



Oslo kommune  
Byrådsavdeling for byutvikling

Kommunal- og moderniseringsdepartementet  
Postboks 8112 Dep  
0032 OSLO  
[www.regjeringen.no/2512871](http://www.regjeringen.no/2512871)

Dato: 25.11.2016

Deres ref:	Vår ref (saksnr):	Saksbeh:	Arkivkode:
	201604838-5	Rune Raknes, 23461785	500

**KOMMUNAL- OG MODERNISERINGSDEPARTEMENTET OG KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENTET: ENDRING AV REGELVERKET OM KONSEKVENsutREDNINGER I PLAN- OG BYGNINGSLOVEN. OSLO KOMMUNES UTTALELSE**

Det vises til dokument vedrørende ovennevnte mottatt 29.09.2016 med svarfrist satt til 02.12.2016. Myndighet til å avgi uttalelse i slike saker, er av bystyret delegert til byrådet med videredelegering til byråden for byutvikling. Det er innhentet uttalelse fra Plan- og bygningsetaten som grunnlag for uttalelsen.

På vegne av Oslo kommune avgis slik uttalelse:

Oslo kommune har valgt å begrense uttalelsen til de endringene vi ser som reelle og av en viss betydning og som berører kommunen som ansvarlig myndighet. Dette gjelder i grove trekk at de to gjeldende KU-forskriftene slås sammen til én forskrift, at noen bestemmelser i plan- og bygningsloven fjernes samt at det gis bestemmelser om overtredelsesgebyr og straff, fjerning av 15 dekar som innslagskriterium for om en plan eller et tiltak kan få vesentlige virkninger, tidsfrister knyttet til behandlingen av planprogram og konsekvensutredninger samt noen konkrete merknader til enkelte av bestemmelsene eller vedleggene til forskriften.

*Det er positivt at bestemmelser i plan- og bygningsloven oppheves for å tydeliggjøre regelverket*

Pbl § 12-2 tredje ledd lyder: «For områderegulering som innebærer vesentlige endringer av vedtatt kommuneplan gjelder §§ 4-1 og 4-2 andre ledd.»

Pbl. § 12-3 tredje ledd siste setning for detaljreguleringer lyder: «Ved vesentlige avvik gjelder kravene i §§ 4-1 og 4-2 andre ledd.»

KMD foreslår å oppheve de to bestemmelsene i plan- og bygningsloven om konsekvensutredning knyttet til områderegulering og detaljregulering, for å tydeliggjøre at vurderingen av hvilke tiltak eller planer som får vesentlige virkninger skjer etter kriteriene i KU-forskriften alene. Det fremgår av plan- og bygningsloven kapittel 4 at alle planer som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn skal ha et planprogram og en særskilt konsekvensutredning. De nærmere kriteriene for vurderingen av om en plan kan få vesentlige virkninger er gitt uttømmende i KU-forskriften. Oslo kommune støtter forslaget og mener at det er en hensiktsmessig opprydning i lovverket.

### *At to KU-forskrifter blir til én vil være forenklende*

Departementene foreslår å slå sammen de to gjeldende KU-forskriftene til én forskrift. Oslo kommune stiller seg positiv til dette. Kommunen er klar over utfordringene med å implementere EU-regelverket i norsk rett, men mener likevel at forslaget til KU-forskrift er gitt en oppbygning og skrevet på en måte som kompliserer vurderingene unødvendig. Det bør være et overordnet mål at forskriften gis en utforming som i utgangspunktet gjør det unødvendig eller minimerer behovet for en egen veiledning. Trolig bør det regelverket som styrer tiltak etter plan- og bygningsloven og tiltak som krever tillatelse etter annet sektorlovverk redigeres i to atskilte bolker i forskriften. Vedlegg III om vurderingen av vesentlige virkninger er gitt en ny utforming. Oppsummert skal vurderingen av om en plan eller et tiltak etter sektorlovgivning kan få vesentlige virkninger baseres på planen eller tiltakets egenskaper, planen eller tiltakets lokalisering og de mulige virkningenes karakter. Oslo kommune foreslår at vedlegget deles i to, i et vedlegg III og et vedlegg IIIa, slik at vurderingene som er relevante for tiltak etter sektorlovgivningen skilles fra vurderingene som er relevante for planer etter plan- og bygningsloven. Flere steder brukes begrepet «plan» og «reguleringsplan». Oslo kommune ber departementene vurdere om det er riktigere å bruke begrepet «planforslag» eller «reguleringsplanforslag», med tanke på at det dreier seg om forslag til planer som ikke er vedtatt når de vurderes og behandles etter KU-forskriften. Siden to forskrifter blir én, bør det også presiseres at begrepene «søknad» og «melding» knytter seg til andre lover enn plan- og bygningsloven.

### *Krav til objektivitet er unødvendig, og krav til fagkunnskap må også gjelde for private forslagsstillere*

Krav til objektivitet er et generelt prinsipp i norsk forvaltning. Vedtak skal treffes på basis av objektive fakta, og det skal ikke tas utenforliggende hensyn eller utvises usaklig forskjellsbehandling. Det reviderte EIA-direktivet innfører en artikkel om objektivitet og interessenmotsetninger. Departementene foreslår derfor at kravet til objektivitet presiseres i KU-forskriften, og at det inntas en bestemmelse om at dersom ansvarlig myndighet samtidig er forslagsstiller (altså ved egenplan), så vidt mulig skal holde rollene som forslagsstiller og ansvarlig myndighet atskilt. Oslo kommune ser hverken grunn til å presisere det alminnelige forvaltningsprinsippet om objektivitet eller forskriftsfeste krav til å skille rollene som ansvarlig myndighet og forslagsstiller. Etter vår vurdering dekker lovfestet og ulovfestet generell og spesiell forvaltningsrett dette behovet og det er derfor ikke nødvendig å presisere dette i forskriften. Selv om departementene forutsetter at store kommuner allerede i dag skiller rollen som forslagsstiller og ansvarlig myndighet, kan det spørres hva som egentlig ligger i kravet til atskilte roller siden det er kommunestyret som i siste hånd er både forslagsstiller og ansvarlig myndighet. Det er viktig at KU-regelverket ikke bidrar til unødvendig byråkrati. Oslo kommune mener regelen vil kunne bli vanskelig å etterleve både i små og i store kommuner. Det er planmyndigheten som vedtar planprogram og vurderer om programmet etterpå er tilstrekkelig utredet i konsekvensutredningen. I hvilke grad den myndigheten delegeres fra kommunestyret til formannskap/byråd eller lavere til et administrativt nivå, vil ofte være en avveining mellom tilstrekkelig politisk forankring av prinsipielle spørsmål og effektivitet i saksbehandlingen. Dagens regelverk stiller ingen krav til fagkunnskap til ansvarlig myndighet etter forskriften. Et slikt krav foreslås nå tatt inn i KU-forskriften § 3, og støttes av Oslo kommune. Men kravet til tilstrekkelig fagkunnskap må også gjelde private forslagsstillere som for utarbeiding av reguleringsplaner. Dette bør gjøres på en måte som innebærer at kompetansen ajourholdes i tråd med endret regelverk og praksis.

*Fjerning av 15 dekar-kriteriet vil være forenkende, men må ikke gå på bekostning av behovet for gode nok planutredninger*

Etter dagens regelverk er planområdets størrelse en del av vurderingen av om et planforslag må konsekvensutredes. Reguleringsplaner med et planområde på mer enn 15 dekar som omfatter nye områder til utbygging skal alltid konsekvensutredes, fordi man antar at de automatisk får vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Det samme gjelder reguleringsplaner med et planområde på mer enn 15 dekar, og som legger til rette for bygging av industrianlegg, næringsbygg og bygg for offentlig eller privat tjenesteyting samt bygg til allmennyttige formål. Detaljreguleringer på inntil 15 dekar som innebærer endringer av en overordnet regulering, og som etter en nærmere vurdering antas å få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, må også konsekvensutredes. Størrelseskriteriet på 15 dekar foreslås fjernet fra forskriften av flere årsaker. For det første innebærer størrelseskriteriet noen steder at norsk rett er strengere enn nødvendiggjort av EU-direktivet, og for det andre har størrelseskriteriet vært uklart og en krevende faktor å vurdere i praksis. For å sikre at regulering av større områder i strid med overordnet regulering fortsatt fanges opp av KU-forskriften, er regulering av hyttefelt og nye boligområder tatt inn i vedlegg I. Oslo kommune støtter endringen, men ber samtidig departementet vurdere å ta inn bolig- og tettstedsutvikling som kriterium i Vedlegg I. Det er ikke kun rene hytte- og boligfelt som kan gi vesentlig virkning, flerfunksjonell tettstedsutvikling vil ofte være like viktig. Det er viktig at endringene ikke fjerner viktige hjelpemidler for kvalitet i planleggingen.

*Tidsfrister må ikke settes så kort at poenget med planprogram og KU undergraves*

Etter dagens KU-regelverk gjelder en frist på minst 6 uker for høring og offentlig ettersyn av henholdsvis planprogram og planforslag med konsekvensutredning, en frist på 10 uker for fastsetting av planprogram etter at høringen er avsluttet, og en frist på minst 2 uker for høring av eventuelle tilleggsutredninger. Det foreslås nå i tillegg en 6 ukers frist for ansvarlig myndighet til å ta stilling til om en plan kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn (etter at nødvendig materiale er mottatt).

Oslo kommune mener at den nye fristen for å ta stilling til om et planforslag utløser KU-plikt er for kort. Lovens system innebærer at private forslagsstillere får beskjed i oppstartsmøte om et planforslag må konsekvensutredes. Forslaget innebærer i praksis enten en frist for å avholde oppstartsmøte innen 6 uker etter at det nødvendige materialet er mottatt, eller at stillingstakning til KU-kravet og oppstartsmøte må splittes i to operasjoner. Dette er lite hensiktsmessig, og kan gi økt byråkrati. Det er viktig å huske på at oppstartsmøte ikke bare skal benyttes til å avklare om en plan må konsekvensutredes, men også for å gi nødvendig faglig tilbakemelding om plangrep, utnyttelse, utforming og andre viktige tema som må hensyntas i planleggingen. Med tanke på at oppstartsmøte er et så viktig møte, fremstår fristen på 6 uker som for kort. Til sammenligning er saksbehandlingsfristen for mange byggesaker 12 uker, som forutsetningsvis utløser langt mindre komplekse vurderinger enn en plansak. Fristen for å vurdere om et planforslag får vesentlige virkninger bør derfor under ingen omstendighet være kortere enn 12 uker. Oslo kommune mener også at fristen for fastsetting av planprogram bør økes fra 10 til 12 uker. Samtidig mener Oslo kommune at fristen for høring av planprogram kan kortes ned til fire uker.

*Bestemmelsene om overtredelsesgebyr er lite avskrekkende*

Det foreslås nye bestemmelser om overtredelsesgebyr og straff både i plan- og bygningsloven og i KU-forskriften. Forslaget til lov- og forskriftsbestemmelse innebærer at det skal kunne ilegges overtredelsesgebyr eller straff når forslagsstillere forsettlig eller uaktsomt gir mangelfulle, uriktige eller villedende opplysninger om tiltaket eller dets virkninger.

Oslo kommune stiller seg positiv til at ansvarlig myndighet gis hjemmel til å forfølge overtredelser av KU-regelverket. Samtidig synes handlingsbeskrivelsene for bruk av overtredelsesgebyr som for upresise til at reglene vil kunne anvendes i praksis. Det vil i praksis fort oppstå diskusjon om hvilke og i hvilket omfang opplysninger er relevante for vurderingen av om planer eller tiltak utløser krav til konsekvensutredning. Dette vil kunne gjøre det svært ressurskrevende å ilegge overtredelsesgebyr. Vi stiller også spørsmål ved om bestemmelsen omfatter tilfellene hvor forslagsstiller ikke gir opplysninger i det hele tatt. Slik bestemmelsen er utformet nå, kan det virke som om den bare treffer tilfellene der det faktisk er gitt opplysninger, men opplysningene er mangelfulle, uriktige eller villedende. Bestemmelsen bør etter vår vurdering dekke begge deler. Erfaring viser dessuten at virkningen av et planprogram eller en konsekvensutredning har liten effekt dersom programmet eller utredningen ikke følges opp i det videre planarbeidet. Oslo kommune ber derfor departementet vurdere muligheten for å utvide sanksjonshjemlene til også å omfatte manglende eller for dårlig oppfølging av planprogram, konsekvensutredninger og eventuelle krav til dokumentasjon av oppfølgingsoppgaver som er stilt der, eksempelvis krav til tiltak i miljøoppfølgingsprogram. Departementet ber videre om innspill til om beløpene i byggesaksforskriften skal legges til grunn for overtredelsesgebyr etter den nye bestemmelsen. Etter Oslo kommunes vurdering synes beløpene knyttet til overtredelsesgebyr i byggesaksforskriften å være lite egnet som effektivt virkemiddel for å nå intensjonen med KU-forskriften. Tiltakene som utløser behov for konsekvensutredninger er typisk større og mer omfattende tiltak, og hvor virkningene av brudd på bestemmelsene potensielt kan få store konsekvenser. Dette bør gjenspeiles i satsene for overtredelsesgebyr etter den nye bestemmelsen. Gebyrnivåene synes i dag små og lite virkningsfulle selv for ordinære byggesaker. Erfaring fra Oslo viser også at forhold som etter kommunens vurdering anses for å være straffbare henlegges av påtalemyndigheten, f.eks. på grunn av bevisets stilling. Straffehjemmelen fremstår derfor som lite effektive, og kan sånn sett tale for at satsene for overtredelsesgebyr, som tross alt kan håndheves av ansvarlig myndighet alene, bør være betydelige. Forslaget om overtredelsesgebyr synes hverken virkningsfullt eller avskrekkende som virkemidler for å sikre forsvarlig KU-dokumentasjon eller oppfølging. Departementet vurderer det foreløpig som hensiktsmessig at overtredelsesgebyr tilfaller staten. Etter kommunens vurdering vil det være riktigere om eventuelle overtredelsesgebyr tilfaller kommunene der arbeidet med oppfølgingen av regelverksbruddene faktisk skjer, og hvor utstedelsen av overtredelsesgebyret er gjort av kommunen som ansvarlig myndighet. Dette samsvarer også bedre med den dagens ordning etter plan- og bygningsloven, hvor inntektene fra overtredelsesgebyr tilfaller kommunen. En ordning der overtredelsesgebyret tilfaller kommunen, kan være med på å finansiere den økte ressursbruken som må antas å følge av den nye hjemmelen til å ilegge overtredelsesgebyr. Oslo kommune mener hensynet til at det forvaltningsnivået som forventes å følge opp overtredelser, faktisk tilføres ressurser slik at de kan gjøre dette, må veie tyngre enn de prinsipielle innvendingene.

#### *Overgangsbestemmelsen i KU-forskriften bør presiseres*

Det foreslås en overgangsbestemmelse som gjør at planer og tiltak som ikke utløste krav til konsekvensutredning og planprogram etter de tidligere KU-forskriftene, heller ikke omfattes av den nye KU-forskriften hvis saksbehandlingen for planen var startet opp før den nye forskriften har trådt i kraft. For planer som etter tidligere forskrift utløste krav om konsekvensutredning og planprogram skal bestemmelsene i den nye forskriften legges til grunn ved den videre behandling av saken. Bestemmelsen tilsvarer gjeldende overgangsbestemmelse, som har vist seg å være vanskelig å forvalte i praksis. Saksbehandlingen etter plan- og bygningsloven § 12-8 kan defineres å starte opp ved kunngjøring, varsling eller først når det er avholdt oppstartsmøte. Oslo kommune ber departementene presisere overgangsbestemmelsen i lys av

den foreslåtte lovendringen<sup>1</sup> om at oppstartsmøte skal avholdes før kunngjøring og varsel om oppstart. Forslaget til overgangsbestemmelse omtaler ikke tilfellene der et planforslag utløser KU-plikt etter gjeldende forskrift, men ikke etter den nye. Etter Oslo kommunes vurdering vil det i slike tilfeller ikke være nødvendig å fortsette arbeidet med en særskilt konsekvensutredning. Det er tilstrekkelig at vurderingene gjøres i den ordinære planbeskrivelsen.

#### *Diverse bemerkninger*

Etter dagens regelverk skal planmyndigheten ved behandlingen av planen ta hensyn til konsekvensutredningen og innkomne uttalelser. Oslo kommune oppfatter at dette innebærer at ansvarlig myndighet skal foreta en samlet vurdering av innholdet i og uttalelsene til den enkelte konsekvensutredning. Det reviderte EIA-direktivet artikkel 8a sier følgende om hensyntaken:

*«The results of consultations and the information gathered pursuant to Articles 5 to 7 shall be duly taken into account in the development consent procedure.»* (vår understreking)

For å sikre rett gjennomføring av direktivet, foreslår KMD og KLD derfor å presisere bestemmelsen slik at det skal tas «tilbørlig hensyn» til konsekvensutredningen og innkomne uttalelser. Oslo kommune støtter ikke den foreslåtte ordlyden, fordi ordlyden går lenger enn det reviderte EU-direktivet synes å kreve. Å ta «tilbørlig hensyn» indikerer hvilken vekt konsekvensutredningen og innkomne uttalelser skal tillegges i planvurderingen, uavhengig av faktisk innhold i uttalelsene. En vurdering av konsekvensutredning med tilhørende uttalelser vil alltid forde vekt og avveieing av hensyn. Ordlyden slik den er foreslått kan likestilles med at en uttalelse eller meningsytring i stor grad skal etterkommes. Det kan ikke ha vært intensjonen med bestemmelsen. Intensjonen antas å være å sørge for at konsekvensutredningen og innkomne uttalelser blir tilbørlig vurdert ved behandlingen av planen. Oslo kommune foreslår følgende ordlyd:

*«Ansvarlig myndighet skal ved behandlingen av planen eller tiltaket sørge for at konsekvensutredningen og innkomne uttalelser blir tilbørlig vurdert, og at disse vurderingene dokumenteres i saken.»*

Det er tidligere klargjort at avgjørelser etter KU-forskriftene ikke er enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Imidlertid vil den nye bestemmelsen om overtredelsesgebyr innebære at det fattes enkeltvedtak også etter KU-forskriften. Departementene foreslår derfor at forholdet til forvaltningsloven, altså at alle beslutninger etter KU-forskriften med unntak av overtredelsesgebyr ikke er enkeltvedtak, presiseres i en ny § 18. Bestemmelsen bør etter Oslo kommunes vurdering flyttes til § 1 i KU-forskriften.

For øvrig slutter Oslo kommune seg til departementenes vurderinger og de foreslåtte endringene uten ytterligere kommentar.

Hanna E. Marcussen  
byråd for byutvikling

#### **Godkjent og ekspedert elektronisk**

**Kopi til:** Plan- og bygningsetaten

---

<sup>1</sup> I Prop. 149 L (2015-2016) foreslår Kommunal- og moderniseringsdepartementet at oppstartsmøte skal skje før offentlige organer og andre interesserte varsles om planoppstart, se forslag til endret pbl. §12-8 første ledd på side 83 i proposisjonen.