

Miljøverndepartementet

postmottak@md.dep.no

Vår ref: Sissel Bjørkto

Deres ref: 13/2263

Dato: 05.12.2013

## **FORSLAG TIL ENDRINGER I PLAN- OG BYGNINGSLOVEN: FEMÅRSREGELEN MM - HØRINGSUTTALELSE**

*Rom Eiendom AS er et heleid datterselskap i NSB-konsernet. Her ligger eierskapet og ansvaret for forvaltning og utvikling av eiendomsmassen som tidligere tilhørte NSB. Rom Eiendom koordinerer og besvarer også høringsuttalelser til plansaker etter plan- og bygningsloven, på vegne av NSB AS som statseid transportselskap og hjemmelshaver til grunn.*

*Utvikling av sentrale tomter rundt jernbanestasjoner (knutepunktsutvikling) og tomter frigitt fra jernbaneformål inngår i vårt ansvarsområde. Som en av landets største eiendomsaktører har selskapet som mål å være ledende på byutvikling ved kollektivknutepunktene gjennom vår visjon "å skape bedre byrom der mennesker møtes". Drivkraften bak vårt arbeid er ønsket om at stadig flere mennesker skal velge å reise kollektivt.*

Vi viser til Deres oversendelse av 9. september 2013 med svarfrist 9. desember.

Saken gjelder endringer i lovens plandel med hensyn på 1) femårsregelen for private detaljreguleringsforslag, 2) plan- og utredningsprogram for konsekvensutredninger, 3) tidsfrister og 4) noen mindre språklige endringer.

Rom Eiendom forestår større utviklingsprosjekter på sentrale tomter ved tunge kollektivknutepunkter og i transformasjonsområder i mange byer og tettsteder i Norge. Prosjektene er ofte svært komplekse, og gjennomføringen av dem kan gå over flere tiår. Vi er derfor særskilt opptatt av femårsregelen, og de nedenstående kommentarene knytter seg til dette punktet. Rom Eiendom har sammen med flere andre bransje-aktører dannet interessegruppen PBL 2010, med sikte på å utøve påvirkning for å få gjennomført en endring av loven spesielt når det gjelder reglene om femårsregelen for private detaljplaner, og om områdeplaner. Norsk Eiendom har sekretariatet for gruppen.

Til de tre øvrige endringspunktene i den foreliggende saken har Rom ingen merknader.

### **Oppsummering**

- 1. Rom Eiendom mener at tidsfristen for å iverksette tiltak etter vedtatt privat detaljregulering bør fjernes helt. Det er private som står for det meste av utbygging i Norge i dag, og det er langt på vei markedet som bestemmer takt og tidspunkt for realisering av planer. De viktigste faktorene som tåler mot en tidsfrist dreier seg om forutsigbarhet, kostnader og risiko knyttet til finansiering og gjennomføring av prosjektene. Vi må ha trygghet for at reguleringsplanen kan brukes som grunnlag for utbygging uten lovpålagte tidsfrister. Da vil utbyggingen kunne skje**

- på bakgrunn av faglige, kvalitetsmessige, samfunnsmessige og økonomiske kriterier og vurderinger, til gunst både for samfunn og for utbygger.
2. For å sikre demokrati og likebehandling i den fysiske planleggingen, ber Rom Eiendom departementet om å vurdere å gi også private *en rett* til å fremme områdeplaner. Aller helst mener vi at man kun bør operere med en type reguleringsplaner der detaljeringsgrad kan variere etter behov. Innføring av kommunal områderegulering når kommunedelplaner fortsatt kan ivareta behovet for kommunal oversiktsplanlegging har i praksis ført ikke ført til rasjonalisering av planleggingen, men tvert i mot heller ført til dobbeltplanlegging.

Vi vil utdype våre synspunkter i det følgende:

#### **Det foreliggende forslaget til endring av femårsregelen**

Lovrevisjonen av 2008 innførte en frist på fem år fra planvedtaksdato for å iverksette tiltak etter planen. Departementet foreslår nå at kommunen, «hvis den finner behov for dette», kan sette en lengre frist for den enkelte plan, men ikke lengre enn ti år. Og videre: «Der vedtak om forlenget frist ikke fattes samtidig med planvedtaket, kan forlengelsen behandles som mindre vesentlig endring av reguleringsplan etter § 12.14.» Dette vil blant annet gjelde for planer som er eller blir vedtatt før den foreslåtte endringen eventuelt trer i kraft.

#### **Plangjennomføring er langvarige prosesser**

Utbyggingsprosjekter i byer og tettsteder, som våre, er komplekse og går over lang tid. Fem år mellom planvedtak og byggestart, som også etter endringsforslaget skal være utgangspunktet og hovedregelen, er alt for liten tidsramme. En stor andel av våre prosjekter har allerede fra starten en tidshorison lengre enn både fem og ti år. I andre prosjekter oppstår forsinkelser etter vedtak av plan som en følge av uforutsette ytre faktorer. Ikke minst kan realisering av planer settes på vent som følge av konjunktursvingninger. Det gir i slike tilfelle *ikke* tilstrekkelig forutsigbarhet for utbygger å være avhengig av den enkelte kommunes vurdering og velvilje til *eventuelt* å fastsette nødvendig(-e) fristforlengelse(-r). Selv om forlengelse kan vedtas i form av en mindre vesentlig reguleringsendring, vil risikoen for ny politisk vurdering eller endringer på saksbehandlingssiden på tidspunktet for forlengelse være til stede. Risikoen er særlig stor når kommunen står helt fritt til å nekte forlengelse uten noen nærmere begrunnelse, slik det er lagt opp til i endringsforslaget.

#### **Også detaljplaner er ofte kompliserte**

Det sies i høringsnotatet at områdeplan er den rette plantypen for planer med lang tidshorison, og at detaljregulering kun skal kunne vedtas for mindre omfattende prosjekter. Rom vil da påpeke at private jo ikke har adgang til å fremme områdeplan uten at kommunen samtykker i dette, og bransjens erfaringer viser entydig at mange kommuner ikke vil gi fra seg denne retten. Således vil store, komplekse og langsiktige reguleringer som for eksempel Rom ofte forestår, måtte fremmes som detaljplan. For arealer i byområder som transformeres fra for eksempel jernbaneformål til sentrumsformål eller boliger vil en fastsatt tidsfrist for gjennomføring av tiltak gjennomgående være uheldig. Utbygger er ofte avhengig av forutsigbarhet i planen over flere tiår f.eks. når det gjelder veiopparbeiding, realisering av barnehager etc. Det må dessuten anføres at størrelse på prosjektet ikke nødvendigvis er avgjørende for hvor lang tid det tar å få satt i gang et prosjekt. Selv små prosjekter kan inneha kompliserte forhold som må avklares eller møte uforutsette hendelser som gjør det vanskelig å gjennomføre dem på kort sikt, i tillegg til et uforutsigbart marked.

#### **Tidsbegrensninger svekker finansieringsmulighetene**

Eiendomsbransjen har sett flere eksempler på at finansiering av utbyggingsprosjekter allerede har blitt vanskeligere som følge av femårsregelen. Finansieringsinstitusjonene anser at tidsbegrensningen innebærer en økt risiko for at prosjektet ikke vil bli gjennomført. Dette har gjort det vanskeligere å få finansiering ved kjøp av eiendommer for utvikling. I tillegg vurderer finansieringsinstitusjonene risikoen løpende for sin portefølje, noe som kan innebære økte

finansieringskostnader for eiendomsutviklere hvis endringer skjer underveis i et prosjekt. Også muligheten for å få med andre finansielle og industrielle partnere i prosjektet har blitt påvirket av femårsfristen. Med varighetsbegrensingen for detaljplaner synker tomteverdien markant jo lengre tid det går etter planvedtak, slik at risikoberegninger og finansiering beheftes med usikkerhet. Dette kan blant annet gi seg utslag i vanskeligheter med å oppfylle økonomiske forpliktelser i rekkefølgebestemmelser som anleggsbidrag til offentlig infrastruktur. Rom finner det svært uheldig at lovpålagte tidsfrister skal ha vesentlig innflytelse på om prosjekter får tilstrekkelig finansiering.

### **Tidsbegrensninger kan forringe utbyggingens kvalitet**

For å sikre seg mot å overskride femårsfristen, kan en utbygger måtte velge å dele opp planområdet i unødige mange mindre prosjekter. Helhetlige sammenhenger kan da gå tapt, og kvaliteten utbyggingen svekkes.

### **Hvordan sikre oppdaterte og aktuelle planer?**

Departementet anfører behovet for å sikre at planene er oppdaterte og aktuelle. Vi vil fremholde at utbygger er avhengig av markedets etterspørsel når det gjelder gjennomføringen av plan/prosjekt. Selv ønsker utbygger naturlig nok raskest mulig fremdrift og står nærmest til å vurdere en plans aktualitet og det eventuelle behovet for større eller mindre endringer i planen, evt. omregulering. Dersom kommunen mener at et tiltak etter en vedtatt plan ikke bør gjennomføres, er bygge- og deleforbud et egnet virkemiddel. Videre har kommunen i forbindelse med kommuneplanrevisjoner mulighet til å oppheve gamle og åpenbart utdaterte reguleringsplaner. Endringsforslaget gir kanskje større fleksibilitet for den enkelte plansak *enn gjeldende lov* gir, slik høringsnotat kommenterer, men det essensielle poenget er at størst fleksibilitet får man *uten noen tidsbegrensning*.

### **Fristforlengelser krever ressurser**

Fristforlengelse gis i form av egne vedtak. Rom påpeker at stadige søknader om fristforlengelser, både iht. gjeldende lov og iht. det foreliggende endringsforslaget, innebærer betydelig merarbeid med utarbeiding av plandokumentasjon, plangjennomgang, høringer (om enn begrensede), gebyrer, endret finansiering osv. I sum er ordningen betydelig mer ressurskrevende, både for planforslagstillere og for kommunen som saksbehandler, enn den gamle ordningen uten frister. Med tanke på kommunenes saksbehandlerkapasitet må dette være særdeles ugunstig. Vi kan ikke se at dette viktige poenget er problematisert i høringsnotatet. Utbyggingskostnadene øker, og i siste instans er det kunden som må betale.

### **Sammenheng detaljplan - områdeplan**

En detaljplan vil i mange tilfelle være en oppfølging av en områderegulering. Rom finner det noe uavklart om utløp av en detaljplan får konsekvenser også for områdeplanen. Sistnevnte har jo ikke noen varighetsfrist. Dersom områdeplanen fortsatt skal gjelde uendret, synes det som utbygger må utarbeide en ny ganske lik detaljplan før en (utsatt) realisering av prosjekt kan finne sted. Dette er ressursødende.

### **Spesielt om områderegulering**

Etter vår erfaring har en av hovedhensiktene med lovrevisjonen av 2008, å forenkle loven og saksbehandlingen, ikke blitt oppfylt. Vår erfaring har vist at områderegulering og detaljregulering glir over i hverandre når det gjelder innhold og detaljningsnivå. På den annen side er kommunedelplaner en mye brukt plantype på nivået over, ikke minst for (deler av) de ulike bysentraene i landet. Derfor vil Rom anbefale at departementet i den pågående lovendringsprosessen også vurderer om det er hensiktsmessig å gå tilbake til én reguleringsplantype, slik det var før 2008.

Dersom det fortsatt skal være to typer reguleringsplaner, områdeplan og detaljplan, bør det først og fremst vurderes å gi også private *en rett* til å fremme områdeplaner. Som vi har beskrevet over, forestår private mye planlegging på større, sammensatte områder, gjerne i eget eie. Gjennomføringen er i tillegg avhengig av utbyggingsavtaler basert på en gjennomførbar plan. Loven gir kommunen, dersom de ønsker det, *mulighet* til å la private utarbeide områdeplaner. Vi ser at landets kommuner i svært ulik grad benytter

denne muligheten. Når i tillegg *kommunale* detaljplaner ikke er beheftet med varighetsbegrensning, svekkes demokrati og likebehandling i Norges planleggingsregime.

Vennlig hilsen  
Rom Eiendom AS



**Sissel Bjørkto**  
planutreder