

Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 OSLO

Oslo, 27.11.03

Deres ref.: 2003/443- P/HJN
Vår ref.: Sissel Bjørkto/23 15 39 72
Vår saksref.: 02/961 008, 02/40 R 008**NOU 2003:14 (BEDRE KOMMUNAL OG REGIONAL PLANLEGGING ETTER PLAN- OG BYGNINGSLOVEN) - HØRINGSUTTALELSE**

ROM eiendomsutvikling as er utgått av det tidligere NSB BA Eiendom og har ansvar for utvikling av sentrale tomter frigitt fra jernbaneformål. På vegne av NSB AS koordinerer og besvarer vi også høringsuttalelser til plansaker som fremmes etter plan- og bygningsloven.

Vi viser til Deres brev av 20.05.03 med dokumentasjon.

NSBs interesser i saken

NSB AS har mangesidige interesser i den fysiske planleggingen i Norge.

På den ene side er det viktig for oss både som høringspart (offentlig eid transportselskap) og som en stor grunneier å være orientert om all planlegging som berører våre transport- og eiendomsinteresser. Reglene for *medvirkning* i planleggingen er således viktige for oss.

Vi er på den annen side gjennom våre datterselskaper NSB Eiendom AS og ROM eiendomsutvikling as en av landets største eiendomsutviklere og -forvaltere. Vi er derfor som planforslagstillere opptatt av *effektivitet, kvalitet og og forutsigbarhet* i planprosessene.

Som brukere av jernbanens infrastruktur er vi naturligvis også avhengig av de rammevilkår som settes for Jernbaneverkets virksomhet med planlegging, prosjektering og vedlikehold av denne. Her viser vi til Jernbaneverkets uttalelse.

Vi har den 28.08.03 uttalt oss om de paragrafene i endringsforslaget som hadde kortere høringsfrist (klagebehandling, planprogram, konsekvensutredning). Til den foreliggende saken uttaler vi følgende:

Hovedlinjer i lovforslaget

Det foreliggende forslaget til endringer i plan- og bygningsloven er omfattende. Til grunn for det foreliggende lovarbeidet ligger tre hensyn som særlig viktige (s. 35):

1. *forenkling, effektivitet og fleksibilitet* i plansystem og plansaksbehandling
2. forbedret *kvalitet* og
3. økt *medvirkning* i planprosesser og planer

Disse tre hensyn vil i praksis ofte kunne stå i motsetning til hverandre. I avveiningen mellom disse kan det for oss synes som planlovutvalget vel sterkt har vektlagt hensynet til medvirkning på bekostning av forenkling av plansystemet, særlig hva gjelder overordnet plannivå.

Videre er *bærekraftighet* og *helhetstenkning* samt at planleggingen skal være *forpliktende* viktige verdier som lovforslaget bygger på. Dette er verdier vi selvsagt kan stille oss bak.

Nedenfor følger våre merknader til enkelte paragrafer som er av særlig stor viktighet for oss.

§ 1-7 Medvirkning og høring (Kap. 1 Lovens formål, virkeområde og hovedtrekk)

1. ledd sier at som hovedregel skal opplegg for medvirkning fastlegges i planprogrammet. Vi har i vår uttalelse av 28.08.03 uttrykt skepsis til bruken av planprogram på den måten som lovforslaget skisserer. Plikten til å utarbeide planprogram er i lovforslaget heller ikke entydig, men offer for et visst skjønn. Vi spør oss om ikke oppstartvarselet i noe utvidet form (bl.a. inkludert opplegg for medvirkning) kan benyttes til å få de berørte interesser på banen tidlig i prosessen, slik at planprogram som sådant kan sløyfes. For å sikre at alle berørte parter blir hørt og får fremmet sine interesser (om enn bare én gang!) og unngå vilkårlighet fra sak til sak, spør vi oss om ikke vi at rutinene for medvirkning bør nedfelles i selve loven; slik det i hovedsak jo gjøres både nå og i forslaget. Vi mener at man bør tilstrebe uttømmende regler for pliktige samråd, møter, direkte varsling, kunngjøring, høring, hvem som er høringspart, når i planprosessen dette skal skje osv. i lovteksten under de kapitlene som omhandler behandlingen av hver enkelt plantype. Kfr. også 4. og 5. ledd i §1-7.

§ 1-8 Planbeskrivelse og planprogram

Se vår uttalelse av 28.08.03.

§ 1.9 Konsekvensutredninger av planer med vesentlige virkninger.

Det er positivt at KU foreslås integrert i selve planforslaget.

Det følgende gjelder KU relatert til områdeplaner og detaljplaner, alternativt med søknad om rammetillatelse: På s. 254 er listet relevante virkninger som vil utløse krav om KU. Etter vårt syn vil nærmest ethvert tiltak med plankrav etter pbl føre med seg en eller flere av disse virkningene. Spørsmålet blir da hva som er *vesentlig*. Utvalget drøfter dette på s. 254-255. Vi slutter oss i hovedsak til betraktningene og fester oss særlig ved at "Konsekvensutredningens innhold, omfang og detaljeringsgrad må tilpasses den aktuelle plantype og behov for avklaring." Imidlertid mener vi at grunnlaget for dette bør kunne avklares på en enklere måte enn gjennom et obligatorisk planprogram, f.eks. gjennom et møte mellom planmyndighet og forslagstiller, etter at kommentarene til oppstartvarselet er kommet inn. Det bør være et mål å begrense kravet om KU til de planer/tiltak der en KU virkelig betyr noe med tanke på valg og beslutninger av løsninger. Det bør også være et mål å begrense temaene til planens/tiltakets "kritiske punkter".

Se f.ø. vår uttalelse av 28.08.03 når det gjelder KU relatert til kommuneplan og annen overordnet planlegging.

§ 4-2 Statlige planretningslinjer (Kap. 4 Statlige planretningslinjer og planvedtak)

Det er positivt at det fastslås at all planlegging etter pbl *skal* legge statlige planretningslinjer til grunn. Dette er viktig for oss som i de fleste plansaker støtter oss til (dagens) *Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging*. En godt koordinert areal- og transportplanlegging er nødvendig både av miljøhensyn (ref. bærekraftighetsmotivet) og for å kunne finne effektive transportløsninger for bedrifter og næringsliv.

Generelt om Del III Regional planlegging og del IV Kommunal planlegging

Her vil vi si at det er nødvendig at den fysiske og økonomiske planleggingen ser over kommune- og av og til fylkesgrenser. Regional planstrategi kan være en måte å gjøre det på, spesielt dersom planprogram som egen prosess *ikke* innføres. Vi finner det positivt at plikten til slikt samarbeid styrkes i lovforslaget. Spesielt i en tid med stor mobilitet, der bolig- og arbeidsmarked virker sammen på tvers av kommunegrenser, f.eks. Oslo-regionen, er slikt plansamarbeid påkrevet. Dette må knyttes opp mot regional planstrategi og sektormyndighetenes planlegging. Ikke minst for vår egen virksomhet er slikt

plansamarbeid vesentlig. Et optimalt transportsystem der de ulike transportformene sees i sammenheng forutsetter interkommunalt og regionalt plansamarbeid for å lykkes.

På den annen side må vi advare mot at omfanget av den regionale og kommunale planleggingsvirksomheten som trekkes opp i lovforslaget kan virke noe voldsomt. Vi er redd for ressursbruken og for at en viss planleggingstretthet kan bre seg rundt om i kommunene - i arbeidet med planstrategi, planprogram, KU, kommuneplan med samfunnsdel, langsiktig arealstrategi, handlingsdel og arealdel; interkommunalt plansamarbeid, samarbeidsplikt mot sektormyndigheter og fylkesnivå, foruten en rekke områdeplaner, sektorprogram, virksomhetsplaner og økonomiplaner.

Imidlertid foreslår planlovutvalget en endring som vi finner svært positiv og hensiktsmessig i forhold til intensjonene om effektivisering: Antall nedre nivåer i arealplanhierarkiet reduseres fra tre til to, hvorav begge skal være juridisk bindende. Dette vil utvilsomt spare ressurser for såvel planmyndighet som forslagstillere. Områdeplanen er en fleksibel plantype som i hovedsak utarbeides av kommunen for de geografiske områdene der kommuneplanen stiller krav om det. Detaljplanen blir den prosjektrettede plantypen som "private" i hovedsak utarbeider. Dette innebærer en betydelig forenkling i forhold til dagens system, der f.eks. vi på våre tomter stort sett har måttet utarbeide både regulerings- og bebyggelseplan, med betydelig unødig dobbeltarbeid.

Nærmere om enkelte paragrafer i kap. 9 – 13:

§ 9-7 Arealformål i arealdelen (Kap. 9 Kommuneplan)

Areal for omforming og fornyelse kommer som eget hovedformål. Vi ser dette som et uttrykk for at betydning og volum av denne type planlegging og bygging har økt sterkt. En mer utstrakt bruk av dette arealformålet på kommuneplannivå kan være til gunst for dynamikken i byutviklingen. Vi ønsker for eksempel at myndighetene i tide fanger opp jernbaneområder som frigjøres fra sin gamle virksomhet til byutvikling. Når vi skal inn med detaljplaner, vil det være fordelaktig og tidsbesparende med legitimitet i overordnet plannivå ved at området allerede der er avsatt til riktig formål – "Areal for omforming og fornyelse".

§ 9-8 Hensynssoner i arealdelen (kommuneplan)

Lovforslaget innfører et nytt begrep *hensynssoner* der særlige hensyn må tas, f.eks. til støy, til kulturminnevern etc.

Vi spør oss om kommuneplannivået i alle tilfeller er egnet for å fremstille slike soner, på grunn av målestokk/lesbarhet, og omfanget av registreringsarbeidet som må ligge bak. I det minste vil antakelig slike soneangivelser ofte måtte bli grovmasket og derfor kanskje for upresise til å legges til grunn for videre planlegging på lavere nivåer. Vi vil tro at det ofte vil være mer hensiktsmessig å ivareta slike særlige krav på område- og detaljnivå.

Dersom hensynssoner gjennomføres på kommuneplannivå, er det særlig viktig å understreke at slike ikke nødvendigvis skal innebære hindring for utbygging. Støyhensyn kan eksempelvis ivaretas gjennom avbøtende tiltak.

§ 11-1 Formål og hovedelementer (Kap. 11 Områdeplan)

1. ledd: Det sies at kommunen kan overlate til andre/private å utarbeide områdeplan. Vi mener at ved prosjektrettede planer i byggesonen bør en god og gjennomarbeidet detaljplan (inkludert KU hvis nødvendig) *uten* forutgående områdeplan være *det normale*, dersom ikke kommunen selv har utarbeidet områdeplan for det aktuelle sted, f.eks. fordi kommuneplanen setter krav om det. Dette bør fremkomme klarere av lovteksten. I motsatt fall ser vi for oss at utbyggere ofte ville kunne bli stilt overfor krav om å utarbeide både områdeplan og detaljplan, spesielt i komplekse by-situasjoner, der f.eks. vi ofte arbeider. Da er vi jo ikke så veldig mye lenger enn idag, sett fra vår side.

§ 11-5 Bestemmelser i områdeplan

Det foreslås en relativt detaljert, uttømmende liste over hva som kan angis i bestemmelsene. Etter vårt syn er dette positivt ut fra ønsket om entydighet og dermed både forenkling og kvalitet i planforslagene.

Vi finner det også riktig, ut fra et samfunnmessig perspektiv, at det kan gis bestemmelser om parkering og f.eks. p-avgifter og frikjøpsordninger (punkt 7).

Punkt 10 om rekkefølgebestemmelser gir jo kommunen muligheten til en meget sterk styring av utbyggingen i kommunen. I visse tilfelle kan nok dette komme til å legge lokk på utviklingen, ettersom konkurransereglene begrense utbyggers muligheter til eventuelt å tilby seg å stå for påkrevde ytelse selv. Jfr. også kapittel 18 om utbyggingsavtaler. Vi spør oss om det i lovs form er mulig å ta opp andre mulige samarbeidsformer mellom offentlige og private som kan løse slike dilemmaer?

§ 11-6 Behandling av områdeplan

Her mener vi det burde vært fastsatt uttømmende regler for medvirkningsprosedyrene, slik at det normale kan bli at planprogram sløyfes, ref. 3. ledd.

Analogt detaljplan burde det etter vårt syn ha vært fastsatt tidsfrister for behandling av områdeplan, spesielt av hensyn til "private" forslagstillere, jfr §11-1, 1.ledd, siste punktum.

§ 12-1 Formål og hovedelementer (Kap. 12 Detaljplan)

3. ledd, siste punktum: Med unntak av mindre avvik, sies det at dersom detaljplanforslag avviker fra overordnet plan, skal man *før eller samtidig med planvedtaket* foreta nødvendige endringer av den overordnede planen, slik at det blir samsvar. Vi mener at dette vil gjøre prosessen mer rigid og kunne trenere planvedtak i den prosjektrettede planleggingen. Vi antar at det er relativt kostbart å foreta endringer f.eks. i en vedtatt kommuneplan som er distribuert, slik at "alle" blir oppdatert, om vi har forstått lovtekstutkastet rett. Vi vil foreslå at slike avvik heller samles opp og kommer med i neste revisjon av overordnet plan.

§ 12-4 Behandling av detaljplan

2. ledd: Det er positivt at ekstern forslagstiller og kommunens planmyndigheter pålegges å starte enhver detaljplanprosess med et møte. Vi tror dette er et enkelt og selvfølgelig grep for å klargjøre de kritiske faktorer i planarbeidet tidligst mulig i prosessen, etablere en samarbeidsplattform, og unngå senere misforståelser og tidsspille.

5. ledd: Vi er videre svært tilfreds med forslaget om at utarbeiding, saksbehandling og vedtak av detaljplan og søknad om rammetillatelse kan slås sammen. Her ligger det en stor gevinst i ressursbruken både for planmyndigheten og planforlagstillere/utbyggere.

Dette må sies å være i samsvar med planlovutvalgets intensjoner om forenkling og effektivisering, uten at det går på bekostning av demokratiske prinsipper for medvirkning, idét interessentene ivaretas gjennom plansakens regler for varsling, høring m.m.

Når det gjelder *tidsfrister i plansaksbehandlingen*, påpeker vi at de fullstendige endringene i pbl som trådte i kraft 01.07. d.å. *ikke* er kommet med i det foreliggende lovforslagets tekst. Vi legger til grunn at dette skyldes uheldige sammenfall i tid, og at det er hensikten at tidsfristene skal innarbeides i lovforslaget. Når dette er sagt, vil vi anføre følgende: Etter vårt syn bør det settes et strengere krav om tidsfrist i saksbehandlingen også i 2. fase, dvs. etter offentlig høring. Vi er i tvil om den nyinnførte rapporteringsplikten etter 24 uker er tilstrekkelig her. Det er av vesentlig betydning for oss som utbyggere å få bedre kontroll på *total* behandlingstid, for dermed å kunne disponere de økonomiske ressurser knyttet til planen/prosjektet. Vi mener at endringene av 01.07.03 er for lite konsekvente. Nå har man en anledning til å rette på dette.

§ 13-2 Planlegging av transportanlegg av regional og nasjonal betydning (Kap. 13 Samordnet areal- og transportplanlegging)

Det er positivt at Jernbaneverket og de øvrige transportetatene på lik linje med Statens Vegvesen i forslaget gis adgang til selv å fremme og organisere overordnede planer (ref. nåv. pbl § 9-4).

§ 18-1 Vilkår om ytelser i tillatelse til utbygging (Kap. 18 Utbyggingsavtaler)

Det er positivt at det presiseres at utbyggingsavtaler *ikke* kan omfatte annet enn det som er listet, altså *ikke* f.eks. sosial infrastruktur.

Vi fraråder at energiforsyning listes på lik linje med de øvrige. Vi frykter at det kan strekkes til krav om fjernvarmeanlegg etc. som kostnadmessig ikke står i forhold til utbyggers potensielle inntekter ved angjeldende planforslag.

Det er videre viktig at det som omfattes av en utbyggingsavtale, " er nødvendig for å gjennomføre utbyggingen." Her tilligger bevisbyrden kommunen. (1. ledd, 1. punktum.)

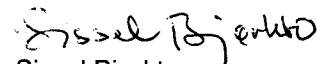
§ 18-2 Definisjon av, og adgang til å inngå, utbyggingsavtaler

Vi gjør oppmerksom på en tilsynelatende feil, idét merknadene på s. 340 nevner et 3. ledd som vi ikke kan finne i selve paragrafens ordlyd.

Med vennlig hilsen
ROM eiendomsutvikling as



Nils Vangdal
eiendomsdirektør



Sissel Bjørkto
sivilarkitekt

Kopi: Jernbaneverket region Øst, plankontoret, Steners gate 1 A, Oslo
NSB AS v/Hans Draagen, Steinar Norli
NSB Eiendom AS v/ Nils Vangdal
ROM eiendomsutvikling as v/ PB, KEH, SIBJ, saken