

Miljøverndepartementet  
Postboks 8013 Dep.  
0030 Oslo

Også sendt pr. e-post: [postmottak@md.dep.no](mailto:postmottak@md.dep.no)

Deres ref.:  
13/2263

Dok. nr.: 167913

Saksbehandler: Trude Molvik  
tm@advokatforeningen.no

09.12.2013

## **Høring — Forslag til endringer i plan- og bygningsloven: Femårsregelen for detaljreguleringer basert på private planforslag, plan- og utredningsprogram, tidsfrister og forslag til rettinger og klargjøring av lovteksten**

### **1. Innledning**

Vi viser til departementets høringsbrev av 9.9.2013 vedrørende ovennevnte høring.

Det er en prioritert oppgave for Advokatforeningen å drive rettspolitisk arbeid gjennom høringsuttalelser. Advokatforeningen har derfor en rekke lovutvalg inndelt etter fagområder. I våre lovutvalg sitter advokater med særskilte kunnskaper innenfor det aktuelle fagfelt og hvert lovutvalg består av advokater med ulik erfaringsbakgrunn og kompetanse innenfor fagområdet. Arbeidet i lovutvalgene er frivillig og ulønnet.

Advokatforeningen ser det som sin oppgave å være en uavhengig høringsinstans med fokus på rettssikkerhet og på kvaliteten av den foreslåtte lovgivningen.

I saker som angår advokaters rammevilkår vil imidlertid regelendringen også bli vurdert opp mot advokatbransjens interesser. Det vil i disse tilfellene bli opplyst at vi uttaler oss som en berørt bransjeorganisasjon og ikke som et uavhengig ekspertorgan. Årsaken til at vi sonderer mellom disse rollene er at vi ønsker å opprettholde og videreutvikle den troverdighet Advokatforeningen har som et uavhengig og upolitisk ekspertorgan i lovgivningsprosessen.

I den foreliggende sak uttaler Advokatforeningen seg som ekspertorgan. Saken er forelagt lovutvalget for bygningsrett og reguleringsspørsmål og lovutvalget for fast eiendom (tings- og leierett). Lovutvalget for bygningsrett og reguleringsspørsmål består av Per P. Hodneland (leder), Per Conradi Andersen, Odd Jo Forsell, Ola Mæland og Stein Ness. Lovutvalget for fast eiendom (tings- og leierett) består av Frode Seim Halvorsen (leder), Ivar Christian Andersskog, Anne Sofie Bjørkholt, Christina Lyngtveit-Petersson og Mikkel Vislie.

Advokatforeningen avgir følgende høringsuttalelse:

## **2. Kommentarer til forslaget**

### 2.2 Innledning

Advokatforeningen er langt på vei enig i departementets forslag til endringer av plandelen i plan- og bygningsloven (pbl), dog slik at tidsfristen for gjennomføring av detaljreguleringsplaner fremmet av private bør fjernes. I tillegg til lovendringsforslagene vil Advokatforeningen også oppfordre departementet til å se nærmere på den begrensede muligheten private har til å påvirke områdereguleringsplaner i form av alternative reguleringsforslag.

Advokatforeningen har følgende merknader til lovforslaget:

### 2.3 Femårsreglene for detaljreguleringer fremmet av private

Departementet foreslår å endre femårsfristen for oppstart av gjennomføring av detaljreguleringsplaner fremmet av private, som i 2008 ble innført i pbl § 12-4 femte ledd. Etter Advokatforeningens syn tilsier følgende forhold at tidsfristbestemmelsen bør sløyfes i sin helhet:

Vurdering av når og hvorvidt et utbyggingsprosjekt skal gjennomføres, vil i praksis bli bestemt av andre forhold enn en lovbestemt tidsfrist. Primært vil markedene og konjunktursvingninger være det styrende for prosjekters fremdrift og realisering. En reguleringsplan med «utløpsdato» kan virke mot sin hensikt ved at utbygges mulighet til å få finansiert et prosjekt kan bli redusert, spesielt når det nærmer seg fristutløp for planen. Det kan også være vanskelig for utbygger å finansiere og forskuttere oppfyllelse av rekkefølgekrav gjennom anleggsbidrag til offentlig infrastruktur dersom det fremstår som usikkert om byggeprosjektet kan gjennomføres i sin helhet i forhold til planens utløpsdato. Det forhold at kommunen før utløpsdatoen kan forlenge planens levetid to år ad gangen, gir ikke tilstrekkelig forutberegnelighet for utbyggere og andre aktører med hensyn til om planen kan gjennomføres siden kommunen her står fritt. Hensynet til utbygges forutberegnelighet er sentralt i plan- og bygningsloven og bør derfor tilsa at fristbestemmelsen fjernes.

Som begrunnelse for fristbestemmelsen viser departementet til behovet for å sikre at planene det bygges etter er «oppdaterte og aktuelle». Dersom det har gått lang tid fra planens vedtakelse til tidspunktet for realisering av utbyggingsprosjektet, er det ikke uvanlig at utbygger velger å foreslå en større eller mindre omregulering av hensyn til nye behov og endrede forutsetninger. Kommunen har også mulighet til å kreve ny plan gjennom å nedlegge midlertidig bygge- og deleforbud dersom gjeldende reguleringsplan ikke lengre fremstår som tilstrekkelig oppdatert og aktuell. Departementet mener dette vil være en uheldig ressursbruk. Det bør imidlertid være helt opp til utbygger å ta stilling til om når et prosjekt skal realiseres på grunnlag av gjeldende plan eller om det skal brukes ressurser på omreguleringer pga. endrede behov. Det fremstår videre som urimelig at detaljreguleringsplaner utarbeidet av kommuner, eksempelvis som «motforslag» til et privat planinitiativ, ikke skal være underkastet de samme regler. Det er ikke noen grunn til å sondre mellom private eller kommunale detaljreguleringsplaner i forhold til departementets begrunnelse for tidsfrister.

I tillegg er det Advokatforeningens oppfatning at innføring av tidsfrister for realisering av planer gjør regelverket unødig byråkratisk og komplisert for utbyggere og andre å forholde seg til, og kan medføre økt ressursbruk med hensyn til avklaringer og saksbehandling av søknader om tidsforlengelser.

Et annet forhold er at en områdereguleringsplan, som legger til rette for den utbyggingen detaljreguleringen legger opp til, ikke vil ha en tilsvarende begrenset varighet. Dersom detaljreguleringen utløper på dato mens områdereguleringen med samme formål og rammer fortsatt skal gjelde, oppstår en uheldig plansituasjon. Dersom områdereguleringen ikke endres, må den nye detaljplanen fortsatt i utgangspunktet utarbeides i samsvar med denne. Det vil tilfelle være unødig ressursbruk.

Manglende forutberegnelighet med hensyn til planens levetid, mer komplisert regelverk og unødige hindringer for realisering av tiltak, tilsier etter Advokatforeningens syn at fristbestemmelsen utgår i sin helhet, slik at rettstilstanden blir slik den var før lovendringen i 2008. Vi kan ikke se at det foreligger tilstrekkelig tungtveiende hensyn som taler for tidsbegrensninger for private detaljreguleringsplaner, konsekvensene tatt i betraktning.

Spørsmålet om tidsfrister for realisering av detaljreguleringsplaner og konsekvensene av dette ser ikke ut til å være grundig behandlet av lovgiver, siden dette ikke er nærmere drøftet i lovforarbeidene. I NOU 2001:7, Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven. Planlovutvalgets første delutredning, ble det foreslått i utgangspunktet en tidsfrist på 10 – 15 år. Til sammenligning er tidsfristen i pbl § 16-2 første ledd for når en reguleringsplan kan gi grunnlag for ekspropriasjon for gjennomføring av planen, 10 år. Dersom det skal gjelde en tidsfrist for når prosjekter kan realiseres på grunnlag av private detaljreguleringen, bør fristen i så fall være minst 10 år, slik at det blir sammenfallende tidsfrister for gjennomføring av planene etter både § 12-4 og § 16-2, med mulighet for kommunen til å vedta en lengre frist. Det er ikke uvanlig at realiseringen av større utbygginger i flere etapper kan ta opptil 15 – 20 år eller mer. Kommunene bør derfor ha muligheten til å vedta en lengre tidsfrist enn 10 år, uten en øvre maksimumsgrense, noe som særlig kan være aktuelt hvis gjeldende områderegulering legger opp til en langsiktig utvikling av området med påfølgende detaljreguleringsplaner.

#### 2.4 Planprogram og konsekvensutredning

Advokatforeningen støtter departementets forslag til forenklinger av bestemmelsene om planprogram og konsekvensutredninger, som følge av blant annet implementering av EU-direktivene og ESAs krav.

Det fremstår som hensiktsmessig at det åpnes for unntak fra kravet til utarbeidelse av planprogram ved varsling av planoppstart i § 4-1 nytt andre punkt, slik at det i stedet om nødvendig kan stilles krav om tilleggsutredninger i planen i tilfeller hvor det ved planoppstart fremstår som usikkert hvilke konsekvenser planen kan få. Advokatforeningen er også enig i at vurderingene av virkningene av vedlegg-II tiltak med hensyn til konsekvensutredningsplikten, først foretas i forbindelse med saksbehandlingen av et konkret tiltak, og ikke før det søkes om tillatelse.

#### 2.5 Tidsfrister

Advokatforeningen slutter seg til departementets forslag om ytterligere tidsfrister i planbehandlingen mht. når kommunestyret skal ferdigbehandle en plan etter avsluttet høring og frist for når saken i innsigelsessaker skal oversendes fra henholdsvis kommunen til fylkesmannen og fra fylkesmannen til Miljøverndepartementet.

## 2.6 Andre endringer

Advokatforeningen har for øvrig ingen særskilte merknader til de øvrige endringsforslagene som i hovedsak dreier seg om presiseringer og klargjøringer.

Når departementet først er i gang med å vurdere endringsbehov i plandelen, vil Advokatforeningen også anmode om at bestemmelsen om områderegulering i pbl § 12-2 blir nærmere vurdert. Det er kun kommuner som i utgangspunktet kan ta initiativ til en områderegulering og som skal utarbeide denne. Det følger av pbl § 12-4 femte ledd at kommunen likevel «kan» overlate til private å utarbeide planforslag. Det vil imidlertid være opp til kommunen å bestemme hvorvidt private kan få være med på å utarbeide en områdereguleringsplan.

Private grunneiere har derfor ikke lenger en rett til å få fremmet et alternativt planforslag til et kommunalt reguleringsforslag i form av en områderegulering, i motsetning til rettstilstanden før innføringen av bestemmelsen om områderegulering i 2008. Dersom grunneiere eller utbyggere i slike tilfeller ønsker å fremme et alternativt planforslag til politisk behandling, må man i praksis utarbeide et privat detaljreguleringsforslag som motforslag til et kommunalt områdereguleringsforslag, i strid med lovens plansystem.

Det fremstår som «udemokratisk» at det i slike regulerings saker blir opp til kommunens administrasjon/saksbehandlere å bestemme hvilke reguleringsalternativer de folkevalgte skal kunne ta stilling til, og at grunneiere i utgangspunktet kun har mulighet til å påvirke valg av planalternativer som høringsinstans. Det er også uheldig at det kan bli ulik praksis i kommunene med hensyn til om private kan få lov til å utarbeide og påvirke områdereguleringsplaner.

Innføringen av et kommunalt planmonopol for områdereguleringsplaner kan innebære at det blir vanskeligere for private utbyggere å ta initiativ til en langsiktig og helhetlig reguleringsplanlegging når man i utgangspunktet kun har mulighet «prosjektplanlegging» i form av detaljreguleringer med begrenset varighet. Dette er etter vår oppfatning en uheldig konsekvens av lovbestemmelsen om områderegulering, spesielt sammenholdt med bestemmelsene om detaljreguleringsplaners varighet.

Vi anmoder derfor departementet om også å vurdere endringer av reglene om områdereguleringsplaner, slik at private får en mulighet til å ta initiativ til en langsiktig områderegulering og mulighet til å fremme et alternativt planforslag til et kommunalt forslag.

## **3. Avslutning**

Advokatforeningen finner i utgangspunktet å kunne støtte departementets forslag om endringer i plandelen i plan- og bygningsloven, men foreslår også ytterligere endringer av bestemmelsene om reguleringsplaner.

Vennlig hilsen

Erik Keiserud  
leder

Merete Smith  
generalsekretær

