

## Boligprodusentenes uttalelse til forslag til kommuneplanens arealdel - Oslo mot 2040 Saksnr. 201904656

### Oppsummering

#### 1. Stort boligunderskudd i Oslo – forslaget sikrer ikke tilstrekkelig boligbygging

Forslaget til ny arealdel til kommuneplanen legges fram samtidig som det er en boligkrise i Norge. Salg og igangsetting av nye boliger har stupt, og i Oslo er det opparbeidet et stort boligunderskudd over flere år. Forslaget gir ikke svar på hvordan det store boligbehovet i Oslo kan løses, og hvordan man skal sikre at Oslo får tilstrekkelig boligbygging fremover. Men legger i stedet opp til en mer omstendelig plan- og byggesaksprosess, med flere krav i forslaget som hører hjemme på reguleringsplannivået. Forslaget svarer ikke på det nye byrådets "Hammersborgerklæring", som vil øke boligbyggingen ved å redusere saksbehandlingstiden, forenkle planprosesser, sikre forutsigbarhet og åpne flere områder for utvikling.

#### 2. For høy detaljeringsgrad for kommuneplannivået

Kommuneplanen skal være et overordnet verktøy og ha et langsiktig perspektiv for å gi forutsigbarhet for utviklingen av byens fysiske behov fram mot 2040. Boligprodusentene etterlyser en mer forenklet og overordnet kommuneplan som ikke er mer detaljert enn nødvendig. Forslaget har for høy detaljeringsgrad, og Boligprodusentene mener at konsekvensene som følger av forslaget ikke er tilstrekkelig utredet. Forslaget inneholder også mange tekniske krav som bryter med prinsippet om at tekniske krav er forbeholdt byggteknisk forskrift.

#### 3. Det må utarbeides nytt forslag med ny høring

Boligprodusentene mener at det forslaget til ny kommuneplan vil være svært kostnadsdrivende, øke risikoen, forlenge saksbehandlingstid og svekke forutsigbarhet for boligbyggere. Forslaget støtter ikke oppunder politisk mål om å få fortgang i boligbyggingen. Boligprodusentene ber derfor at det utarbeides et nytt forslag som sendes ut på ny høring.

## INNLEDNING

Boligprodusentenes Forening viser til Oslo kommunes forslag til kommuneplanens arealdel - Oslo mot 2040. Forslaget har vært på høring fra 23.6.2023, og har høringsfrist 22.12.2023. Her følger Boligprodusentenes høringssvar.

## Om Boligprodusentene

**Boligprodusentenes Forening** er en interesseorganisasjon for boligproduserende bedrifter i Norge. Foreningen har over 800 medlemsbedrifter (kjeder, enkeltbedrifter i kjedene og enkeltstående bedrifter). Våre medlemmer står for over halvparten av boligbyggingen her i landet. Foreningens virksomhet er særlig rettet mot næringspolitiske spørsmål og utvikling innenfor boligbyggingen. Vi arbeider aktivt for å styrke kompetansen og ivareta lønnsomhet i bransjen. Ytelser fra foreningens medlemmer skal kjennetegnes av trygghet, kvalitet og bærekraft.

## BOLIGPRODUSENTENES VURDERING

Kommuneplanen skisserer utviklingen av Oslo og viderefører at byen skal bygges innenfra og ut. Den tar utgangspunkt i Oslos særegenheter med marka på den ene siden og fjorden på den andre siden. Dette er både gode kvaliteter og samtidig fysisk begrensninger av mulig byggeområder. Byens arealer er et knapphetsgode som må forvaltes på en god måte.

Forslag til kommuneplanens arealdel er sendt på høring i en tid da boligbyggingen i Norge er i krise, og det er svært lav boligbygging i hele landet. Oslo ligger svært lavt på igangsetting av nye boliger. Forslaget til kommuneplanen prioriterer ikke det viktigste: **Å legge til rette for at det blir bygd nok boliger i årene framover.** Det er allerede stort boligunderskudd i Oslo, og forslaget legger ikke til rette for bygging av de boligene byen trenger framover.

Det er behov for politisk prioritering om å sikre tilstrekkelig boligforsyning, slik at samfunnet, familiene og den enkelte ikke påføres store tap. Tapene oppstår ved at enkeltpersoner og familier ikke finner en egnet bolig, og kollektivt fordi samfunnets produksjonsevne blir svekket på grunn av manglende mobilitet og produktivitet. Dessverre fremkommer det i liten grad av forslaget hvordan Oslo skal dekke det store boligbehovet og sikre tilstrekkelig boligbygging fremover. Forslaget går seg beklageligvis bort i detaljer som heller må løses på et lavere plannivå.

Oslos nye byråd har i "Hammersborgerklæringen" pekt på at det er nødvendig med fortgang i bygging av flere boliger for å dempe prisveksten og sikre at flere kan eie sin egen bolig. Boligprodusentene støtter dette, og kan dessverre ikke se at forslaget til ny kommuneplan ivaretar målet i Hammersborgerklæringen.

Kommuneplanen skal være et verktøy og virkemiddel til å gjennomføre samfunnsdelen. Arealdelen skal være utformet i et langsiktig perspektiv, for å gi forutsigbarhet for hvordan man skal løse byens fysiske behov og hvilke arealer som skal avsettes til boliger, skoler, parker, næringsliv m.m. Kommuneplanen skal gi føringer for reguleringsplaner og bør derfor ikke være mer detaljert enn nødvendig. Forslaget til ny kommuneplan har et tidsperspektiv helt til 2040. Tidsrammen i seg selv sier at planen derfor bør være på overordnet nivå og ikke for detaljert.

Forslaget har en høyere detaljeringsgrad enn grunnlagsmaterialet og beslutningsgrunnlaget til kommuneplanen tilsier. Boligprodusentene mener at konsekvensen som følger av forslaget og de svært detaljerte bestemmelsene ikke er tilstrekkelig utredet. Bestemmelsene pålegger mange nye

oppgaver til boligbygger, det henvises til utallige beregninger, redegjørelser, vurderinger og utredninger som skal gjøres. Vi mener at kommuneplanen er kostnadsdrivende, øker risikoen, gir lengre saksbehandlingstid og svekker forutsigbarhet for boligbyggere.

Flere bestemmelser inneholder tekniske krav som overlapper og bryter med tilsvarende krav vi har i byggt teknisk forskrift. Vi påpeker at Oslo kommune ikke har hjemmel til å stille slike tekniske krav. Etter gjeldende rett er slike tekniske krav forbeholdt byggt teknisk forskrift. Andre bestemmelser regulerer forhold som tradisjonelt gjøres gjennom en reguleringsplan.

Det detaljerte forslaget til ny kommuneplan er også svært vanskelig å forstå, for både fagpersoner og jurister. Vi tror dette vil medføre at praktiseringen, tolkningen og forståelsen av de ulike bestemmelsene vil endre seg flere ganger gjennom behandling av plan- og byggesaker. Det vil gi svekket forutsigbarhet i plan- og byggesaksprosessene, som igjen vil bli svært tid- og ressurskrevende. I tillegg er vi svært bekymret for at konfliktnivået vil bli vesentlig høyere mellom saksbehandlere i kommunen, statsforvalter, innbyggere, utbyggere, forslagstillere, tiltakshavere og ansvarlig søker. Dette mener vi er unødvendig og ikke kan være hensikten med en ny kommuneplan. Det bør være et overordnet mål at forslaget skal bidra til mer tillit, et tettere samarbeid og forståelse mellom kommunen og private om planlegging, utvikling, gjennomføring og finansiering av boligutbygging.

**Boligprodusentene støtter ikke forslaget og ber om at det omarbeides helt. Vi ønsker en kraftig forenklet og mer overordnet kommuneplan. Kommunen må i større grad ta en rolle som tilrettelegger og koordinator for å sikre tilstrekkelig boligbygging. Planbestemmelsene må kuttes ned til det som er nødvendig og som er hensiktsmessig for kommuneplannivået. Dette vil både sikre nødvendig fleksibilitet i planen og gi ønsket retning for den videre utviklingen av Oslo. Et revidert forslag må sendes ut på en ny høring.**

Vi anbefaler følgende:

- Boligforsyningen og reguleringstakten må økes
  - Vi mener boligpotensialet blir redusert med forslaget
  - Det bør innføres kvantitative mål om boligforsyning og saksbehandlingstid
- Bestemmelsene må være på riktig nivå og ikke for detaljerte
  - Vi mener at det må åpnes for flere unntak fra krav om utarbeidelse av plan, og vilkårene for unntak må tydeliggjøres
  - Tekniske krav er forbeholdt byggt teknisk forskrift og kommunen kan ikke sette egne krav
  - For raskere saksbehandlingstid må det foretas en gjennomgang og forenkling av kommunens ulike normer, retningslinjer og veiledninger

I vårt høringssvar har vi valgt å **ikke** kommentere de enkelte bestemmelsene. Det er lite hensiktsmessig, da forslaget må omarbeides helt for bedre å ivareta boligforsyningen i Oslo og sikre riktig detaljeringsnivå på planbestemmelsene. Vi bidrar gjerne i videre arbeid med å utforme planbestemmelsene slik at de kommer på riktig nivå og blir enklere å lese og forstå for alle.

### **Boligforsyningen og reguleringstakten må økes**

I planprogrammet til kommuneplanen står det at det forventes at Oslo har om lag 814 000 innbyggere i 2040, mens det i planbeskrivelsen står at det blir omtrent 781 470 mot 2040? Uansett vil det være behov for å bygge flere tusen boliger hvert år fremover mot 2024.

Oslo har i flere år hatt underskudd i boligforsyningen. Det er urovekkende at kommuneplanens arealdel mangler **ambisjonen om å sikre alle en mulighet til å komme inn på boligmarkedet og eie sin egen bolig**. Uten å prioritere bolig for alle, vil mange havne utenfor Oslos boligmarked. Oslo vil da bli preget av en økende andel eldre og økonomisk godt stilte innbyggere, mens flere og flere vil måtte må flytte ut av byen for å kunne eie sin egen bolig.

Med gjeldende kommuneplan 2015 har Oslo regulert langt færre boliger enn den demografiske boligutviklingen tilsier. Det er behov for å regulere og bygge i et langt høyere tempo for å møte befolkningsveksten og dempe boligprisutviklingen. Siden 2010 er det i snitt bare regulert ca. 1500 boliger i året, og reguleringstiden har økt betydelig. Behovet er minst 3000 ferdigregulerte boliger hvert år. Men det reelle behovet er trolig langt høyere enn dette – fordi det i mange tilfeller kan ta 10 år å nyttiggjøre seg alle boligene i en reguleringsplan.

Boligprodusentenes Forening etterlyser at byens politikere tar ansvar for at den faktiske boligutviklingen over år har bidratt til et underskudd i boligforsyningen. Det som Oslo mangler mest av alt er samtlende politisk vilje til å løfte boligutviklingen til et nivå som reduserer sosiale forskjeller og utestengning fra boligmarkedet, og bidrar til at unge mennesker kan etablere seg i Oslo, og ikke må flytte ut. Det er svært positivt at det nye byrådet prioriterer bygging av flere boliger, og dette må følges opp i forslag til ny kommuneplan.

### **Vi mener boligpotensialet blir redusert med forslaget**

I forslaget til ny kommuneplan hevdes det at det i teorien kan bygges ut 120 000 nye boliger fram til 2040. Det mener vi er et helt urealistisk tall. Vi viser til høringsuttalelse fra Stor Oslo Eiendom, OBOS og JM Norge som beskriver et vesentlig lavere boligpotensial. Boligprodusentene støtter redegjørelsen og beregningene som viser at tidsbestemt boligpotensial i forslaget i beste fall er 70 000 boliger (etter 2040).

Forslaget reduserer boligpotensialet sammenlignet med gjeldende kommuneplan 2015. Mindre areal kan utvikles, og det foretas innstramninger i høyder og utnyttelsesgrad uten at det er vurdert hvilke konsekvenser dette får for utbygging av gjeldende arealplaner. I forslaget er det også påpekt at *"kvalitetskrav skal prioriteres foran utnyttelse"*. Vi vil understreke at det ikke er noen motsetning mellom å bygge høyt og tett, samtidig som man sikrer beboerne og lokalmiljøene gode, miljøvennlige boliger og uteområder med høy kvalitet. Men kommunen må ha forståelse for at arealplaner må være økonomisk byggbare for at de skal kunne gjennomføres. Dette er avgjørende for videre boligutvikling i Oslo. da Byggekostnadene har økt betydelig de siste årene, og der er svært krevende å få planer og prosjekter til å bli økonomisk bærekraftige.

Alle eiendommer og bygg har en teknisk verdi i dag som må vurderes i forhold til om utbyggingspotensialet i forslaget gir enn høyere verdi. Hvis ikke forsvinner incentivet for å utvikle eiendommer videre. Vi kan ikke se at det er gjort noen vurdering av kostnader, økonomisk bærekraft og konsekvenser som forslaget vil ha for gjeldende reguleringsplaner og utarbeidelse av nye planer. Slik vurdering kreves etter pbl § 3.1: *"Planen skal bygge på økonomiske og andre ressursmessige forutsetninger og ikke være mer omfattende enn nødvendig"*. Forslaget vil innebære at mange gjeldende reguleringsplaner, pågående reguleringsprosesser, herunder eiendommer/områder, vil få redusert utnyttelse. Dette vil redusere de økonomiske forutsetningene for utvikling av Oslo.

## Det bør innføres kvantitative mål om boligforsyning og saksbehandlingstid

Den sviktende boligforsyningen i Oslo kommer til syne gjennom prisveksten for brukte boliger. Prisveksten løper her fra lønnsveksten, og forsterker skiller i boligmarkedet mellom de som eier bolig og de som er henvist til leiemarkedet. Sykepleierindeksen måler hvor stor andel av de omsatte boligene en singel sykepleier får finansiering til å kjøpe. I Oslo kommune hadde en enslig sykepleier råd til 1,5 % av boligene i 2022<sup>1</sup>. Sykepleieryrket er egnet fordi inntekten representerer en typisk god norsk inntekt, og er i liten grad konjunkturavhengig. Det er ca. 60 % av befolkningen i landet som har lavere inntekt enn en sykepleier.

Boligutviklere har lenge påpekt at vi må bygge flere boliger tilpasset etterspørselen etter mindre boliger. Nær halvparten av husholdningene i Oslo består av enpersonshusholdning. Boligprodusentene vil hevde at det er mulig å bygge boliger som både er arealsmarte, kompakte og gode å bo i, for både enpersonshusholdninger og familieboliger. Folk flest har ikke råd til store boliger når prisene i Oslo har passert over 100 000 kr pr kvm. Ved å bygge flere mindre boenheter vil flere få mulighet til å eie egen bolig.

Det må bygges flere boliger for folk flest for å stagge boligprisveksten og for å sikre bærekraftig boligforsyning i Oslo, og sikre at arbeidstakere kan bo i byen de arbeider i. Drømmen om å eie egen bolig blir snart uoppnåelig for husholdninger med alminnelige inntekter. I perioden fra 2016 til og med 2022 vokste Oslo med 22 160 husholdninger, ifølge SSB. Over 50 % av de nye husholdningene (11 848 husholdninger) ble henvist til leiemarkedet. Politikerne i Oslo har her et stort ansvar.

Hvis boligforsyningen ikke bedres vil de sosiale utfordringene i boligmarkedet øke år for år, og skape sosiale utfordringer som vil belaste kommunen. Plan- og bygningsloven stiller i formålsparagrafen § 1-1 krav om at: *Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner.* I 2021 ble det innført krav i § 3-1 bokstav d om at planer skal hensyn ta *tilstrekkelig boligbygging.* Vi mener planforslaget ikke ivaretar dette kravet. Oslo må sikres tilstrekkelig boligbygging, og politikerne i må prioritere dette minst like høyt som hensyn til arkitektur, miljø, fortetting m.m.

Både gjeldende kommuneplan og forslaget til ny kommuneplan har flere kvalitative mål for boligbyggingen i Oslo. Boligprodusentenes Forening etterlyser konkrete kvantitative mål for å få fart på boligbyggingen og sikre tilstrekkelig boligforsyning.

Følgende kvantitative mål bør fremkomme av kommuneplanen:

- måltall for regulering av antall boenheter pr år og i perioden kommuneplanen skal virke
- måltall for saksbehandlingstid på plansaker og byggesaker
- Oslo trenger en leilighetsnorm som sikrer nødvendig boligforsyning for vanlige folk og enpersonshusholdninger. Gjeldende leilighetsnorm må derfor evalueres for å se om den ivaretar dette, og nødvendige endringer må gjøres.

---

<sup>1</sup> Tall fra eiendom Norge - <https://eiendommenorge.no/aktuelt/blogg/sykepleierindeksen-2022>

## Bestemmelser må være på riktig nivå og ikke for detaljerte

Boligprodusentene mener at bestemmelsene i forlaget til kommuneplanen er for detaljerte. Kravene og bestemmelser må være mer overordnet som er hensiktsmessig for kommuneplannivået.

Boligprodusentene viser til fersk tolkningsuttalelse fra KDD datert 11.12.2023 om detaljeringsgraden i kommuneplanbestemmelser, som vi mener er særlig relevant for forslaget til ny kommuneplan for Oslo:

*Plan- og bygningslovens prosessregler forutsetter at kommuneplanens arealdel (KPA) er en forskrift, dvs. et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer. En KPA kan i praksis utarbeides for detaljert for kommuneplannivåets prosesskrav, slik at prosesskravene ikke samsvarer med innholdet i planen. Det er en direkte kobling mellom juridisk holdbare bestemmelser og graden av varsling, og det er derfor viktig at KPA holdes på et overordnet nivå. **En for detaljert KPA vil falle inn under forvaltningslovens bestemmelser om enkeltvedtak i kapittel IV. Dette innebærer blant annet krav om forhåndsvarsling og klagerett. Ordinært vil det være et krav om reguleringsplan for å fastsette bestemmelser som faller inn under definisjonen av enkeltvedtak etter forvaltningslovens regler.***

*Det følger av pbl. § 11-1 annet ledd at «Kommuneplanen skal ivareta både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver, og bør omfatte alle viktige mål og oppgaver i kommunen. Den skal ta utgangspunkt i den kommunale planstrategien og legge retningslinjer og pålegg fra statlige og regionale myndigheter til grunn». Videre følger det av pbl. § 11-5 annet ledd andre punktum at «Kommuneplanens arealdel skal omfatte plankart, bestemmelser og planbeskrivelse hvor det framgår hvordan nasjonale mål og retningslinjer, og overordnede planer for arealbruk, er ivaretatt». Av dette følger at kommuneplanens arealdel skal fastsette hovedtrekkene i arealdisponeringen. Forarbeidene, jf. Ot.prp. 32 (2007-2008) Om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) kap. 6.11, merknader til § 11-7, presiserer at det er tale om **en grovmasket oversiktsplan som fastlegger, viser og binder opp hovedtrekkene i arealbruken. Forarbeidene understreker videre at arealdelen skal være en plan uten flere detaljer enn hva som er nødvendig for å sikre en overordnet styring av arealbruken i kommunen. Detaljregulering av arealbruken skal som hovedregel skje gjennom reguleringsplaner.** Vår utheving.*

Boligprodusentene mener forslaget til ny kommuneplan går seg bort i detaljer som skal løses på reguleringsplannivået, vi stiller spørsmål om dette er hensiktsmessig ressursbruk og lovlig.

Med så mange detaljerte krav legges det i for liten grad opp til stedstilpassede løsninger. Forslaget sier ikke noe om hvordan ulike kvalitetskrav skal vektas i forhold til hverandre. Når alt er like viktig legges det opp til nesten umulige avveininger, og "det gode blir det bestes fiende". I tillegg er flere krav i direkte strid med hverandre. Et eksempel er bestemmelsene for bruken av første etasje. Med så mange krav og føringer for hva etasjen kan benyttes til, legges det opp til mange vanskelige avveininger. Noen eksempler:

- Fellesareal (nr. 9.3 plassering i første etasje).
- Krav om at 20 prosent av boligene er større, familievennlige boliger (nr. 9.4).
- Familievennlige boliger i første etasje skal ha egen inngang. Inngangen vil da ta opp fasadelengde som kunne vært brukt til et soverom. Den får da færre soverom eller blir større og dyrere. Hvorfor kan ikke en familievennlig bolig ha inngang fra et trapperom?

- Sykkelparkering på første plan, nær inngang.
- Utadrettet virksomhet/næring.
- Fleksible lokaler med større innvendig takhøyde (retningslinje til nr. 13.5 og til nr. 9.4).
- Forbudet mot bruksendring fra strøkstjenlig virksomhet til bolig (nr. 9.4 bokstav c).

Vi mener at forslaget gir en uoversiktlig situasjon, vil medføre uforutsigbarhet, økt byråkrati og behov for mange tidkrevende plan- og byggesakprosesser. Det er mange bestemmelser som er uklare og må tolkes eller avklares før videre saksbehandling. Dette kompliserer unødvendig saksbehandlingen i plan- og byggesak. Av erfaring vet vi at kravene vil bli tolket ulikt internt i kommunen. Kommunen vil også gjennom underveis i saksbehandlingen endre tolkningen og praktiseringen av ulike bestemmelser. Forslaget vil også føre til at saksbehandlere i kommunen vil tolke kommuneplanens arealdel med henvisninger til ulike normer og retningslinjer på annen måte enn statsforvalter, utbygger, forslagstillere og ansvarlig søkere.

Flere krav i forslaget innebærer at det må gjennomføres detaljprosjektering ved utarbeidelse av nye reguleringsplaner. Dette vil være svært fordyrende og gi for høy detaljeringsgrad i reguleringsplanene. Ved gjennomføring av prosjekter og søknad om byggesak vil det ofte være behov for å gjøre mindre justeringer av prosjekter. Med så høy detaljeringsgrad i planene vil dette ikke være mulig uten dispensasjon. Boligprodusentene frykter at forslaget vil føre til behov for flere dispensasjoner og unødig tautrekking mellom kommunen og forslagstillere/ansvarlig søkere.

Ved utarbeidelse av nye reguleringsplaner, vil det også oppstå en del motstrid, noe som vil være til hinder for å finne de gode løsningene tilpasset det enkelte prosjekt. En rekke av bestemmelsene begrenser også valg av løsninger, og kan medføre at målsettinger ikke nås.

Kommuneplanens arealdel skal angi hovedtrekkene i arealdisponeringen, med ramme og betingelser for hvilke nye tiltak og ny arealbruk som kan iverksettes, samt hvilke viktige hensyn som må ivaretas ved disponeringen av arealene, jf. pbl. § 11-5 andre ledd første setning. Bestemmelsen er utdypet i pbl, forarbeider i Ot.prp. nr. 32 {2007-2008} s. 211:

*Andre ledd første punktum forutsetter at arealplanen skal angi hovedtrekkene i hvordan arealene skal brukes og vernes, og hvilke viktige hensyn som må ivaretas ved disponeringen av arealene. Arealdelen er et verktøy til å gjennomføre samfunnsdelen. Samtidig skal arealdelen være utformet i et langsiktig perspektiv. Den må derfor være tilstrekkelig fleksibel slik at det er mulig å innpasse nye behov og muligheter. Det innebærer at kommuneplanens arealdel bør holdes på et relativt overordnet nivå og ikke ta for seg detaljer. Dette gjelder spesielt innenfor area/formålet bebyggelse og anlegg.*

I merknadene til PBL. § 11-6 andre ledd impliseres det at kommuneplanen har visse materielle grenser:

*Ordinært vil det være et krav om reguleringsplan for å fastsette bestemmelser som faller inn under definisjonen av enkeltvedtak etter forvaltningslovens regler. Grunnen til dette er blant annet at **kommuneplanens saksbehandlingsregler ikke er grundige nok i slike tilfeller**. Vår utheving.*

De detaljerte arealavklaringer som foreslås i kommuneplan bestemmelsene må anses å være enkeltvedtak og burde dermed følge saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak. De alminnelige saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak er mer omfattende enn de som gjelder for forskriftskrav,

med krav om blant annet forhåndsvarsel og klagerett. Forskjellene i saksbehandlingsreglene i pbl for kommuneplan og reguleringsplan må ses i sammenheng med dette.

KDD har i en uttalelse datert 5.11.2021 i sak 21/3893-3 kommet med følgende betraktninger om detaljerte kommuneplanbestemmelser:

*Detaljerte arealavklaringer skal gjøres på reguleringsplannivå, og departementet er av den oppfatning at det ofte kan være utfordrende å supplere en reguleringsplan ved mer detaljerte bestemmelser på kommuneplannivå. Samtidig gir plan- og bygningsloven stor fleksibilitet når det gjelder å velge detaljeringsgrad i kommuneplanen, og åpner også for fremstilling av planer med høy detaljeringsgrad innenfor rammen av forvaltningsloven, se reguleringsplanveilederen pkt. 2.3. Departementet mener derfor at det kan gis supplerende bestemmelser i kommuneplanen. Like fullt vil en for detaljert kommuneplan falle inn under forvaltningslovens bestemmelser om enkeltvedtak i kapittel IV. Dette kan innebære at det kan være krav om forhåndsvarsel og eventuelt klagerett. Dersom detaljeringsgraden er høy og planen går inn i spørsmål og avklaringer som har stor betydning for enkeltgrunneiere eller andre berørte, bør man som hovedregel velge å endre reguleringsplanen.*

*En nyere kommuneplan kan endre berørtes rettigheter i en reguleringsplan helt eller delvis. Bakgrunnen kan være motstrid mellom formål eller bestemmelser i planene, eller at kommuneplanen har bestemmelser om forhold som ikke er regulert i den gamle reguleringsplanen. Denne rettsvirkningen følger av plan- og bygningslovens system, så lenge kommuneplanbestemmelsene holder seg generelle og på et overordnet kommuneplannivå. Det er dette departementet har lagt til grunn når det er sagt at kommuneplan kan supplere reguleringsplan. **Det må likevel trekkes en grense mot nye bestemmelser som har intensjon om å endre en reguleringsplan eller flere på en for detaljert måte. Dette kan være en indikasjon på at bestemmelsen ikke hører hjemme i en kommuneplan. Da må reguleringsplanen endres etter plan- og bygningsloven § 12-14.***

*Det som er vedtatt i en reguleringsplan er varslet berørte parter, og endringer i denne planen må varsles på samme måte av hensyn til **blant annet medvirkning, rettsikkerhet og forutsigbarhet**. Plan- og bygningsloven har mange verktøy som gir fleksibilitet for kommunen i planarbeidet. **I valget mellom kommuneplanbestemmelser eller reguleringsplanbestemmelser kan forholdet til forvaltningsloven og reglene om enkeltvedtak være av stor betydning.** Vår uthevning.*

Flere av bestemmelsene i forslag til ny kommuneplan har til hensikt å regulere konkret utbygging på enkelteiendommer og/eller nærmere avgrensede områder av en slik art at de endrer de planforutsetninger som pr. nå er gjeldende. Vi mener det blir feil prosess og feil "planverktøy" for å oppnå kommunens mål. Det blir verken riktig prosess, medvirkning, grad av utredning eller beslutningsgrunnlag.

Boligprodusentene anbefaler derfor at bestemmelsene forenkles, slik at de omhandler forhold knyttet til kommuneplannivået og overordnede føringer for utvikling.



## **Vi mener at det må åpnes for flere unntak fra krav om utarbeidelse av plan, og vilkårene for unntak må tydeliggjøres**

Forlag til kommuneplan krever utarbeidelse av reguleringsplan for nesten alle tiltak. Det virker som om Oslo kommune har oversett at reguleringsplan kun kreves i "større bygge- og anleggstilltak og andre tiltak som kan få vesentlig virkning for miljø og samfunn". Altså ikke for alle søknadspliktige tiltak. Det er åpnet for visse unntak fra plankravet, men omfanget av dokumentasjonskravene i forslaget nærmer seg det som gjelder for en full reguleringsplan. I tillegg legges det til grunn at søknader om unntak skal behandles som oppstartsmøte i etaten. En endring av kommuneplanen er en del av samfunnsutviklingen, men sammenstilling av eksisterende planverk sammen med ny arealdel krever ikke at alt må planlegges på nytt.

Forslaget til ny kommuneplan har særskilte plankrav for planer vedtatt før 2015. Kommune har i perioden 2005–2015 utarbeidet og etablert flere kvalitetsnormer for å tydeliggjøre kommunens forventninger til arealplanleggingen. De fleste av disse gjelder i stor grad fortsatt. Ut fra dette burde det forvaltningsmessig være tilstrekkelig å la eksisterende reguleringsplaner fra perioden 2005–2015 fortsette å gjelde, forutsatt at nye krav i ny kommuneplan ivaretas. Det vil i mange sammenhenger være unødvendig å kreve helt nye planprosesser, de fleste vurderingene bør kunne håndteres som en del av byggesaksbehandlingen.

Forslag til kommuneplan er for prosesstungt, og det legger opp til et regime hvor man skal sikrer seg juridisk med både "belte og bukseseler". Dette mener vi er lite hensiktsmessig og vil føre til unødvendig ressursbruk for kommunen og private.

Vi vil også påpeke at bestemmelsene om unntak fra plankrav i nr. 2.3 bokstav a og b, nr. 2.4 bokstav b og c, nr. 3.1.2 bokstav a og b, og nr. 3.2.1 bokstav b, c, og d er svært uklare og lite presise. Vurdering av mulige unntak fra krav om utarbeidelse av reguleringsplan knytter seg stort sett til skjønnsmessige vurderinger. Det vil gjøre avveininger unødvendige vanskelige, og vi tror det vil øke konfliktnivået. I tillegg tror vi at Statsforvalteren oftere vil bli trukket inn i vurderingene.

## **Tekniske krav er forbeholdt byggt teknisk forskrift og kommunen kan ikke sette egne krav**

Det er et bærende prinsipp i pbl om at krav til tekniske løsninger er forbeholdt byggt teknisk forskrift (TEK17). Vi skal ha et nasjonalt, omforent, teknisk regelverk. Departementet har i uttalelser av 17.1.2012 og 6.1.2015 påpekt at tekniske krav er forbeholdt byggt teknisk forskrift, og at den enkelte kommune ikke kan gi egne bestemmelser om tekniske krav for bygg for områder som er dekket av krav i TEK.

Det betyr at kommunene i arealplaner ikke kan stille egne eller strengere tekniske krav enn kravene i TEK17. Slike kommunale krav utfordrer prinsippet om at vi skal ha et nasjonalt og omforent teknisk regelverk som ivaretar grunnleggende hensyn til helse, miljø, sikkerhet/rømning og tilgjengelighet, og som bidrar til å sikre kvalitet, effektivitet og forutsigbarhet i plan- og byggeprosessen. Boligbyggingen i Norge er nå rekordlav, og slike kommunale særkrav bidrar ytterligere til å bremse boligproduksjonen.

I forslaget er det flere egne bestemmelser om energikrav, ombruk m.m. som er gjentar TEK17 krav eller går lengre enn TEK17. Vi mener det er unødvendig å gjenta krav som står i TEK17 i arealplaner, da disse kravene gjelder uansett. Dersom kravene endres i en ny TEK så kan det oppstå misforståelser om det er kravene i arealplanen eller TEK som gjelder. Vi anmoder at alle krav som dekkes av TEK tas ut av planforslaget, og understreker at kommunen ikke kan sette andre og

strengere krav enn det som er fastsatt i TEK. Det vil være svært uheldig om Oslo kommune prøver å innføre en kommune TEK som ikke stemmer overens med nasjonale krav.

Når det gjelder krav i arealplanen knyttet til klimagassutslipp, så vil vi påpeke at det fra 1. juli 2022 (med overgangsbestemmelse på et år) ble innført krav om klimagassregnskap fra materialer i TEK17 § 17-1. Krav til klimagassutslipp er dermed regulert gjennom TEK17, og Oslo kommune kan ikke stille egne plankrav om dette.

Vi har forståelse for at Oslo og andre kommuner er ambisiøse og ønsker å stille strenge miljøkrav til nybygging. Kommunene har full anledning til dette der de selv er byggherre, eller der de gjennom salg av tomt har stilt miljøkrav i kontrakten. Men kommunene kan ikke regulatorisk gjennom arealplanbestemmelser innføre tekniske krav som strider med TEK17.

Samtidig har vi det travelt. Vi skal kutte klimagassutslipp betydelig innen 2030, og være på tilnærmet nullutslippsnivå i 2050. Et viktig første grep vil være å samkjøre regelverket og utvikle en standardisert og felles metodikk for klimagassberegninger med entydige beregningsregler. Det har vi ikke i dag. Det vil gi oss et bedre grunnlag for å innføre tallfestede utslippsrammer i TEK17. Det vil også være viktig for digitaliseringen som det grønne skiftet krever.

Oslo kommune er en stor aktør. Kommunen bør bidra i fellesskapet, og ikke kjøre sololøp. Vi oppfordrer derfor Oslo kommune om å delta i arbeidet som nå gjøres i Standard Norge med å revidere klimagassberegningsstandarden NS 3720. Målet er at denne standarden skal bli mer normativ og entydig. Da vil den også kunne brukes som et grunnlag ved innføring av utslippsrammer i TEK17.

### **Kommunen har ikke hjemmel til å kreve utslippsfrie bygge- og anleggsplasser**

I nr. 13.2 foreslås det at alle maskinene på bygge- og anleggsplassene, inkludert aggregater og kompressorer, skal bruke elektrisitet, bærekraftig biodrivstoff eller andre klimanøytrale og bærekraftige energikilde. Videre at dokumentasjon for oppfyllelse av krav skal foreligge ved søknad om igangsettingstillatelse.

Til bestemmelsen står det at den høres i påvente av nasjonale krav og eventuelt tydeliggjøring av regelverket. Vi påpeker at det foreligger flere uttalelser fra departementet som sier at kommuner ikke har hjemmel til å kreve utslippsfrie bygge- og anleggsplasser i arealplaner. Hjemmelsgrunnlaget er derfor avklart, og vi mener at Oslo kommune ikke har anledning til å foreslå eller innføre krav om utslippsfrie bygge- og anleggsplasser.

### **For raskere saksbehandlingstid må det foretas en gjennomgang og forenkling av kommunens ulike normer, retningslinjer og veiledninger**

Det er et stort behov for en gjennomgang og forenkling av de ulike normene, retningslinjene, veilederne som er utviklet for plan- og byggesaker. Vi tror det vil føre til raskere saksbehandlingstid på planer og raskere gjennomføring av byutviklingen.

Vi vil påpeke at Plan- og bygningsetatene med sine faglige vurderinger og prosesser bidrar til at plan- og byggesaksarbeidet blir komplekst. Det er en overflod av ulike type normer, retningslinjer og veiledere som gjør det krevende å forholde seg til for både forslagsstillere, ansvarlig søker og etatens egne saksbehandlere. Det er uklart hva som er krav og hva som er anbefaling, hvilke dokumenter

som gjelder foran andre, hva som er viktig og hva som er mindre viktig. Og hvordan praktiserer og tolker etaten krav til dokumentasjon m.m. når planforslaget/byggesøknaden innsendes – og tolkningen endres underveis i saksbehandlingsprosessen?

Det er en stor utfordring at saksbehandlere i PBE tolker kommuneplanen med henvisninger til ulike normer og retningslinjer på annen måte enn utbygger, forslagstillere og ansvarlig søker. Når PBE i løpet av behandling av plan- og byggesakene endrer tolkningen og praktisering av ulike bestemmelser, fører dette til mer uforutsigbarhet og økt tidsbruk.

Boligprodusentene anbefaler at som en del av revisjonen av kommuneplanen, gjerne i samråd med bransjen, tas en grundig gjennomgang av oppbygning av kommuneplanen, bestemmelsene og henvisninger til normer m.m. Det er svært viktig at kommunens saksbehandlere, statsforvalter, forslagstillere, utbyggere og ansvarlig søkere forstår kravene på samme måte. Dette vil spare tid og ressurser, og man unngår unødige konflikter mellom partene. Enklere og tydeligere praktiseringene av kommuneplanen med tilhørende normer og retningslinjer vil gi flere komplette plan- og byggesaker.

Med vennlig hilsen  
For Boligprodusentenes Forening



Lars Jacob Hiim  
Adm. direktør