet innsigelse mot og blitt avgjort tror vi vil bidra til å skape økt effektivitet og forutsigbarhet i planleggingen. NPA er imidlertid enig med utvalgets mindretall som ytrer bekymring over at innsigelser ofte fremmes på et sent stadium i planprosessen, særlig når dette skjer fra instanser som har unnlatt å medvirke eller uttale seg på et tidlig stadium. Det bør vurderes bestemmelser som hindrer dette.

Vi ser også positivt på forslaget om at heller ikke klager kan fremmes mot forhold det er klaget mot tidligere.

Kontinuerlig lovarbeide

Utvalget mener det er behov for et kontinuerlig arbeide med lovutviklingen på området. Ønsket er at plan- og bygningsloven skal være oppdatert og egnet til enhver tid.

På denne bakgrunn anbefaler utvalget at Regjeringen nedsetter en fast kommisjon for denne oppgaven, hvilket vi er enig i. Vi vil imidlertid peke på at for hyppige revisjoner i lover og regelverk lett skaper usikkerhet og økt uforutsigbarhet og ressursbruk. De senere års mange og betydelige endringer i regelverket for byggesaksbehandling, godkjenningsordning, ansvar og kontroll, tekniske forskrifter med mer har vært en stor faglig utfordring for byggebransjen og medført betydelig frustrasjon og merarbeid.

Endret utbyggingspraksis

Vi savner en drøfting av de nye utfordringene vi står overfor i dagens utbyggingspraksis, for eksempel ved at stadig færre tiltak gjennomføres som nybygg, men innenfor allerede bebyggede områder i form av fortettingsprosjekter, rehabilitering eller som omdanning av tidligere industri- og næringsområder. Dette stiller utbygger overfor helt andre utfordringer enn før, og krever selvfølgelig en annen type planverktøy og virkemidler i gjennomføringen. Dette er forhold som reflekteres lite i utvalgets forslag.

Vi vil også peke på behovet for å gjeninnføre ”klimasoner” i lov og forskrift, hvilket etter vår mening vil være i tråd med det økte fokus på miljøhensyn og bærekraft, idet miljøriktig planlegging og bygging forutsetter et nært samsvar med lokale bioklimatiske forhold.

Avsluttende kommentar

I forhold til de verdier utvalget har lagt til grunn for sitt arbeid, blant annet om at ”Planleggingen skal være målrettet og ikke mer omfattende enn nødvendig” og at ”Oppgaver skal søkes løst på laveste hensiktsmessige nivå.”, kan vi ikke se at forslaget fullt ut er i overensstemmelse med dette. På mange

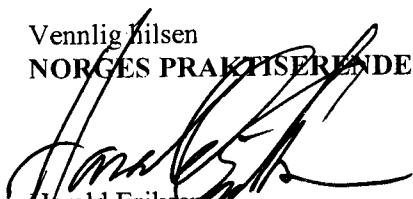
punkter synes det som om utvalget har store mål hva angår behovet for grundig planlegging på alle nivåer og ønsket om en fullstendig planberedskap til enhver tid, hvilket stemmer dårlig med dagens virkelighet. Dagens utbygging skjer ofte ikke på den måten lenger, og kommunenes ressursmessige situasjon gir heller ikke kapasitetsmessig mulighet for så ambisiøse målsettinger.

Vi finner likevel at forslaget i all hovedsak er fornuftig og gir et godt grunnlag for å videreutvikle planleggingen i takt med samfunnets nye og økende krav. Vi mener imidlertid at det er helt nødvendig å avvete resultatet av byggelovutvalgets arbeid og se disse to arbeidene i sammenheng, før det trekkes endelige konklusjoner om den samlede plan- og bygningslovs nye utforming.

Vi mener dessuten at utvalget ikke har oppnådd sine målsettinger om forenkling og effektivisering. Selve lovteksten må bearbejdes betydelig både språklig og med hensyn til detaljeringsgrad. Muligheten er der for ytterligere effektivisering, uten å gå på bekostning av kvalitetskrav

Vennlig hilsen

NORGES PRAKTISERENDE ARKITEKTER ANS



Harald Eriksen
Adm direktør