



Sak 326 Oslo kommunes høringsuttalelse - Forslag til endringer i plandelen av plan- og bygningsloven med videre - Byrådssak 238 av 15.10.2015

Sendt til byrådet.

Bystyret har behandlet saken i møtet 11.11.2015 sak 326

FORSLAG:

Forslag fremsatt i komiteen:

FORSLAG:

Victoria Marie Evensen på vegne av A og Beate Folkestad Habhab på vegne av MDG fremmer følgende endringsforslag til pkt. 2.5.2:

2.5.2 Kommunens vurdering av forslaget

Oslo kommune støtter at det fremmes forslag til lovendring som gjør at undersøkelsesplikten etter avtale med kulturminnemyndigheten kan utsettes til den reguleringsplanen som danner det endelige grunnlaget for byggerett, dvs. normalt detaljregulering. Dette vil kunne gjøre det enklere og rimeligere for kommunene å initiere arbeidet med områdereguleringer. Samtidig er Oslo kommune opptatt av at undersøkelsesplikten også bør kunne utsettes fra detaljreguleringen til byggesaksbehandlingen. Det vises her til brev til Jan Tore Sanner fra Bård Folke Fredriksen datert 11.06.2015 hvor kommunen også ber om en formell avklaring om hvem som skal være kostnadsbærer for arkeologiske undersøkelser.

Oslo kommune støtter ikke forslaget om å utvide gebyrgrunnlaget til også å omfatte behandlingen av forslag til områderegulering. Det stilles spørsmål ved om manglende gebyr for områdereguleringer er den reelle grunnen for begrenset bruk av plantypen. Det kan, som beskrevet av departementet, like gjerne være knyttet til kulturminnelovens krav om undersøkelsesplikt for arkeologi eller manglende fagkompetanse generelt. Innføring av et gebyr vil heller ikke garantere midlene brukes til egenplanarbeid. Det kan like gjerne føre til redusert midler fra kommunekassen. I motsetning til detaljreguleringsplaner skal områdereguleringer sette samfunnet overordnede rammer for byutviklingen. Lovverket legger til grunn at planarbeidet som hovedregel og i behovsdefinisjonen skal være en kommunal oppgave. Gebyrhjemmelen i plan- og bygningsloven er i første rekke myntet på brukerfinansiering av de tjenestene som kommunen etter loven *må* levere. Forutsetningen for gebyrileggelse er at brukerne faktisk er avhengig av tjenesten.

Selv om forutsetningen er at gebyret kun skal dekke kommunens nødvendige arbeid med en tjeneste, medfører gebyrfinansiering i praksis også en forventning om innholdet i sluttproduktet av selve tjenesten.

Oslo kommune frykter derfor at gebyrfinansiering av områdereguleringer i praksis fører til at agendaen for hva som er god *overordnet* arealbruk settes av forslagsstillere uten de nødvendige forutsetningene eller viljen til å sørge for bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner, som er hovedmålsettingen med plan- og bygningsloven. Forslaget reiser grunnleggende demokratiske spørsmål om en så viktig og overordnet del av samfunnsplanleggingen skal være kapitalstyrt, eller samfunnsstyrt. Områderegulering er etter Oslo kommunes vurdering en så overordnet del av arealplanleggingen at det som hovedregel må være en kommunal oppgave å initiere planarbeidet. I stedet for å innføre en rettighetsvinklet gebyrmekanisme for områdereguleringer, mener Oslo kommune det er bedre å gi lovrammer som åpner opp for at det kan inngås avtaler om plansamarbeid mellom kommunen og private/offentlige utbyggere hvor utredningsoppgaver og fordeling av disse med tilhørende kostnader kan inngå. Oslo kommune har god erfaring med bruk av slike avtaler blant annet i planarbeidet for Bjørvika.

Kommunen mener også at de administrative og økonomiske konsekvensene ved forslaget ikke er belyst godt nok. Kommunen frykter blant annet at forslaget i praksis fører til dyrere boliger, fordi gebyrregningen bakes inn i prosjektene og belastes sluttforbrukeren. Det er også naturlig å se hen til reglene for private detaljreguleringsforslag, hvor blant annet oversittelse av saksbehandlingsfristen for behandling av forslaget før utleggelse til offentlig ettersyn medfører gebyrtap for kommunene. Innebærer endringen også at det blir saksbehandlingsfrist med gebyrbortfall for behandling av forslag til områdeplaner? Erfaring med utarbeidningen av områdereguleringer i Plan- og bygningsetaten har vist at det er helt urealistisk med en 12-ukersfrist for behandlingen av områdereguleringer. En eventuell ordning med gebyrbortfall, vil undergrave målsettingen om økt bruk av områderegulering. For planoppgaver som er gebyrbelagt støtter Plan- og bygningsetaten at kostnadene til og med oppsummering av høringsinnspill etter offentlig ettersyn inngår i beregningsgrunnlaget.

Forslag fremsatt i bystyret:

Marit Halse på vegne av R fremmet følgende alternative forslag til byrådets innstilling, høringsuttalelsens punkt, 2.6.2 Oslo kommunes vurdering av forslaget:

Oslo kommune er kritisk til å fjerne sentral godkjenning av regionale planstrategier. Det vil ofte være fornuftig å se regionale planer i sammenheng, og da kreves et overordnet blikk.

Marit Halse på vegne av R fremmet følgende alternative forslag til byrådets innstilling, høringsuttalelsens punkt, 2.8.2 Oslo kommunes vurdering av forslaget:

Oslo kommune støtter sivilombudsmannen syn om at kravet til byggegrense må anses å gjelde alle planer i strandsonen, også planer vedtatt med hjemmel i tidligere lovgivning. Strandsonen er mange steder under press, og praksisen bør være restriktiv.

Marit Halse på vegne av R fremmet følgende tilleggsforslag til byrådets innstilling, nytt punkt:

Byrådet bes orientere bystyret om hvilke eldre reguleringsplaner som etter en eventuell lovendring av § 34-2 fjerde ledd vil ha økt mulighet for bygging i strandsonen.

Votering:

Byutviklingskomiteens innstilling med unntak av pkt. 2.2.2, 2.5.2, 2.6.2, 2.8.2 og 2.10.2 ble enstemmig vedtatt.

Byutviklingskomiteens innstilling pkt. 2.6.2 og 2.8.2 ble vedtatt mot 3 stemmer, R, som stemte for eget alternative forslag.

Byutviklingskomiteens innstilling pkt. 2.2.2 og 2.10.2 ble vedtatt mot 4 stemmer (F).

Byutviklingskomiteens innstilling pkt. 2.5.2 ble vedtatt mot 28 stemmer (H, V, F og KrF).

Rs tilleggsforslag ble forkastet mot 3 stemmer (R).

Etter dette er bystyrets vedtak:

1 Hovedpunkter i Oslo kommunes høringsuttalelse

Oslo kommune støtter intensjonen om å effektivisere planbehandlingen, og støtter de forslagene som etter kommunens vurdering er egnet til å nå dette målet. Det er imidlertid viktig at målet om rask, effektiv og forutsigbar offentlig saksbehandling ikke går på bekostning av lovens hovedformål om å fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner. Man bør derfor i første rekke tenke på om endringer på en effektiv måte bidrar til mer fysisk kvalitet som et resultat av planleggingen, og planene som til slutt vedtas. Det tales gjennomgående om «utbygger», og ikke forslagsstiller i høringsforslaget. Oslo kommune finner begrepet forslagstiller mer dekkende.

Utbyggerinteresse er bare én av flere interesser som skal vurderes i planleggingen. Også utbyggere vil være tjent med planer som, korrigert av planmyndigheten, ivaretar flere interesser enn kun utbyggerinteressene i et snevert perspektiv.

Det er viktig at endringene tar hensyn til utfordringene ved planleggingen i storbyene. I Oslo er utbyggingspresset stort, og byutviklingen skjer allerede i et stort tempo. I tillegg står samfunnet overfor betydelige utfordringer som følge av klimaendringene. Vurderinger av disse aspektene ved arealplanleggingen bør vektlegges i det videre lovendringsarbeidet.

Oslo kommune er positiv til departementets generelle forenklingsarbeid med færre og samordnede innsigelser, videreutvikling av reguleringsplanveilederen T-1490, og regjeringens IKT-satsing. Særlig vil arbeidet med innsigelser på sikt gi mindre ressursbruk for både berørte sektorer og for forslagsstillere som fremmer reguleringsplaner. For å følge opp dette videre foreslår Oslo kommune også endring av § 5-4 om innsigelse, slik at adgangen blir begrenset til å angå spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning.

Oslo kommune er positiv til forslagene om en mer formalisert oppstartsprosess. Forslaget om at uaktuelle planforslag kan avskjæres tidlig støttes også, da dette vil redusere kommunens og utbyggers ressursbruk. Kommunen er også positiv til at private planforslag skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn, forutsatt at planforslaget følger de rammer som er trukket opp i referatet fra oppstartsmøtet. Oslo kommune mener imidlertid at forslaget om seks ukers behandlingstid for behandlingen av planforslag som skal legges ut til offentlig ettersyn er altfor kort. Det er i mange tilfeller uenighet mellom utbygger og planmyndigheten om hvilken arealbruk som er riktig i den enkelte plansak. Dette får betydning for omfanget av den kommunale saksbehandlingen før planforslag legges ut til offentlig ettersyn.

Oslo kommune mener at intensjonen om å forenkle reglene for oppheving og endring av plan, og dispensasjonsbestemmelsene er god, og stiller seg positiv til endringsforslagene. Oslo kommune mener videre at pbl. § 19-2 annet ledd i sin helhet må anses for å være fritt forvaltningsskjønn, og ikke en blanding av rettsanvendelsesskjønn og fritt forvaltningsskjønn. Høyesteretts resonnement om at tidligere lovs «særlige grunner» var fritt forvaltningsskjønn, er langt på vei overførbart til vurderingen av hva som er aktuelle hensyn/hensynene bak lovens formålsbestemmelse, og i hvilken grad hensynene blir tilsidesatt. Vurderingene er etter kommunens vurdering mer skjønnsmessige enn at de er rettsanvendelse.

Oslo kommune støtter forslaget at kommunen kan gebyrbelegge sin saksbehandling av områdereguleringer.

Oslo kommune støtter departementets forslag til endring som presiserer at kravet til byggegrens i strandsonen ikke gjelder for planer utarbeidet etter tidligere plan- og bygningslover. Imidlertid bør lovendringen gjøres i hovedregelen om byggeforbudet i strandsonen, pbl. § 1-8, og ikke i overgangsbestemmelsene bakerst i loven.

Oslo kommune mener frivillig sentral godkjenning av forslagsstillere som sender inn private reguleringsforslag er meget bra. Dette vil på sikt kunne bidra til bedre planlegging og mindre ressursbruk for alle berørte parter.

Oslo kommune støtter departementet i at det bør være mest mulig forutsigbarhet for den private tiltakshaver i møte med plan- og bygningsmyndighetene. Oslo kommune er imidlertid prinsipielt helt uenig i forslaget om at kommunen etter overskridelse av 12-ukersfristen for byggesaksbehandling ikke skal kunne legge ned midlertidig forbud mot tiltak for å endre plangrunnlaget, dersom dette ikke er varslet ved fristens utløp. Effekten kan lett bli at gjeldende planer i realiteten ikke kan benyttes som styringsverktøy for arealutviklingen, og kan føre til mange midlertidige forbud mot tiltak «for sikkerhets skyld». Forslaget fjerner en del av kommunens handlingsrom. Oslo kommune frykter også at forslaget i realiteten verken vil øke forutsigbarheten eller føre til den rettsikkerhetsgevinsten for private forslagsstillere som departementet skisserer.

Selv om det ikke er tatt opp av departementet i denne høringsrunden, anmoder Oslo kommune om en lovklargjøring av at både tiltakshaver og kommunen kan lage planprogram for større områder med flere påfølgende detaljreguleringer, uavhengig av hvem som skal forestå detaljreguleringen. Dette fordi Oslo kommune har funnet det hensiktsmessig å bruke planprogrammet for overordnet rammesetting i de tilfeller hvor ikke områderegulering benyttes.

Det bes ved en eventuell vedtakelse av endringsforslagene om at kommunene gis tilstrekkelig tid til den interne prosessomleggingen før endringene trer i kraft. Overgangsperioden bør ikke være kortere enn ett år.

2 Kommentarer til de enkelte forslagene i høringsnotatet

2.1 Mer formalisert og avklarende oppstartsprosess

2.1.1 Foreslåtte endringer

I dag er det slik at private som ønsker å fremme et planforslag, skal varsle berørte offentlige organer og andre interesserte og legge frem planspørsmålet for planmyndigheten i et møte (oppstartsmøte). Loven styrer ikke direkte rekkefølgen på oppstartsmøte og varslings, men normalt vil en utbygger først gjennomføre varslings etter oppstartsmøte. Kommunen har på dette stadiet i planprosessen ikke anledning til å stoppe utbyggers videre arbeid med initiativet eller hindre at utbygger sender kommunen et planforslag basert på det skisserte konseptet. Først når kommunen har mottatt et planforslag, har den hjemmel til å bestemme om forslaget skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn, eller om forslaget ikke skal sendes på høring. Dette innebærer at det i en del tilfeller legges ned mye ressurser, både i kommunen og hos utbygger, i forslag som uansett ikke vil bli vedtatt.

Departementet foreslår derfor at kommunen skal kunne stanse behandlingen av et privat planinitiativ allerede i forbindelse med oppstartsmøte, dvs. langt tidligere i planprosessen enn i dag. Kommunen skal før, under og straks etter oppstartsmøte kunne beslutte at planinitiativet ikke skal videreføres. Departementet foreslår å forskriftsfeste at eventuell uenighet mellom forslagsstiller og planmyndigheten blir forelagt et politisk nivå når utbygger krever det, og at premissene fra den politiske *tidligbehandlingen* skal være førende for administrasjonen og forslagsstiller. Forslaget skal sørge for at kommunen og forslagsstiller ikke behøver å bruke tid på urealistiske planforslag.

Etter lovforslaget skal utbygger ikke kunne gjennomføre varslings og kunngjøring før etter at kommunen har gitt klarsignal. Kommunen skal på den annen side ikke kunne stanse planinitiativet etter at den har gitt utbygger klarsignal til å gjennomføre varslings og kunngjøring, før etter at høring og utleggelse til offentlig ettersyn er gjennomført.

Større forutsigbarhet tidlig i planprosessen vil etter departementets vurdering også gi mulighet for økt bruk av parallell plan- og byggesaksbehandling.

2.1.2 Oslo kommunes vurdering av forslaget

Oslo kommune støtter forslaget om en mer formalisert og avklarende oppstartsfase. Forslaget innebærer på mange måter en kodifisering av praksisen Oslo kommune allerede har hatt i flere år, med å tilby omfattende veiledning og vurdering av planinitiativ tidlig i oppstartsfasen. Oslo kommune støtter forslaget om at forslagsstiller kan kreve reguleringsspørsmålet forelagt bystyret når planmyndigheten ved oppstartsmøtet avviser et planinitiativ. Oslo kommune støtter også prinsipielt forslaget om gjensidig forpliktende oppstartsmøter med tilhørende, tydelige referater. Oslo kommune stiller imidlertid spørsmål ved om enigheten som skal avklares binder opp planmyndigheten på en måte som ikke samsvarer med de prinsipper for medvirkning og politisk behandling av reguleringsplaner som plan- og bygningsloven bygger på. Dersom planmyndigheten ikke kan foreta en ubundet og fri vurdering av uttalelser etter offentlig ettersyn, kan planprosessen bli udemokratisk. Som departementet påpeker, er det i praksis også en stor utfordring at planinitiativene på et så tidlig stadium ikke er utredet og bearbeidet godt nok til at kommunen, verken administrasjonen eller politikere, kan gi avsluttende og endelige tilbakemeldinger. Sett i sammenheng med at det i mange tilfeller er ulike syn på hva som er riktig arealbruk for et område, vil kommunen (både administrasjonen og politisk ledelse) kunne anbefale videre arbeid med en plan uten nødvendigvis å støtte den

foreslåtte arealbruken. Forslagsstiller ender i disse tilfellene kun opp med en prosessavklaring, og vil fremdeles kunne sitte igjen med betydelig reguleringsrisiko. Dette er også et vesentlig poeng når det gjelder ønsket om mer parallell plan- og byggesaksbehandling. Reell reguleringsrisiko, sammenholdt med erfaring fra Oslo hvor mye av prosjekteringen i praksis utsettes til etter rammetillatelse, gjør det lite sannsynlig med økt parallell plan- og byggesaksbehandling selv om kommunen legger til rette for det. Dessuten er detaljeringsgraden i forslag til reguleringsplan i praksis for lite detaljert og for lite forpliktende/etterrettelig til samtidig å fungere som en god nok søknadsdokumentasjon i en parallell byggesak.

Oslo kommune har også vanskelig for å se at bindende vurderinger for kommunen tidlig i prosessen er forenlig med at det ikke skal rokkes ved kommunens rolle som vedtaksmyndighet. Planvedtak har alltid vært fritt skjønn, og Oslo kommune ser for seg at en virkning av lovforslaget er at man i realiteten strammer inn bystyrets skjønnsmessige rammer som reguleringsmyndighet. Slik kommunen leser høringsnotatet har dette ikke vært lovgivers intensjon. Oslo kommune fraråder sterkt en slik innsnevring av reguleringsmyndighetenes handlingsrom.

2.2 Private planforslag skal i utgangspunktet sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn

2.2.1 Foreslåtte endringer

Når kommunen mottar et privat planforslag, skal kommunen etter dagens regler innen tolv uker ta stilling til om planforslaget skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Dersom kommunen velger å ikke gå videre med planforslaget, kan forslagsstiller kreve å få planspørsmålet (men ikke selve planforslaget) fremlagt for kommunestyret, forutsatt at forslaget er i tråd med kommuneplanens arealdel eller områderegulering. Oslo kommune har i sitt delegasjonsvedtak lagt til grunn at byrådet har myndighet til å avgjøre om reguleringsforslaget er i samsvar med overordnet plan. Dersom det besluttes at et privat reguleringsforslag er i strid med overordnet plan kan forslagstiller kreve at den endelige beslutningen tas av bystyret.

Departementet foreslår at private planforslag som ikke er blitt stoppet i oppstartsfasen, skal sendes på høring og bli lagt ut til offentlig ettersyn. Når utbygger etter det nye forslaget i utgangspunktet har krav på å få forslaget sendt på høring og lagt ut til offentlig ettersyn, mener departementet fristen kan halveres til seks uker. Dersom kommunen ønsker å utarbeide et alternativt planforslag, skal fristen være 12 uker som i dag. Forslaget innebærer en styrking av forslagsstillers rettigheter, og må ses i sammenheng med forslaget om en mer formalisert og avklarende oppstartsprosess, mener departementet.

2.2.2 Oslo kommunes vurdering av forslaget

Oslo kommune er positiv til at planforslag som ikke har blitt stanset i oppstartsfasen skal legges ut til offentlig ettersyn.

Imidlertid er Oslo kommune *meget kritisk* til at kommunene kun skal ha seks uker på seg til å forberede forslaget til høring og utleggelse til offentlig ettersyn. Departementet skriver at «[i] løpet av disse seks ukene må kommunen eventuelt ha utarbeidet sine kommentarer». Det kan her virke som om departementet forutsetter at kommunene bare unntaksvis velger å kommentere planforslagene til offentlig ettersyn, noe som samsvarer dårlig med etablert

forvaltningspraksis. Selv etter mottakelse av planforslaget, er prosessen utpreget dialogbasert og tidkrevende. Selv om et forslag skulle være i overensstemmelse med overordnede planer og føringer, er det ikke primært spørsmålet om planen skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn som er tidkrevende. Det som tar tid er vurderingen av om forslaget er godt nok utredet og utarbeidet til å oppfylle kravene til forvaltningens utrednings- og informasjonsplikt, og om forslaget etter en planfaglig vurdering er kvalitativt godt nok til å kunne anbefales. Dette er kompliserte og tidkrevende vurderinger, som det i mange tilfeller vil være helt urealistiske å få gjennomført innen seks uker. Til sammenlikning er saksbehandlingsfristen i mange byggesaker 12 uker.

Et av hovedformålene med plan- og bygningsloven er å sikre grunnleggende demokratihensyn som åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter, jf. pbl. § 1-1 fjerde ledd. For å oppnå dette, må planforslag være godt nok utredet til at høringsinstanser og andre berørte får reell mulighet til å komme med innspill til planen. Halvering av saksbehandlingsfristen innebærer etter kommunens vurdering en overhengende fare for at planer som egentlig ikke er godt nok utredet, legges ut til offentlig ettersyn for tidlig. Man risikerer derved at planen må legges ut til nye offentlig ettersyn på senere tidspunkt i planbehandlingen. Oslo kommune har vanskelig for å se hvordan endringsforslaget skal være forenkende og ressursparende, snarere tvert imot.

Halvering av saksbehandlingsfristen vil også kunne nødvendiggjøre utarbeiding av alternative planforslag fra kommunene, fordi tiden ikke tillater dialog og foredling av planforslagene. Dette vil sannsynligvis heller ikke ha den samfunnsøkonomiske effekten lovgiver har forhåpninger om.

Saksbehandlingstid for private planforslag til 6 uker vil kreve en vesentlig forenkling av regelverket og sterk reduksjon av de forvaltningsmessige oppgaver kommunen er pålagt før offentlig ettersyn.

12-ukersfristen er i dag sanksjonert med 10 % gebyrbortfall for hver uke fristen overskrides. (Se Forskrift om tidsfrister, og sanksjoner ved overskridelse av fristene, for private forslag til detaljregulering etter § 12-11 i plan- og bygningsloven § 2.) Oslo kommune kan ikke se at departementet har gått inn på hvilke konsekvenser det vil få dersom kommunen overskrider forslag til ny saksbehandlingsfrist. Kommunen anmoder imidlertid på det sterkeste om at tidspunktet for når kommunen risikerer gebyrbortfall beholdes uendret på 12 uker (eventuelt pluss seks uker i kompliserte saker).

2.3 Enklere regler for endring av plan og oppheving av plan

2.3.1 Foreslåtte endringer

Endring og oppheving av plan følger de samme regler som gjelder for vedtakelse av ny plan. Begrunnelsen for dette er at virkningene av å endre eller oppheve en plan kan være like store som ved vedtakelse av en ny plan. Loven åpner i dag for noe enklere saksbehandling ved «mindre endringer» av reguleringsplan. Slike endringer kan gjennomføres på en lettere måte og tar kortere tid enn en ordinær reguleringsendring. Det er ikke krav om offentlig ettersyn, og mindre endringer må bare forelegges berørte myndigheter og eiere/festere som direkte berøres av vedtaket. Det er normalt ikke anledning til å innføre nye planelementer i reguleringsplanen ved bruk av reglene om «mindre endring».

Departementet mener det bør vurderes å endre på dette for å få en mer fleksibel og ressursbesparende gjennomføring av planendringer. Det foreslås å erstatte begrepet «mindre endring» med et annet og mer egnet begrep for å tydeliggjøre at det er konsekvensen av endringene, og ikke først og fremst størrelsen på endringene, som må være utgangspunktet for om det kan legges til grunn enklere saksbehandlingsregler ved planendringen. Slik departementet ser det bør et avgjørende utgangspunkt for vurderingen være om endringene krever involvering av flere berørte myndigheter fordi den må betraktes som omstridt eller konfliktfylt. Dersom endringen ikke er av en slik karakter, og den også ligger innenfor planens hoveddramme eller påvirker gjennomføringen av planen, bør endringen anses å være av en slik begrenset art at endringsprosessen kan forenkles.

Departementet foreslår følgende ordlyd om endring: *«Kommunestyret kan delegere myndighet til å treffe vedtak om endringer i reguleringsplan når endringene i liten grad vil påvirke gjennomføringen av planen for øvrig og heller ikke går ut over hoveddrammene for planen.»*

Kommunen skal videre kunne oppheve eldre planer som ikke er i samsvar med overordnet plan uten å måtte følge krav til full planbehandling som i dag. Forenklingen vil først og fremst gjelde planer som i prinsippet ikke kan gjennomføres uten at overordnet plan først må endres, fordi det er motstrid mellom reguleringsplan og overordnet plan. Kommunen vil spare tid på saksbehandling blant annet ved at behovet for varsling kan reduseres.

2.3.2 Oslo kommunes vurdering av forslaget

Oslo kommune er meget positiv til forslagene om enklere behandling av visse planendringer og opphevelse av plan. Kommunen er enig i at det er *konsekvensene av endringene* og ikke først og fremst endringenes størrelse som bør være avgjørende for å vurdere å legge enklere saksbehandlingsregler til grunn. Oslo kommune foreslår at det særlig åpnes for enklere behandling av planendringer der den foreslåtte, endrede arealbruken gir bedre miljøvirkning, i tråd med forutsetningene i overordnet plan.

Forslaget legger på en hensiktsmessig måte opp til mer planfaglig skjønn i endrings- og opphevelsesspørsmål. Oslo kommune mener imidlertid at prosessene for slike endringer bør kunne forenkles ytterligere, særlig for eldre reguleringsplaner, for eksempel planer som er eldre enn 30-40 år. Endringer/opphevelser kan tenkes utført på to prinsipielt ulike måter; a) ved revisjon av kommuneplanens arealdel, og b) ved endring/opphevelse av nye område-detaljreguleringsplaner. Oslo kommune mener at gjennomgang av eksisterende plangrunnlag vil være en naturlig oppgave knyttet til utarbeiding/revisjon av arealdelen. Kommuneplanens varslingssystem bør da følges og egne vedtakspunkter om opphevelsene/endingene bør inngå i bystyrets behandling av kommuneplanens arealdel. Særskilt berørte grunneiere/rettighetshavere bør da bare måtte varsles i den grad deres rettigheter begrenses/reduseres. Ved utarbeiding av nye/ending av eksisterende reguleringsplaner kan gjennomgang av «underliggende» plangrunnlag inngå i planprosessen på ordinær måte. Departementet anmodes om å vurdere muligheten for slike ytterligere forenklinger.

Oslo kommune ønsker seg også en bestemmelse om at mindre vesentlige endringer kan foretas av administrasjonen, slik det var etter 1985-loven, men med utvidet virkeområde. Dette ble også spilt inn til departementet før vedtakelsen av 2008-loven.

2.4 Forenklinger i dispensasjonsbestemmelsene

2.4.1 Foreslåtte endringer

Alle tiltak skal i utgangspunktet være i samsvar med gjeldende arealplaner, og materielle regler gitt i loven og tilhørende forskrifter. Etter plan- og bygningsloven § 19-2 kan kommunen under visse forutsetninger likevel gi tillatelse ved dispensasjon selv om tiltaket strider mot slike regler.

Kommunens adgang til å gi dispensasjon er i dag avgrenset ved at hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra ikke kan bli vesentlig tilsidesatt ved dispensasjonen. I tillegg må fordelene være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering. Ved dispensasjon fra lov og forskrift skal det videre legges vekt på konsekvenser for helse, miljø, sikkerhet og tilgjengelighet. Ved dispensasjon fra plan skal statlige og regionale rammer og mål tillegges særlig vekt. Vurderingen av lovens vilkår for dispensasjon, hensynet bak bestemmelsen og fordeler/ulempene, er forutsatt å være rettsanvendelsesskjønn som kan overprøves av domstolene. Vurderingen av om det «kan» gis dispensasjon dersom vilkårene for dispensasjon er oppfylt, er fritt forvaltningsskjønn, som kan overprøves fullt ut av klageinstansen, men kun begrenset av domstolene.

Det foreslås endringer i loven som skal forenkle vurderingskriteriene vesentlig for når dispensasjon skal gis. Samtidig skal det trekkes en tydeligere grense mellom hva som er overordnede nasjonale og viktige regionale interesser som statlige sektorer og fylkeskommunen har interesser i, som de skal varsles om og uttale seg til, og hva som er lokale interesser som kommunene selv vurderer og ivaretar.

Endringene vil ifølge departementet gi større lokalt handlingsrom for mindre tiltak som ikke har nasjonal eller viktig regional betydning, og vil innebære at færre saker skal innom sektormyndighetene. Endringen innebærer en begrensning i forelegging- og varslingsplikten. Videre foreslår departementet at flere av de vurderingstema som i dag står i pbl. § 19-2 skal utgå fordi bestemmelsen er unødig komplisert å anvende. Målsettingen med endringsforslaget er redusert ressursbruk i kommunen.

Den mest omfattende endringen gjelder selve vurderingskriteriene for om dispensasjon kan gis, og departementet foreslår følgende ordlyd i pbl. § 19-2 annet ledd:

«Dispensasjon kan gis der tiltaket eller avviket det søkes om i liten grad vil medføre at aktuelle hensyn bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir tilsidesatt. Det kan også gis dispensasjon hvis kommunen finner at andre viktige samfunnshensyn veier tyngre. Det må i tilfelle gå fram av vedtaket om dispensasjon hvilke hensyn det da er lagt avgjørende vekt på. Det kan ikke dispenseres fra saksbehandlingsregler.»

2.4.2 Oslo kommunes vurdering av forslaget

Oslo kommune er positiv til målsettingen om å forenkle dispensasjonsbestemmelsene, og mener at departementets vurdering om at kommunen skal gis noe større handlingsrom basert på lokale og situasjonsbetingede vurderinger er riktig og støtter den foreslåtte ordlyden i § 19-2, annet ledd.

Det er viktig at rammene for begrepet samfunnshensyn eksemplifiseres i forarbeidene. Oslo kommune mener at slike hensyn bør avgrenses til hensyn som er viktige for fellesskapet, slik

som for eksempel viktige samfunnsfunksjoner/teknisk og grønn infrastruktur, samfunnssikkerhet, sosial infrastruktur og lignende.

Departementet legger til grunn at de skjønnsmessige begrepene i forslaget til ny ordlyd i § 19-2 annet ledd faller inn under det frie skjønn, men at vurderingene knyttet til hvilke hensyn som ligger bak bestemmelsen det dispenseres fra må betraktes som rettsanvendelsesskjønn. Med andre ord er vurderingene rundt hva som er «aktuelle hensyn» og «hensynene i lovens formålsbestemmelse» rettsanvendelsesskjønn i den foreslåtte ordlyden. Oslo kommune er uenig i at det er naturlig å betegne deler av bestemmelsen for fritt skjønn, og resten for rettsanvendelsesskjønn. For å avgjøre om man står overfor et rettsanvendelsesskjønn eller et fritt skjønn, vil utgangspunktet være en tolkning av vedkommende lovbestemmelse.

Departementet legger videre til grunn at de skjønnsmessige begrepene i forslaget til ny ordlyd i § 19-2 annet ledd faller inn under det frie skjønn, men at vurderingene knyttet til hvilke hensyn som ligger bak bestemmelsen det dispenseres fra må betraktes som rettsanvendelsesskjønn. Med andre ord er vurderingene rundt hva som er «aktuelle hensyn» og «hensynene i lovens formålsbestemmelse» rettsanvendelsesskjønn i den foreslåtte ordlyden. Oslo kommune er uenig i at det er naturlig å betegne deler av bestemmelsen for fritt skjønn, og resten for rettsanvendelsesskjønn. For å avgjøre om man står overfor et rettsanvendelsesskjønn eller et fritt skjønn, vil utgangspunktet være en tolkning av vedkommende lovbestemmelse.

Høyesterett har i Rt. 2007 s. 257 uttalt at ord og begreper kan «være så vage at de gir dårlig utgangspunkt for en rettslig presisering». Retten kom i den aktuelle saken til at tidligere lovs «særlige grunner», som er en vag formulering, var fritt skjønn. Høyesterett uttalte under henvisning til lovforarbeidene at:

««særlige grunner» må vurderes i forhold til de hensyn som ligger bak planen. Vurderingen vil altså være planrelatert og ofte politisk på samme vis som utarbeidelsen av planene er av faglig og politisk karakter. Kombinert med at uttrykket «særlige grunner» er svært skjønnsmessig, trekker dette nokså bestemt i retning av at det i liten grad dreier seg om rettslige rammer, men har langt større tilknytning til en planfaglig forvaltningsoppgave med islett av politikk.

(...)

Når generelle kriterier kombineres med faglige og politiske vurderinger, vil domstolkontrollen reelt sett måtte konsentrere seg om de hensyn som er tatt, ligger innenfor det loven tillater – med andre ord om de er relevante og anvendt på en saklig, ikke-diskriminerende måte. Men så langt går også kontrollen med forvaltningens frie skjønn (...).»

Oslo kommune mener at høyesteretts resonnement rundt begrepet «særlige grunner» langt på vei er overførbart til vurderingen av hva som er aktuelle hensyn, og i hvilken grad disse hensynene blir tilsidesatt. Som departementet påpeker, er behovet for dispensasjoner i stort grad situasjonsbetinget. Geografiske, arkitektoniske og andre lokale forhold kan variere, og planer virker over lang tid og både forutsetningene og omgivelsene forandrer seg. Det er med andre ord lokale og varierende forhold som kan nødvendiggjøre dispensasjon. Inngående lokalkunnskap er dermed en viktig å avgjørende premiss for dispensasjonsvurderingen.

Vurderingen av hvilke hensyn som i det konkrete tilfelle er *aktuelle*, er etter vår vurdering en utpreget skjønnsmessig vurdering, og en vurdering som kommunen er best skikket til å ta. Dispensasjonsbestemmelsen bør derfor bygges opp ut fra prinsippet om at den skal gi rammer for et fritt skjønn.

Departementet signaliserer at det skal legges mer vekt på det lokale selvstyre. Det vil harmonere bedre med departementets ambisjon om det slås fast at hele dispensasjonsvurderingen er fritt forvaltningsskjønn. Oslo kommunes innspill bør dessuten vurderes med henblikk på at det også skal gjøres enklere å endre planer; noe som uomtvistelig er fritt skjønn. Domstolene vil uansett kunne prøve deler av den frie skjønnsutøvelsen, blant annet om avgjørelsen bygger på forskjellsbehandling, og hva som er relevante og saklige grunner etter hjemmelsloven.

Oslo kommune stiller seg også bak endringsforslaget i § 19-1, om at statlige og regionale myndigheter hvis saksområde blir direkte berørt bare skal uttale seg «*om nasjonale og viktige regionale interesser*». Dette fremstår som en riktig og prosessforenkende endring i forhold til hvordan systemet er i dag. Kriteriene for hva som er nasjonale og viktige regionale interesser må imidlertid presiseres nærmere. For kulturminner bør f.eks. nivået for nasjonale interesser innebære at objekter som berøres skal være enestående i nasjonal sammenheng, eller er tilknyttet en viktig del av nasjonal historie, for at uttalelser skal innhentes. For regionalt viktige naturforekomster bør det for eksempel innebære at forekomsten som berøres er sårbar i forhold til den samlede forekomsten av tilsvarende forekomster regionalt, og i forhold til om tiltaket truer forekomstens videre eksistens. Oslo kommune antar at dette enten kan gjøres i forarbeidene til lovendringen, forskrift, eller rundskriv til myndighetene som berøres av endringsforslaget. Det minnes også om tidligere forslag fra kommunen om at § 5-4, første ledd om innsigelser også bør følge denne hovedregel, slik at siste setning «*eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde*» utgår.

2.5 Forslag om utvidet gebyrgrunnlag ved behandling av områderegulering

2.5.1 Foreslåtte endringer

I dag har ikke kommunen hjemmel til å ta gebyr for sin behandling av forslag til områderegulering som er utarbeidet og bekostet av private.

Departementet foreslår å gi kommunen hjemmel til å ta gebyr for dette. Siktemålet med forslaget er å gi kommunene et incitament til å utarbeide flere områdereguleringer ved at gebyrinntektene kan øke plankapasiteten. Områderegulering er ment å erstatte tidligere kommunedelplan som et bedre og mer detaljert verktøy for kommunens planlegging av større utbyggingsområder, m.m. Forslaget legger opp til at gebyrgrunnlaget skal utvides til å omfatte kommunens arbeid med planforslaget til og med høring og offentlig ettersyn, herunder arbeidet med å oppsummere høringsinnspillene. Departementet drøfter også forholdet til kulturminneloven og kostbare grunnundersøkelser i forbindelse med «reguleringsplan», som både omfatter områderegulering og detaljregulering. Ved detaljregulering er det utbygger som dekker disse utgiftene, mens det ved områderegulering er kommunen som må dekke utgiftene. Departementet vurderer i samarbeid med Klima- og miljødepartementet å fremme forslag til lovendring som gjør at undersøkelsesplikten etter avtale med kulturminnemyndigheten kan utsettes til den reguleringsplanen som danner det endelige grunnlaget for byggerett, dvs. normalt detaljregulering.

2.5.2 Oslo kommunes vurdering av forslaget

Oslo kommune støtter at det fremmes forslag til lovendring som gjør at undersøkelsesplikten etter avtale med kulturminnemyndigheten kan utsettes til den reguleringsplanen som danner det endelige grunnlaget for byggerett, dvs. normalt detaljregulering. Dette vil kunne gjøre det enklere og rimeligere for kommunene å initiere arbeidet med områdereguleringer. Samtidig er Oslo kommune opptatt av at undersøkelsesplikten også bør kunne utsettes fra detaljreguleringen til byggesaksbehandlingen. Det vises her til brev til Jan Tore Sanner fra Bård Folke Fredriksen datert 11.06.2015 hvor kommunen også ber om en formell avklaring om hvem som skal være kostnadsbærer for arkeologiske undersøkelser.

Oslo kommune støtter ikke forslaget om å utvide gebyrgrunnlaget til også å omfatte behandlingen av forslag til områderegulering. Det stilles spørsmål ved om manglende gebyr for områdereguleringer er den reelle grunnen for begrenset bruk av plantypen. Det kan, som beskrevet av departementet, like gjerne være knyttet til kulturminnelovens krav om undersøkelsesplikt for arkeologi eller manglende fagkompetanse generelt. Innføring av et gebyr vil heller ikke garantere midlene brukes til egenplanarbeid. Det kan like gjerne føre til redusert midler fra kommunekassen. I motsetning til detaljreguleringsplaner skal områdereguleringer sette samfunnet overordnede rammer for byutviklingen. Lovverket legger til grunn at planarbeidet som hovedregel og i behovsdefinisjonen skal være en kommunal oppgave. Gebyrhjemmelen i plan- og bygningsloven er i første rekke myntet på brukerfinansiering av de tjenestene som kommunen etter loven *må* levere. Forutsetningen for gebyrileggelse er at brukerne faktisk er avhengig av tjenesten.

Selv om forutsetningen er at gebyret kun skal dekke kommunens nødvendige arbeid med en tjeneste, medfører gebyrfinansiering i praksis også en forventning om innholdet i sluttproduktet av selve tjenesten.

Oslo kommune frykter derfor at gebyrfinansiering av områdereguleringer i praksis fører til at agendaen for hva som er god *overordnet* arealbruk settes av forslagsstillere uten de nødvendige forutsetningene eller viljen til å sørge for bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner, som er hovedmålsettingen med plan- og bygningsloven. Forslaget reiser grunnleggende demokratiske spørsmål om en så viktig og overordnet del av samfunnsplanleggingen skal være kapitalstyrt, eller samfunnsstyrt. Områderegulering er etter Oslo kommunes vurdering en så overordnet del av arealplanleggingen at det som hovedregel må være en kommunal oppgave å initiere planarbeidet. I stedet for å innføre en rettighetsvinklet gebyrmekanisme for områdereguleringer, mener Oslo kommune det er bedre å gi lovrammer som åpner opp for at det kan inngås avtaler om plansamarbeid mellom kommunen og private/offentlige utbyggere hvor utredningsoppgaver og fordeling av disse med tilhørende kostnader kan inngå. Oslo kommune har god erfaring med bruk av slike avtaler blant annet i planarbeidet for Bjørvika.

Kommunen mener også at de administrative og økonomiske konsekvensene ved forslaget ikke er belyst godt nok. Kommunen frykter blant annet at forslaget i praksis fører til dyrere boliger, fordi gebyrregningen bakes inn i prosjektene og belastes sluttforbrukeren. Det er også naturlig å se hen til reglene for private detaljreguleringsforslag, hvor blant annet oversittelse av saksbehandlingsfristen for behandling av forslaget før utleggelse til offentlig ettersyn medfører gebyrtap for kommunene. Innebærer endringen også at det blir saksbehandlingsfrist med gebyrbortfall for behandling av forslag til områdeplaner? Erfaring med utarbeidingen av områdereguleringer i Plan- og bygningsetaten har vist at det er helt urealistisk med en 12-ukersfrist for behandlingen av områdereguleringer. En eventuell ordning med gebyrbortfall,

vil undergrave målsettingen om økt bruk av områderegulering. For planoppgaver som er gebyrbelagt støtter Plan- og bygningsetaten at kostnadene til og med oppsummering av høringsinnspill etter offentlig ettersyn inngår i beregningsgrunnlaget.

2.6 Oppheving av ordningen med sentral godkjenning av regionale planstrategier

2.6.1 Foreslåtte endringer

Gjennom regional planstrategi skal man ta stilling til langsiktige utviklingsmål for regionen. Den regionale planstrategien skal etter loven godkjennes av Kongen (i statsråd), men myndigheten ble først delegert til Miljøverndepartementet, og siden til overført til Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Ved godkjenning vurderes strategien i forhold til nasjonal politikk og eventuelle merknader som måtte være fremsatt i høringsfasen.

Godkjenningsordningen er i dag eneste dialogelement i det regionale plansystemet.

Fylkeskommunene har sett regjeringens sentrale godkjenning av planstrategiene som en støtte for den regionale planleggingen. Når godkjenningsmyndigheten nå er delegert fra regjeringen til departementet, er fylkeskommunenes tilbakemelding at godkjenningen ikke lenger tillegges samme betydning.

Departementet foreslår å fjerne den sentrale godkjenningen av regionale planprogram.

Forslaget må ses i lys av regjeringens ønske om å styrke det lokale handlingsrommet, og vil gi mindre ressursbruk i departementene.

2.6.2 Oslo kommunes vurdering av forslaget

Oslo kommune slutter seg til vurderingene til departementet, og støtter forslaget om å fjerne sentral godkjenning av regionale planstrategier. Endringsforslaget vil kunne spare tid i planprosessene da den sentrale godkjenningen ofte tar lang tid, jfr. godkjenningen av Oslo og Akershus sin regionale planstrategi.

2.7 Forenklinger ved rullering av handlingsprogram for regional plan

2.7.1 Foreslåtte endringer

Regionale planer skal ha et handlingsprogram. Innholdet i handlingsprogrammet må tilpasses de problemstillinger planen tar opp. Fylkestinget vedtar handlingsprogrammet som en del av den regionale planen, og har ansvaret for å ta handlingsprogrammet opp til en årlig rullering. Tilbakemeldinger fra fylkeskommunene viser at det krever mye kapasitet, både politisk og administrativt, å utarbeide handlingsprogrammer for alle fylkeskommunenes regionale planer hvert år. En årlig rullering vil også redusere noe av det langsiktige perspektivet i programmet både økonomisk og med hensyn til avtaler som er inngått.

Det foreslås å fjerne kravet om obligatorisk oppdatering (rullering) av regionalt handlingsprogram, fordi det i mange tilfeller ikke er behov for årlige rulleringer. Det foreslås i stedet at regional planmyndighet minst en gang hvert år må vurdere behovet for rullering av handlingsplanene. Endringen antas å føre til mindre ressursbruk i fylkeskommunene.

2.7.2 Oslo kommunes vurdering av forslaget

Oslo kommune slutter seg til vurderingene til departementet, og støtter forslaget om å fjerne den årlige rulleringen av handlingsprogrammet. Samtidig vil Oslo kommune peke på at en mer

hensiktsmessig rullering av handlingsprogrammet kan være at det skal vurderes gjennomført i hver valgperiode.

2.8 Overgangsbestemmelse for planer i strandsonen uten byggegrense

2.8.1 Foreslåtte endringer

I dag gjelder det et generelt byggeforbud i hundremetersbeltet i strandsonen, så langt ikke annen byggegrense er fastsatt i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan. Dagens regel innebærer en innstramming av strandsonevernet etter 1985-loven, hvor det ikke var et krav om byggegrense for at byggeforbudet *ikke* skulle gjelde. Etter 1985-loven var det blant annet tilstrekkelig at området var omfattet av reguleringsplan for å gå fri av byggeforbudet i strandsonen. Det ble ikke gitt konkrete overgangsbestemmelser til «strandsonebestemmelsen», som har ført til uenighet mellom departementet og Sivilombudsmannen. Departementet mener at kravet til byggegrenser ikke gjelder for planer utarbeidet etter tidligere plan- og bygningslover. Sivilombudsmannen har derimot ment at kravet til byggegrense må anses å gjelde alle planer i strandsonen, også planer vedtatt med hjemmel i tidligere lovgivning. Departementet foreslår å lovfeste sin egen forståelse av rekkevidden av byggeforbudet i strandsonen. Det vil si at kravet til byggegrense i gjeldende lov ikke skal gjelde for eldre planer for områder omfattet av reguleringsplan og for områder som i arealdelen av kommuneplanen er lagt ut til byggeområder, områder for råstoffutvinning og LNF-områder for spredt bebyggelse.

2.8.2 Oslo kommunes vurdering av forslaget

Oslo kommune er positiv til endringsforslaget om at kravet til byggegrense ikke skal gjelde planer vedtatt etter tidligere lovgivning for at disse skal gå klar av byggeforbudet i strandsonen. En kodifisering av hovedregelen om at planer gjelder til de blir endret, opphevet, erstattet eller satt til side av ny plan, gir god forutsigbarhet i planleggingen, og er en enkel og fornuftig løsning i praksis. Løsningen innebærer at kommunene må være mer bevisste hvilke eldre planer som gjelder i strandsonen, og om det er behov for å oppdatere plangrunnlaget for å hindre uønsket bygging i strandsonen.

Oslo kommune mener imidlertid at lovendringen ikke bør komme til uttrykk i overgangsbestemmelsen i loven, men i hovedregelen om byggeforbudet i strandsonen, § 1-8. Begrunnelsen er at loven allerede er 7 år gammel, og at det blir kunstig å kalle det en overgangsbestemmelse. Dessuten er muligens mange av planene i strandsonen eldre. I kommuner hvor presset på strandsonen ikke er like stort som i Oslo, er det derfor lite sannsynlig at planene endres med det første. Det er derfor ryddigere å ta inn bestemmelsen som et unntak fra hovedregelen, enn en overgangsbestemmelse, som må antas å miste sin betydning på sikt.

Oslo kommune mener også at referansen i pbl. § 1-8 til «byggegrense» er egnet til å skape tvil i praksis. Det vises i den forbindelse til at det kan vedtas at bebyggelse plasseres *i formålsgrensen*, og at det dermed strengt tatt ikke er nødvendig med en tegnet byggegrense på kartet. Oslo kommune foreslår derfor at ordlyden endres slik at den omfatter alle tilfeller der reguleringsmyndighetene aktivt har tatt stilling til at bebyggelse kan plasseres nærmere strandlinjen enn 100 meter.

2.9 Frivillig sentral godkjenningsordning for virksomheter som utarbeider private planforslag

2.9.1 Foreslåtte endringer

Mange planforslag har for dårlig kvalitet, og påfører kommunene, utbygger og andre berørte unødige tidsspille og kostnader. Det har fra ulikt hold og over tid blitt anført at det er behov for en kvalifikasjonsvurdering av konsulenter og andre som fremmer private planforslag til planmyndigheten i kommunene. Kravet i loven om at reguleringsplan skal utarbeides av fagkyndige, er ikke ansett som en tilstrekkelig garanti for at planene får god utforming og planfaglig kvalitet, og/eller tilfredsstillende tekniske krav.

Departementet foreslår at foretak og andre virksomheter som utarbeider private reguleringsforslag skal kunne dokumentere sine faglige kvalifikasjoner gjennom en sentral godkjenningsordning slik som Sentral godkjenning for ansvarsrett fungerer i dag for byggesak. Godkjenningsordningen skal være frivillig. Det skal være et grunnkrav at virksomheten er registrert i Enhetsregisteret, dvs. er en juridisk person.

Ordningen skal gjøre det enkelt for dem som lager planforslag å dokumentere sine faglige kvalifikasjoner og enklere for en oppdragsgiver å velge en seriøs aktør. Strengere krav til dokumentasjon av kvalifikasjoner vil gjøre at kommunene får planforslag av bedre kvalitet enn i dag, noe som sparer tid og ekstraarbeid for alle parter. Departementet foreslår at godkjenningsordningen administreres av Direktoratet for byggkvalitet (DiBK), som ligger under Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

2.9.2 Oslo kommunes vurdering av forslaget

Oslo kommune er svært positiv til at det etableres en frivillig sentral godkjenningsordning for fagpersoner som utarbeider private planforslag. På sikt vil dette bidra til at planleggingen/planforslag rent kvalitativt er bedre, og bedre forberedt, når de sendes kommunen. Oslo kommune stiller imidlertid spørsmål ved at godkjenningsordningen bindes opp til Enhetsregisteret, da behovet for god fagkompetanse også gjelder kommunene ved ansettelse av planleggere. Departementet bes vurdere hvordan ordningen kan etableres på en måte som også kan bidra til økt planfaglig kompetanse også blant offentlig ansatte planleggere. Det kan stilles spørsmål ved om DiBK er rette instans for å forvalte ordningen.

Når det gjelder selve behandling av godkjenningssøknaden av DiBK, foreslår Oslo kommune at DiBK innhenter uttalelser fra kommunene om tidligere erfaringer med den som ønsker godkjenning, for eksempel basert på referanseprosjekter. Det bør også legges vekt på miljø- og byformingskompetanse, tverrfaglig kompetanse om arealbruk og transport, og at et kriterium for godkjenning er dokumentert innsikt i beslutningsrelevante planprosesser.

Oslo kommune foreslår at det også lages et system for oppfølging av foretak/personer som etter godkjenning viser seg å ikke være kvalifiserte likevel; nemlig en ordning hvor kommunene gis mulighet til å rapportere klanderverdig opptreden og manglende kompetanse til DiBK.

Departementet har laget en liste over utdanningsinstitusjoner som tilbyr relevante bachelor- og masterprogram for personer som skal drive arealplanlegging. Vi bemerker at Arkitektur- og designhøyskolen i Oslo tilbyr master i arkitektur og landskapsarkitektur. Dette er ikke nevnt av departementet.

2.10 Ikke anledning til å nedlegge midlertidig byggeforbud etter utløp av 12-ukersfristen for byggesaksbehandling

2.10.1 Foreslåtte endringer

Etter pbl. § 21-7 første ledd skal byggesøknader avgjøres av kommunen innen 12 uker. Departementet legger til grunn at oversittelse av fristen etter gjeldende rett ikke får andre rettsvirkninger enn nedsettelse eller bortfall av det kommunale byggesaksgebyret. Etter gjeldende rett får tiltakshaver dermed ingen byggerett i samsvar med den innsendte byggesøknaden ved overskridelse av 12-ukersfristen, og kommunen kan legge med midlertidig forbud mot tiltak også etter fristens utløp.

Departementet foreslår endringer i loven som gjør at kommunen må behandle byggesaken på grunnlag av den planen som gjaldt da 12-ukersfristen for byggesaksbehandlingen utløp, med mindre tiltakshaver innen utgangen av fristen har mottatt forhåndsvarsel om midlertidig forbud mot tiltak, og forbudet deretter er vedtatt senest innen 8 uker. Det betyr at kommunen ikke kan bruke et nytt plangrunnlag eller legge ned midlertidig byggeforbud etter at fristen er utløpt, med mindre byggeforbudet er varslet innen 12-ukers fristen.

2.10.2 Oslo kommunes vurdering av forslaget

Oslo kommune støtter departementet i at det bør være mest mulig forutsigbarhet for den private i møte med myndighetene. Dette er et grunnleggende trekk ved rettsikkerhetssamfunnet. Imidlertid er kommunen prinsipielt og betydelig uenig i forslaget om at kommunen etter 12-ukersfristen for mottatt byggesøknad ikke skal kunne legge ned midlertidig byggeforbud og endre plangrunnlaget. Forslaget innebærer at planenes juridiske holdbarhet aldri kan prøves ved en klagesak på avslag i en byggesak dersom fylkesmannen og kommunen er eller kan være uenige i planens virkning. På denne måten kan det offentlige miste kontroll over utviklingen. Forslaget fjerner på en meget uhensiktsmessig måte en del av kommunens handlingsrom i arealplanleggingen. Dette er i strid med Regjeringens uttalte ønske om økt lokal selvstyre, og også i strid med Miljøverndepartementets uttalelse i Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), om at:

«Departementet vil vurdere i forbindelse med evt. senere lovrevisjon om det bør klargjøres at midlertidig forbud mot tiltak skal kunne nyttes for å stanse tiltak som det er gitt tillatelse til men ennå ikke er påbegynt i marken. I den sammenheng vil det også bli vurdert å klargjøre at ny reguleringsplan får tilsvarende virkning for gitte rammetillatelser».

Oslo kommune kan ikke se at det er grunn til å endre på gjeldende rett på dette punktet, og viser til avgjørelsen i LB-2013-2013-14712 «Mellebyedal» hvor Borgarting lagmannsrett kom til at *«grensen for vern mot midlertidig forbud må settes ved den formelle rammetillatelsen.»* Reelle hensyn taler, etter Oslo kommunes vurdering, fortsatt for at fristoverskridelse fra bygningsmyndighetenes side løses ved eventuell erstatning til den private part som er skadelidende, og ikke ved at offentligrettslige interesser må stå tilbake og således bli skadelidende ved at uønskede eller uhensiktsmessige tiltak ikke lar seg stoppe.

Endringene undergraver i realiteten reguleringsinstituttet. Man risikerer at kommunene av tidsmessige grunner heller legger ned midlertidige byggeforbud, enn først å få det gjeldende plangrunnlaget prøvd som avslagshjemmel. Det er viktig å huske på at midlertidig

byggeforbud er et sterkt virkemiddel for kommunen når den stanser uønsket arealbruk, og Oslo kommune er derfor svært varsom med å bruke midlertidige forbud. For brukerne vil dette ikke være en ønsket utvikling siden forbudet gjerne innebærer en uavklart rettstilstand i 2-4 år, og i særlig tilfeller enda lenger. Den ønskede rettssikkerhetsgevinsten for private tiltakshavere forsvinner dermed helt, og man oppnår det motsatte; mindre forutsigbarhet. Oslo har til enhver tid ca. 10-15 midlertidige forbud. Dette er et lavt tall gitt det samlede antall byggesøknader på ca. 5000 per år. Det vil være meget uheldig om antallet forbud skulle økes betraktelig fordi det ikke gis anledning til å varsle og fatte forbudsvedtak utover 12 og ytterligere 8 uker.

Departementet uttaler på side 72 i høringsnotatet at kommunens adgang til å nedlegge midlertidig forbud fortsatt vil være i behold dersom f.eks. en tillatelse som følge av klage blir opphevet og sendt tilbake til kommunen for ny behandling. Lest i sammenheng med departementets uttalelse i sak 14/480 om at tidsfristen på 12 uker vil begynne å løpe på nytt når kommunen får saken tilbake fra Fylkesmannen for ny behandling, legger Oslo kommune derfor til grunn at kommunen etter gjeldende rett har nye 12 uker på seg til å varsle et midlertidig forbud.

Forslaget om at kommunene etter å ha varslet tiltakshaver kun skal ha 8 uker til å vedta et midlertidig forbud mot tiltak, innebærer i realiteten at kommuner med parlamentarisk styre frarøves muligheten til å politisk vedta slike forbud. Kommunen mister derved et viktig styringsverktøy i arealplanleggingen. Midlertidig forbud mot tiltak hører ikke uten grunn til plandelen i loven. Vurderingene knyttet til om det skal legges ned byggeforbud er i mye større grad planrelaterte, krever vesentlig mer utredning og vurdering, og forutsetter en større grad av medvirkning og samordning av ulike interesser enn byggesaksbehandling. I tillegg kommer politiske aspekter ved vurderingen. Erfaring fra Oslo viser at det ofte kan ta minst tre måneder å få en sak politisk behandlet fra den er avgitt fra Plan- og bygningsetaten.

Oslo kommune mener det ikke bør settes en konkret frist for nedleggelse av midlertidig byggeforbud. Oslo kommune mener også at departementets argumentasjon for at det ikke skal gjelde tidsfrist for statlige bygge- og deleforbud gjør seg gjeldende også for visse kommunale planer, eksempelvis planer som skal ivareta viktige infrastrukturtiltak (banereguleringer, sykkelveier, idrettsanlegg osv), store boligprosjekter og regulering av viktige samfunnsinteresser som grøntstruktur og kulturminner. Dersom det likevel besluttes å sette en frist, bør fristen for varsling være 12 uker etter avsluttet avslagsbehandling av byggesøknaden (inkludert eventuell fylkesmannsbehandling) og 15 uker (inkludert varslingsperioden) for endelige vedtakelse av forbudet. Dette er viktig for å sikre samfunnsmessige hensyn og unngå økt byråkrati.

2.11 Retting av feil lovhenvvisninger i plan- og bygningsloven

2.11.1 Foreslåtte endringer

Det foreslås noen mindre rettinger av feilskrift mv.

2.11.2 Oslo kommunes vurdering av forslaget

Oslo kommune støtter de foreslåtte rettingene uten ytterligere kommentarer.

Oslo bystyres sekretariat, den 12. november 2015

Siv Songedal

Godkjent og ekspedert elektronisk