

OSLO KOMMUNE  
BYRÅDET

Byrådsavdeling for byutvikling

**Behandling av sak: Høring av forslag til endringer i plan- og bygningsloven.  
Høringsuttalelse fra Oslo kommune**

Byrådet behandlet den 05.12.2013 vedlagte sak nr. 1123

Byrådet fattet slikt vedtak:

Byrådet avgir i henhold til delegert fullmakt følgende høringsuttalelse til forslag om endringer i plan- og bygningsloven (plandelen):

Oslo kommune mener at det er et stort behov og potensial for en full gjennomgang av plan- og bygningsloven med forskrifter med tanke på forenkling og effektivisering av plan- og byggeprosessene. Fra Oslo kommunes ståsted er 5-årsregelen for privat innsendte reguleringsplaner og hva som skal til for å kunne bruke statlige innsigelser m.m. viktig å gjøre noe med raskt, mens de øvrige problemstillingene denne høringen tar opp virker mer løserevet og tilfeldig. Oslo kommune mener hele plan- og bygningsloven må gjennomgås, og der byggebransjen og kommunene trekkes konkret med i arbeidet. I denne sammenheng vil Oslo kommune også bemerke at Miljøverndepartementet har brukt urimelig lang tid på å behandle planstrategien for Oslo kommune. Dette er med på å forsinke planprosessen unødige. Oslo kommune mener derfor det er grunn til å vurdere prosedyrene for godkjenningsarbeidet.

Til forslaget til endringer som nå er forelagt til høring bemerkes:

1. Femårsregelen i plan- og bygningsloven (pbl) § 12-4, femte ledd

1.1 Gjeldende rett

Etter gjeldende rett må et tiltak som har sin bakgrunn i et privat reguleringsforslag etter § 12-11 settes i gang senest fem år etter vedtak i plansaken. Etter søknad fra tiltakshaver kan denne fristen forlenges med inntil to år av gangen.

## 1.2 Høringsforslaget

I sitt høringsforslag foreslår departementet følgende nytt tillegg inntatt i pbl § 12-4, femte ledd:

*”Kommunen kan, hvis den finner behov for dette, sette en lengre frist for den enkelte plan. Fristen kan ikke settes til mer enn ti år. Slik forlenget frist kan også settes for planer som er vedtatt før denne lovbestemmelsens ikrafttreden. Vedtak om forlengelse må treffes før utløpet av femårsfristen. Der vedtak om forlenget frist ikke fattes samtidig med planvedtaket, kan forlengelsen behandles som mindre endring av reguleringsplan etter § 12 -14.”*

## 1.3 Oslo kommunes bemerkninger

Som det fremgår av høringsnotatet er det spesielt fra byggenæringen og Oslo kommune primært argumentert for å oppheve femårsregelen. Oslo kommune viser i denne sammenheng til tidligere brev av 27.08.2012 fra byråd for byutvikling, hvor det prinsipielt anmodes om at fristen fjernes i sin helhet og subsidiært at fristen settes til femten år.

Oslo kommunes hovedbegrunnelse for anmodningen om oppheving av femårsfristen er i kommunens brev oppsummert i fem hovedpunkter:

- Femårsfristen er kostnadskrevende og kostnadsdrivende
- Store prosjekter, som de store byene har mange av, tar ofte 10-15 år å gjennomføre
- Fristen skaper problemer med å sikre god nok finansiering
- En forlengelse av fristen er viktig for finansinstitusjonene og den økonomiske stabiliteten
- Konjunktursvingningene i markedet kan gjerne vare lengre enn fem år, med den konsekvens at det blir økt behov for planarbeid, både fra tiltakshavere og planmyndighet.

Departementet har i sin helhet gjengitt de fem punktene i høringsnotatet.

Det hovedgrep som departementet foreslår til lovendring er å åpne for at kommunen i forbindelse med vedtakelse av en plan, kan fastsette en lengre frist enn fem år, men maksimum ti år. En lengre frist enn 5 år skal forankres i en behovsvurdering. Oslo kommune vil bemerke at selv om forslaget er et lite steg i riktig retning, mener Oslo kommune at dette ikke på langt nær er tilstrekkelig for å unngå de negative konsekvensene som kommunen frykter vil bli følgene, dersom en tidsbestemt forlengelsesfrist opprettholdes. Oslo kommune vurderer det ikke som hensiktsmessig at det for hver enkelt plansak skal foretas en behovsvurdering av hvilken virketid den aktuelle planen skal ha utover lovens hovedregel om fem år. Departementets forslag impliserer at bystyret etter en behovsvurdering fastsetter at enkelte planer må holde seg til loven hovedregel om fem år, mens andre planer kan gis en frist på f.eks syv år eller ni år i forbindelse med vedtakelsen av planen. Deretter følger adgangen til ytterligere forlengelser på to år ad gangen etter søknad fra tiltakshaveren. Etter Oslo kommunes oppfatning vil dette gi et uoversiktlig system med økt byråkrati og ressursbruk. Praksis i kommunene kan lett bli at fristen i nye reguleringer automatisk og uten noen konkret vurdering, fastsettes til ti år samtidig som planen blir vedtatt.

Det foreslås også innført en adgang til å fastsette en lengre frist for allerede vedtatte planer etter reglene om mindre endring i pbl § 12-14. Oslo kommune vil påpeke at siden en mindre endring, etter gjeldende rett, må behandles som en ordinær reguleringsendring, dersom det kommer innvendinger til fristforlengelsen jf. Ot.prp.nr.32 s. 238, vil dette i praksis kunne innebære at de fleste av disse sakene må igjennom en full reguleringsprosess. Dette vurderes som tungvindt, og Oslo kommune kan ikke se at en slik regel vil gi noen gevinst i forhold til gjeldende adgang til forlengelse inntil to år av gangen, etter søknad fra tiltakshaver, som også

oppretholdes i bestemmelsen. En slik lovendring antas også å ha begrenset betydning og levetid. Dette har sammenheng med at en slik forlengelse kun vil være aktuell for planer vedtatt med hjemmel i 2009-loven og frem til denne lovendringens ikrafttredelse.

Under henvisning til ovennevnte kan Oslo kommune ikke se at lovforlaget gir grunnlag for at Oslo kommune endrer sitt prinsipale standpunkt om at fristbestemmelsen i pbl § 12-4, femte ledd bør oppheves. At varigheten på vedtatte reguleringsplaner var til de aktivt ble endret, har fungert i Norge inntil 2009. Det er ingen grunn til at dette ikke vil fungere også i fremtiden og at det skal være en forskjell på private og offentlige foreslåtte reguleringsplaner.

## 2. Bestemmelser om plan- og utredningsprogram og konsekvensutredninger

### 2.1 Gjeldende rett:

For alle regionale planer og kommuneplaner, og for reguleringsplaner som kan ha vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal det som ledd i varsling av planoppstart utarbeides et planprogram som grunnlag for planarbeidet. Forslag til program sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn samtidig med varsling av planoppstart. Det forutsettes at planprogrammet utarbeides som ledd i varsling av planoppstart. Det gjelder reguleringsplaner hvor det er avklart tidlig i planprosessen at disse kan få vesentlig virkning for miljø eller samfunn.

### 2.2 Endringsforslag

I endringsforslaget foreslår departementet endringer og tillegg i lovteksten som vist nedenfor i kursiv.

#### 2.2.1 Pbl § 4-1, første ledd

For alle regionale planer og kommuneplaner, og for reguleringsplaner som kan få (ha) vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal det som ledd i varslingen av planarbeid utarbeides et planprogram som grunnlag for planarbeidet. *Departementet kan ved forskrift gjøre unntak fra kravet om planprogram for reguleringsplaner.*

#### 2.2.2 Pbl § 4-1 andre ledd

Planprogrammet skal gjøre rede for formålet med planarbeid, planprosessen med frister og deltagere, opplegget for medvirkning, spesielt i forhold til grupper som blir berørt, hvilke alternativer som vil bli vurdert og behovet for utredninger. Forslag til planprogram sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn *senest* samtidig med varsling av planoppstart. Planprogrammet fastsettes ordinært av planmyndigheten.

#### 2.2.3 Pbl § 4-1 fjerde ledd

Dersom planen *kan få* (får) vesentlige miljøvirkninger i en annen stat, skal planmyndigheten sende forslaget til program for planarbeidet til berørte myndigheter i denne staten til uttalelse.

#### 2.2.4 Pbl § 12-9 første ledd og tredje ledd

Annen setning i første ledd foreslås tatt ut; ”Planprogram kan unnlates for nærmere bestemte reguleringsplaner når disse er i samsvar med kommuneplanens arealdel eller områderegulering og hvor virkningene er tilfredsstillende beskrevet i overordnet plan”. I tredje ledd legges det til en setning om at; ”kommunen avgjør om planprogrammet skal fastsettes.”

### 2.3 Oslo kommunes bemerkninger

Endringsforslaget om endret språkbruk fra å *ha* vesentlige virkninger til å *få*, i første ledd synes riktig. Et planforslag får virkninger når det gjennomføres. Ny setning, hjemmel for departementet til å gi en forskrift angående unntak fra krav om planprogram for reguleringsplaner for nærmere bestemte planer og/eller i nærmere bestemte situasjoner kan etter kommunens syn gi en større fleksibilitet og vil være positivt.

Endringen i annet ledd, ved å presisere at planprogram sendes på høring *senest* samtidig med varsling av planoppstart vil være i tråd med gjeldende lov og forskrift som åpner for at høring av planprogram kan skje før varsel om oppstart. Endringen er således positiv. Fjerde ledd er i likhet med første ledd en riktigere språkbruk. Endringen i § 12-9 tredje ledd er en følge av tillegget som gir hjemmel til forskrift i § 4-1 første ledd.

Kommunen har ingen bemerkninger til en siste setning i § 12-9 tredje ledd som presiserer at det er anledning for kommunen til ikke å fastsette et program.

Plan- og bygningslovens kap.14 gjelder for tiltak og planer etter annet lovverk. Oslo kommune har ingen kommentarer til endringsforslaget.

## 3. Tidsfrister

### 3.1 Gjeldende rett - kommunale frister

- Pbl § 12-11 angir frist på 12 uker for kommunen til å avgjøre om et mottatt privat planforslag skal fremmes og sendes på høring og offentlig ettersyn. Fristen regnes fra det tidspunktet saken er komplett.
- Pbl §§ 11-13, 11-14, 12-9 og 12-10 angir minst 6-ukers frist for høringer av planprogram og planforslag.
- Pbl § 12-12 angir at kommunestyret må treffe vedtak om reguleringsplan senest tolv uker etter at planforslag er ferdigbehandlet.

### 3.2 Forslag til nye frister i loven

- Pbl § 12-11: 3-ukers frist for underretning ved brev, dersom kommunen ikke vil fremme et privat innsendt planforslag til behandling.
- Pbl § 12-10: 12-ukers frist for når behandling av plansaken etter offentlig ettersyn bør være klar for bystyrebehandling.
- Pbl § 5-6: 2-ukers frist for kommunen til å oversende innsigelsessaker til Fylkesmannen.
- Pbl § 5-6: 4-ukers frist for Fylkesmannen til å oversende innsigelsessaker til departementet.

### 3.3 Oslo kommunes bemerkninger

Når det gjelder forslag om tre ukers frist i § 12-11 forstår kommunen det slik at underretning skal sendes per brev innen tre uker etter at planforslaget anses å være komplett tilsvarende

tolvukersfristen i pbl § 12-11, første punktum. Kommunen har ingen bemerkninger til en slik frist.

Oslo kommune har heller ingen merknad til forslagene om hhv to ukers frist for oversendelse av innsigelsessaker fra kommunen til Fylkesmannen etter at bystyrets vedtak foreligger, og fire ukers frist for Fylkesmannens oversendelse av innsigelsessaker til Miljøverndepartementet.

Oslo kommune vil imidlertid ikke anbefale at det nå lovfestes en tolv ukers bør-frist for behandlingen av plansaker etter offentlig ettersyn og frem til saken er klar for bystyrebehandling (pbl § 12-10). Oslo kommune er i tvil om veiledende frister er effektive og praktikable. Foreslåtte tolvukersfrist kan forårsake at sluttforberedelsen av et planforslag kan gå på bekostning av den demokratiske prosessen, som anses meget viktig i planarbeidet. Ut fra Oslo kommunes parlamentariske styringssystem vil det være svært krevende med en slik arbeidsfrist, som skal favne en forsvarlig saksbehandling både i administrasjonen og på innstillende politisk nivå (byrådet og bystyrekomite). Bemerkninger skal vurderes og vektes. Uttalelser ved offentlig ettersyn kan innebære – enten administrativt eller politisk initiert - nye tilleggsutredninger og/eller nye alternativer som krever ytterligere høringer m.v., og eventuelle innsigelser fordrer meklingsprosesser som i dag alene tar flere uker å få slutført. Slik Oslo kommune forstår departementets forslag, forutsettes all slik saksbehandling å inngå i foreslåtte tolv uker.

Departementet tilkjenner at slik frist i enkelte tilfelle vil måtte ta lengre tid enn tolv uker. Oslo kommune vil bemerke at ut fra gjeldende situasjon i Oslo kommune har alle plansaker en lengre saksbehandlingstid.

Departementet opplyser at det har som mål for den sentrale behandlingen av innsigelsessaker at en sak skal være ferdigbehandlet i løpet av åtte måneder, dvs 32 uker. En slik veiledende frist foreslås imidlertid ikke lovfestet. Departementet begrunner dette med at sakene kan være svært ulike i omfang og kompleksitet. Det er derfor viktig at syn og innspill fra berørte myndigheter og interesser både lokalt og sentralt får en forsvarlig vurdering. Oslo kommune vil fremheve at dette også gjelder for kommunens planbehandling, hvor departementet nå foreslår å lovfeste en veiledende frist på tolv uker.

Oslo kommune ser imidlertid at det som ledd i en videre effektivisering av planprosesser selvsagt er relevant og aktuelt å gjennomgå tidsbruken med sikte på kortere saksbehandlingstid i alle ledd av en planprosess. Oslo kommune har stort fokus på slike prosessforbedringer. Men samtidig er det etter Oslo kommunes oppfatning også viktig å se hele planprosessers innhold som sådan i sammenheng, for eksempel når det gjelder omfang og/eller innhold i utredningskrav. Oslo kommune foreslår en slik gjennomgang før det eventuelt formuleres ytterligere bør-frister i regelverket.

#### 4. Rettinger og klargjøringer av enkelte andre deler av lovteksten

Oslo kommune har innenfor dette punktet kun spesielle bemerkninger til foreslått endring i pbl § 11-8. Øvrige presiseringer i lovtekstene ser Oslo kommune positivt på.

#### 4.1 Gjeldende rett pbl § 11-8

Arealformål angir konkret hva et areal kan brukes til. Hensynssonene skal vise hensyn og restriksjoner som har betydning for bruken av arealet. Hensikten med å skille ut hensynssoner er å vise hvilke viktige hensyn som må iakttas innenfor sonen, uavhengig av hvilken arealbruk det planlegges for. Hensynssonene vil også være et grunnlag for å vurdere nye planinnspill eller gi veiledning til dispensasjonssøknader.

#### 4.2 Endringsforslag § 11-8 første ledd

Kommuneplanens arealdel skal i nødvendig utstrekning vise hensyn og restriksjoner som har betydning for bruken av areal. Hensyn og forhold som inngår i andre ledd bokstav a til f, skal *kan* markeres i arealdelen som hensynssoner med tilhørende retningslinjer og bestemmelser. Det kan angis flere soner for samme areal.

11-8 tredje ledd - Det kan fastsettes følgende hensynssoner

a- e)....

f) Sone hvor gjeldende reguleringsplan fortsatt skal gjelde *uendret*. *Ved bruk av denne hensynssonen skal kommunen vurdere om reguleringsplanene er i samsvar med nasjonale og regionale interesser.*

#### 4.3 Oslo kommunes bemerkninger

Oslo kommune mener at forslag om å kunne velge om en vil benytte hensynssoner på kommunekartet eller ikke, er positivt.

Forslaget til ny § 11-8 bokstav f) vil betinge en tydeliggjøring og spesifisering av nasjonale og regionale interesser. Hvordan dette kan gjøres i praksis må avklares. I denne sammenheng vises det til pilotprosjektet mot Fylkesmannsambetet for en sterkere samordning av statlige og regionale interesser. Spesielt i de større byene kan ulike nasjonale og regionale interesser være motstridende. Det kan derfor være hensiktsmessig å vurdere begrepet (i ny 2. setning) ”i samsvar med” og om ikke formuleringen ”som ikke er i strid med nasjonale og regionale interesser” er mer formålstjenlig.



Byrådets kontor, den 05.12.2013