



## Oslo kommune Byrådsavdeling for næring og byutvikling

Miljøverndepartementet  
Postboks 8013 Dep  
Myntgt. 2  
0030 OSLO

Deres ref:  
2003/443- P/KIR

Vår ref (saksnr):  
200302597-9

Saksbeh:  
Einar Jerven Sigstad, 23 46 17 75

Dato: 02. 09. 2003  
Arkivkode:  
500

### HØRING - NOU 2003:14. BEDRE KOMMUNAL OG REGIONAL PLANLEGGING ETTER PLAN- OG BYGNINGSLOVEN II. OSLO KOMMUNES UTTALELSE

Det vises til Miljøverndepartementets høringsbrev datert 20.05.2003 og 07.07.2003. Departementet inviterer i brevet av 07.07.2003 kommunen til å gi uttalelse til enkelte av forslagene i NOU 2003:14, Planlovutvalgets andre delutredning, med frist satt til 01.09.2003.

Nedenfor følger høringsuttalelse fra Oslo kommune avgitt på delegert myndighet til enkelte forslag i NOU 2003:14. Uttalelsen er bygget opp slik at bestemmelsenes innhold kort gjennomgås, etterfulgt av kommunens vurdering/uttalelse. Bemerkningene forholder seg til at endringene foreslås inntatt i gjeldende plan- og bygningslov. Uttalelsen er basert på innspill fra Plan- og bygningsetaten i kommunen. Egen uttalelse fra Byantikvaren datert 31.07.2003 følger vedlagt.

Kommunen vil på generelt grunnlag støtte Planlovutvalgets forslag om større vektlegging av tidligavklaring i planprosessene. Forenkling har vært et overordnet mål, men det kan stilles spørsmål om i hvilken grad dette oppnås. Dersom nye prosessrunder legges til bør dette kompenseres med større grad av delegasjon av enkle saker, for eksempel utvidet bruk av mindre vesentlige reguleringsendringer.

1. § 1-14 Innsigelse og mekling, 6. ledd som lyder: "Det kan ikke fremmes ny innsigelse mot forhold som tidligere har vært gjenstand for innsigelse og blitt avgjort etter reglene her".

#### Klarlegging

Bestemmelsen innebærer at det ikke kan fremmes ny innsigelse mot forhold i plan dersom samme forhold tidligere har vært gjenstand for endelig behandling i fylkesplan, kommuneplan eller områdeplan. Innsigelse mot andre forhold kan fortsatt fremmes på senere plannivå.

Byrådsavdeling for næring og  
byutvikling

Postadresse:

Rådhuset, 0037 Oslo

E-post: postmottak@byr.oslo.kommune.no

Telefon: 23 46 16 00

Telefaks:

### Oslo kommunes vurdering/uttalelse

Med virkning fra 01.07.2003 er det gjort endringer i plan- og bygningsloven. Etter endringen kan det settes frist for innsigelse til regulerings- og bebyggelsesplaner. Innsigelse må reises innen fristen for å avgi uttalelse ved offentlig ettersyn (minstetid er 30 dagers høringsfrist). Departementets rundskriv T-2/2003 sier ikke noe om at varsling om vurdering av innsigelse bør skje ved forhåndsvarsling av planen, noe som kunne vært meget ønskelig.

Foreslått endring om at det ikke kan fremmes innsigelse mot forhold som tidligere er behandlet og avgjort, vil sammen med vedtatt endring føre til at eventuelle innsigelser fremmes tidlig i planprosessen og at unødig behandling av forhold som allerede er avklart unngås. Oslo kommune er positiv til forslaget som vil være medvirkende til å effektivisere planbehandlingen og gjøre den mer forutsigbar.

Kommunen støtter formålet med lovforslaget om at behovet for innsigelser skal reduseres ved at mulige konflikter bringes frem tidlig, og løses i løpet av planprosessen, jf. også forslag om planprogram og tidlige møter mellom forslagsstiller og berørte myndigheter

Det forutsettes imidlertid at dersom planarbeidet har tatt uvanlig lang tid kan det fremmes innsigelse over forhold som tidligere er avklart dersom det i mellomtiden er vedtatt nye lover, retningslinjer og lignende. Det bør avklares hvem som skal avgjøre om innsigelsen gjelder forhold som tidligere er avklart dersom det er uenighet mellom partene samt prinsipper for å avklare dette.

- 2. § 1-15 Forholdet til forvaltningsloven og klage, 2. ledd 2. punktum som lyder: "Det kan likevel ikke klages på forhold som er avgjort tidligere gjennom klage eller innsigelse".**

### Klarlegging

Bestemmelsen samsvarer prinsipielt i stor grad med forslaget under pkt. 1 ovenfor.

### Oslo kommunes vurdering/uttalelse

Kommunen er meget positiv til at klageadgangen begrenses slik at forhold som tidligere er behandlet ikke skal gis ny klagebehandling. Endringen tjener hensikten med å gjøre planarbeidet mer effektivt. Det er også viktig at planens gjennomføring ikke hindres av unødig behandling av forhold som tidligere er avklart.

Ellers vises det til generelle vurderinger av § 1-14 som også i prinsippet gjelder for § 1-15.

I NOUs kapittel 9 om motiver og merknader, fremgår også at "forhold som er avgjort tidligere" ikke skal gis en for vid tolkning, og at det er realiteten i den nye planen som må vurderes opp mot tidligere klage/innsigelse. Det er til klagers gunst at praktiseringen av lovteksten på dette området ikke er for streng, noe kommunen støtter. For å gjøre lovbestemmelsen håndterbar bør det imidlertid i lovforarbeidene klargjøres hva som utgjør nye forhold slik at man unngår unødig diskusjon om dette mellom berørte parter og planmyndighetene.

Alternativ klagebehandlingsinstans, som Planlovutvalget er innom i kapittel 9 om motiver og merknader, er en ordning Oslo kommune finner interessant. Etablering av en mer uavhengig klagebehandling, med myndighet til også å avgjøre spørsmål om hva som er "andre forhold" og for kanskje å sikre raskere klagebehandling, anses som verdt å vurdere nærmere, for eksempel gjennom forsøksvirksomhet.

### 3. § 1-8 Planbeskrivelse og planprogram

#### Klarlegging

Bestemmelsen tar opp krav om planbeskrivelse og innholdet i denne, samt når og med hvilket innhold planprogram skal utarbeides. Klart og retningslinjer/bestemmelser inngår ikke i planbeskrivelsen, men supplerer denne. Mangler i planbeskrivelsen kan være saksbehandlingsfeil som gir klagegrunnlag.

Utarbeidelse av planprogram foreslås som et krav i forbindelse med arbeidet med fylkesplaner og kommuneplaner. For områdeplan og detaljplan vil bl.a. planen/tiltakets virkning for miljø, naturressurser og samfunn kunne avgjøre om planprogram skal inngå i planprosessen, men selv i slike tilfeller er det ikke alltid slikt særskilt program er nødvendig (f.eks. når behovet ivaretas av parallelle prosesser eller som del av kommunal planstrategi). Programmet skal ta opp behovet for utredninger og vil erstatte "Melding" i dagens konsekvensutredningsprosess, og kan dermed kreve en forholdsvis grundig prosess.

#### Oslo kommunes vurdering/uttalelse

Foreslått presisering av hva planbeskrivelsen skal inneholde stemmer godt overens med Oslo kommunes mål for saksfremstilling. Kravet om at planbeskrivelsen skal beskrive planens forhold til andre planer for området, ivaretar at reguleringsplaner kan måles opp mot en helhetlig byutvikling og viktige overordnede mål. Etter kommunens vurdering kan krav til innhold sikre kvaliteten på planbeskrivelsen. Lovteksten bør også klargjøre at planbeskrivelsen må fremstille ulike avbøtende tiltak som vil bli gjennomført for å håndtere negative konsekvenser.

Det kan innledningsvis nevnes at Plan- og bygningssetaten i kommunen har god erfaring med bruk av plan-/planleggingsprogram i ikke juridisk sammenheng, bl.a. som en mobiliserende prosess mellom partene.

Kommunen støtter forslaget om å ta i bruk planprogram. Det er viktig at loven utformes slik at planprogram bidrar til å fremskaffe et beslutningsgrunnlag for hva et område trenger (ønsket utvikling) og ikke bare hva det tåler (forebygge uønsket utvikling) som gjerne er hovedfokus i konsekvensutredningsprosesser. I tillegg til å klargjøre prosessedokumentasjonsbehov bør også rammer for fysisk utvikling kunne inngå.

Samfunnsutviklingen gjør at kravene til beslutningsgrunnlag for vedtak blir stadig mer komplekse og stiller krav til både etterprøvbarehet og vurdering av konsekvenser. Kommunen mener det er avgjørende at det legges til rette for fleksibilitet i forhold til valg av verktøy i prosessen. Ved at det stilles krav til planprogram bare for planer som kan ha vesentlige virkninger for miljø, naturressurser eller samfunn legges det samtidig til rette for at komplekse

saker får en strukturert og grundig saksbehandling, samtidig som enkle saker kan gis en enklere planprosess.

Forslag til planprogram vil kunne få betydning for å oppnå effektivitet gjennom ryddige og relevante planprosesser med forsterket innsats tidlig i planprosessen. Endringen vil medføre at tidligere melding med forslag til utredningsprogram utgår og at behov for utredning medtas i planprogrammet. Etter kommunens vurdering vil dette kunne medføre at utredningene blir mer relevante og at kunnskaper om forventede konsekvenser og behov for avbøtende tiltak tidlig inngår i utforming av planforslaget. Dette vil gjøre det lettere for berørte parter å gjøre seg kjent med innholdet i planforslaget og å komme med tidlig innspill når planprogrammet legges ut til offentlig ettersyn før selve planforslaget. Utarbeidelse av planprogram kan dermed få positiv betydning for medvirkning.

For at en skal nå målet om effektivitet og forenkling i planarbeidet forutsettes det at planprogram, som nytt ledd i prosessen, medfører tids- og ressursbesparing i andre deler av prosessen. Det må legges vekt på at planprogram må kunne ha en enkel form med fleksibelt, fokusert og lite detaljert innhold, hvis ikke kan planprogram lett bli et tungrodd verktøy med stor gevinst i første rekke for konsulentbransjen. Kommunen er noe bekymret for at planprogram for fylkes- og kommuneplaner kan få en form som blir uforholdsmessig ressurskrevende.

I lovteksten vises det til områdeplan og detaljplan. Dersom lovforslaget skal implementeres i gjeldende plan- og bygningslov forventes det at benevnelsen på plantypene følger gjeldende lov eller at det gis overgangsbestemmelser.

#### **4. § 1-9 Konsekvensutredning av planer med vesentlige virkninger**

##### Klarlegging

Paragrafen slår fast at planbeskrivelsen for kommuneplan, samt for områdeplan og detaljplan med vesentlige virkninger for miljø, samfunn og naturressurser, skal inneholde en redagjøreelse av konsekvenser (konsekvensutredning) basert på vedtatt planprogram. Planen med begrunnelse skal offentliggjøres, herunder eventuelle krav om forhold som skal undersøkes på neste plannivå, om oppfølgende undersøkelser og vilkår for gjennomføring. Forslagsstiller skal bære omkostningene ved konsekvensutredning.

Overordnede arealplaner (fylkesplan, fylkesdelplan, kommuneplan, kommunedelplan) foreslås alltid å inneholde konsekvensutredning.

Hva som skal oppfattes som "vesentlige virkninger" foreslås av utvalget medfult i forskrift basert i hovedtrekk på dagens regelverk for vurdering av om tiltak er konsekvensutredningspliktig eller ikke. Omfang og innhold i konsekvensutredning må videre tilpasses den aktuelle plantype og behov for avklaring.

Lovtekstens avsnitt om oppfølgende undersøkelser og vilkår for gjennomføring er motivert ut fra formodningen om at dette gir øket oppmerksomhet om oppfølging av planene og utforming av avbøtende tiltak tidlig i planprosessen.

Områdeplaner vil i hovedregel bli utarbeidet av kommunen. Kommunedelplaner vil for øvrig bestå, men kun for sektorer eller temaer, ikke for et geografisk spesifisert område, der vil områdeplan bli benyttet.

Planmyndighetene avgjør selv om planprosessen er tilfredsstillende, herunder også fremstilling av konsekvenser. Ansvarlig myndighet trenger ikke lenger "godkjenne" en konsekvensutredning. Mangelfull konsekvensutredning gir imidlertid grunnlag for innsigelse og klage, og kan være saksbehandlingsfeil som gjør planvedtaket ugyldig. Sluttdokument utgår etter disse regler, utredningen godkjennes gjennom planvedtaket.

#### Oslo kommunes vurdering/uttalelse

Lovforslaget kan legge til rette for rasjonell ressursbruk ved at plan og konsekvensutredning integreres. Det forventes at planprogrammet vil sikre at konsekvensutredningen konsentreres om de forhold som er relevante for vurdering av om planforslaget skal vedtas og om det er nødvendig å stille vilkår. Samordningen mellom plan og konsekvensutredning forventes å føre til at behov for nærmere undersøkelser, overvåking og avbøtende tiltak innarbeides i planen og med det sikrer gjennomføringen. Det gir også en god mulighet for å overvåke og klargjøre de faktiske konsekvensene, også i anleggs- og driftsfasen. Det vil trolig være behov for å utvide hjemmelen i § 25 og § 26 for å håndtere denne type oppfølging.

Det vil være avgjørende for at lovforslaget skal være gjennomførbart at konsekvensutredningens innhold, omfang og detaljeringsgrad tilpasses den aktuelle plantype og behov for avklaring. Kommunen er i prinsippet positiv til utredning av overordnet plan, men er likevel meget usikker på om planprogram med offentlig ettersyn og konsekvensutredning er en hensiktsmessig prosess for alle fylkes- og kommuneplaner, da kunnskaps- og beslutningsgrunnlaget ofte er lite detaljert i denne fasen av planarbeidet.

Kommunen imøteser at hva som skal oppfattes som "vessentlige virkninger", som utløser utredningsplikt, nedfelles i forskrift og at det gis rammer for utforming av planprogrammet og konsekvensutredning. Rammene må ivareta de ulike plantypene fra fylkesplan til detaljplan. Videre kan skifte i miljø og samfunn skje så hurtig at den saklige gyldigheten i konsekvensutredninger lett kan foreldes. Juridiske mekanismer som opphever gyldigheten av konsekvensutredninger under gitte omstendigheter, bør derfor vurderes tatt inn.

Oslo kommune ser at lovforslaget kan få positiv betydning for fremtidig planarbeid, men en må samtidig være klar over at lovforslaget tilfører økte offentlige omkostninger og behov for mer planleggingsressurser på kommunalt nivå.

I kommentarene til NOU 2003:14 nevnes det at bestemmelsene slik de er utformet, ikke utelukker at konsekvensutredningsprosessen kan benyttes til å avklare alternativ lokalisering og liknende i forkant av formell planprosess. Oslo kommune ser gjerne at denne mulighet kommer klarere frem i lovteksten. Det vises også til uttalelse fra Byantikvaren, hvor han mener denne muligheten må vurderes innarbeidet i lovteksten, i § 1-8. Utredninger av alternative lokaliseringer må fortsatt foreligge som en mulighet.

**5. § 17-1 til og med § 17-5 (kapittel 17: Konsekvensutredninger for sektorplaner samt tiltak etter andre lover)**

Kapittelet forstås slik at det omfatter tiltak som styres gjennom særlovgivningen og kan gjennomføres uten at det trenger noen forankring i plan eller plan- og bygningsloven eller trenger noen tillatelse etter byggesaksbestemmelsene i samme lov. Kapittelet omfatter videre beslutningsprosesser (sektorplaner) som omfattes av EUs direktiv om miljøvurdering, men som faller utenfor plan- og bygningslovens virkeområde.

Oslo kommune har pga kort tidsfrist (i hovedsak) begrenset sin uttalelse til den del av forslaget som direkte berører plan- og bygningslovgivningen og har således for denne del ingen særskilte kommentarer til kapittel 17. Det vises imidlertid til vedlagt brev fra Byantikvaren datert 31.07.2003 hvor det uttales at denne paragrafen anses som verdifull i forhold til kulturminnevernets interesser.



Ann Kathrine S. Tornås  
Byråd for næring og byutvikling

**Kopi til:** Byutviklingskomiteen  
**Vedlegg:** Uttalelse fra Byantikvaren datert 31.07.2003