

Til:

Kopi til:

Fra: Margareth Sundfør Seksjon for byutvikling, Byplan

Vår ref.  
PLAN-22/02635-15

Dato  
28.02.2023

## **Forslag til bestemmelser til KPA 2023-34 om plankrav og tiltak som kan gjennomføres uten ytterligere plan mv.**

Foreslåtte bestemmelser ble presentert for ledelsen på byutvikling i møte 21. februar 2023.

### **1. Reguleringsplaner vedtatt etter 1. januar 2013 skal gjelde foran ny KPA**

Grensesnittet i gjeldende KPA er at reguleringsplaner vedtatt etter 1. januar 2006 gjelder foran KPA 2017-2026. Bakgrunnen for dagens grensesnitt er usikkert. Vi har ikke funnet dokumentspor eller begrunnelse for hvorfor skjæringspunktet 1. januar 2006 er valgt.

I ny KPA foreslår vi at reguleringsplaner vedtatt etter 1. januar 2013 gjelder foran KPA 2023-2034. Alle reguleringsplaner er gyldige og har rettsvirkning inntil de formelt oppheves, men det er en gjentakende 10-årsregel i loven som kan begrense gyldigheten av reguleringsplaner. Denne gjentakende «10-årsregelen» legges til grunn for forslaget, herunder:

- Vurderingsplikt på private detaljreguleringer for nye utbyggingsområder som ikke er igangsatt, pbl. § 12-4 femte ledd
- Frist for ekspropriasjon, pbl. § 16-2 første ledd
- Begrensningen i adgangen til å fremme innsigelse, pbl. § 5-5 første ledd

Videre i fagveiledning omtales også andre forhold som knyttes til «10-årsregelen», blant annet:

- Behov for å vurdere ny undersøkelsesplikt for automatisk freda kulturminner,
- Behov for ny eller oppdatert ROS-analyse
- Behov for nye naturfarevurderinger

Foreslått skjæringspunkt tar med seg det vesentlige av ny kunnskap og lov- og forskriftsendringer. Det er særlig lagt vekt på at 10-årsregel kan legges til grunn for når naturfarevurderinger må anses som utdaterte.

Forslag til bestemmelse:

*Reguleringsplaner vedtatt etter 1. januar 2013 går ved eventuell motstrid foran kommuneplanens arealdel.*

Foreslått bestemmelse hjemles i plan- og bygningsloven § 1-5 andre ledd.

Forslaget er basert på notatet «Gjennomgang av grensesnitt i bestemmelsene om forholdet mellom KPA og reguleringsplaner» (PLAN-22/02635-9).

## **2. Generelt plankrav videreføres ikke i KPA 2023-2034**

I gjeldende KPA er det gitt følgende bestemmelse:

*For areal som på plankartet er avsatt til bebyggelse og anlegg (pbl §11-7, nr.1), samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur (pbl §11-7, nr.2) tillates ikke tiltak som nevnt i plan- og bygningsloven § 1-6, før området inngår i reguleringsplan.*

Bakgrunnen for det generelle plankravet i gjeldende KPA er usikkert. Vi har ikke funnet dokumentspor eller begrunnelse for hvorfor det er tatt inn en slik bestemmelse. I arbeidet med ny KPA er det ikke gjort en vurdering av hvordan det generelle plankravet er brukt eller hvilke erfaringer kommunen har med en slik bestemmelse.

Vi finner ikke grunnlag for å stille et generelt plankrav i ny KPA. Etter vår vurdering krever fastsettelse av plankrav en grundig utredning og gjennomgang av kommunens praksis, herunder en kartlegging om det er gitt tillatelse i byggesaker hvor det burde vært stilt krav om regulering.

I stedet for et generelt plankrav i KPA foreslår vi etablering av rutiner for vurdering av behov for å stille plankrav i konkrete byggesaker. Ofte vil det foreligge hjemmel for å kunne avslå en byggesak. Kommunen kan da avslå søknad om dispensasjon og begrunne dette med at det er behov for regulering. Dersom det ikke foreligger avslagshjemmel, kan det vurderes midlertidig forbud mot tiltak med bruk av plan- og bygningsloven § 13-1.

Forslaget om å ikke videreføre et generelt plankrav i ny KPA er basert på notatet «Vurdering av behov for plankrav i KPA» (PLAN-22/02635-1).

I notatet er det også gjort en vurdering av kravet om reguleringsplan i plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd for større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Bestemmelsen stiller krav om at et konkret tiltak skal inngå i reguleringsplan, men stiller ikke krav om ny plan. På grunn av at store deler av arealene innenfor byområdet i Tromsø er regulert, legger vi til grunn at det kun er i noen få saker at plankravet i loven vil komme til anvendelse.

## **3. Krav om reguleringsplan etter pbl. 11-9 nr. 1 for visse arealer**

Vi foreslår at det i ny KPA er krav om utarbeiding av reguleringsplan for nye areal/tiltak som tas inn, og at dette går fram av bestemmelsene til det enkelte areal/tiltak.

Bakgrunnen for krav om reguleringsplan går fram av KU-vurderingen som er gjort for de aktuelle arealene/tiltakene. Kravet er forankret i de hensynene og forholdene som det er saklig grunn for å følge opp i de planene som kreves.

Forslag til bestemmelse til visse arealer/tiltak:

*Det kan ikke gis tillatelse til tiltak før det foreligger detaljregulering.*

Bestemmelsen hjemles i plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 1.

I de tilfeller det er grunnlag for å kreve utarbeiding av områderegulering før detaljregulering kan vedtas er det gitt bestemmelse om det under de aktuelle arealene/tiltakene.

#### 4. Fortetting i etablerte boligområder

Gjeldende bestemmelser i KPA åpner for fortetting i etablerte boligområder (kap. 8 i gjeldende KPA). Bestemmelsene om fortetting i etablerte boligområder ser ut til å være innført for første gang i 2000-revisjonen av KPA. Det betyr at vi har hatt 22 år med denne typen fortetting i kommunen. En gjennomgang av søknader kommunen har mottatt viser at vi har 5 hovedvarianter av fortetting. De 5 variantene er vist i figuren under.



Figuren viser de 5 hovedvariantene av fortetting vi ser i byggesaker i dag. Listen baserer seg på et trafikklssystem, slik at fortettingstypene rangeres fra lav til høy konfliktgrad. Foreslått strategi i ny revisjon av KPA er å få kontroll på og begrense variantene 3, 4, og 5.

Gjennomgangen de ulike variantene av fortetting viser at variant nr. 1, tilbygg/ombygging av eksisterende bolig som medfører ny boenhet, i liten grad er konfliktfylt. Varianten kan føre til noe større volum, men ivaretar boligens plassering på tomten. Parkering og uteoppholdsareal beholder gjerne opprinnelig plassering. Uteoppholdsarealet har som regel god kvalitet og ligger sør/vest vendt. Tilbygg utformes som visuell kontrast eller tilpasning til boligen.

Variant nr. 2, bygge ny bolig på samme tomt som eksisterende bolig, kan føre til nedbygging av uteoppholdsarealet, fordi ny bolig gjerne plasseres i hagen der det er plass. Frittliggende boliger på samme tomt er også en uheldig løsning med hensyn til eierforhold.

Variantene 3 og 5 omfatter ulik oppdeling av boligtomter og bygging av flere nye boenheter. Disse variantene er særlig konfliktfylte. Nye boliger kan bryte vesentlig med byggelinjer og bebyggelsesstruktur. Særlig variant 5 gir som regel stor transformasjon med høy grad av utnyttning. Den gir helt andre løsninger og bygningstyper enn hva som er i nabolaget fra før, og bryter vesentlig med strøkets karakter. Mye areal i disse sakene går til å løse intern veg og parkering for opptil 3 boenheter på en tomt.

Variant 4, rive eksisterende bolig og bygge en eller flere nye boliger (inntil tre boenheter) på samme tomt, er konfliktfylt og med samme utfordringer som variantene 3 og 5.

De 5 hovedvariantene av fortetting er beskrevet nærmere i notatet «Fortetting, herav enkeltvis utbygging i etablerte boligområder» (PLAN-22/02635-10).

Forslag om bestemmelser i punkt 4.1 og 4.2 under er basert på notatene «Vurdering av behov for plankrav i KPA» (PLAN-22/02635-1) og «Hjemmel for gjeldende bestemmelser i KPA kap. 8 – utbygging i etablerte boligområder – bør bestemmelsene endres i ny KPA?» (PLAN-22/02635-8).

#### **4.1 Tiltak i etablerte boligområder som kan gjennomføres uten ytterligere plan**

Bestemmelsene i dagens KPA (kap. 8) åpner for 3 boenheter i enkelte utpekte nabolag (fortettingsområdet), og i øvrige områder inntil 2 boenheter. Gjennomgangen av søknader, jamfør punkt 4, viser at åpning for 2 boenheter per tomt i de fleste tilfeller er uproblematisk.

Ved åpning for tre boenheter endrer situasjonen seg. På bakgrunn av gjennomgangen av søknader, jamfør punkt 4, foreslår vi at det i ny KPA gis følgende bestemmelse:

*I etablerte boligområder tillates oppføring, tilbygging, påbygging, underbygging av bolig med tilhørende anlegg uten krav om ytterligere plan. Det tillates maksimal to boenheter på en eiendom.*

Bestemmelsen hjemles i plan- og bygningsloven § 11-10 nr. 1. Virkeområdet for bestemmelsen foreslås å gjelde mindre utbyggingstiltak i områder avsatt til nåværende boligformål i plankartet, der reguleringsplan er vedtatt før 1. januar 2013 eller der det ikke foreligger reguleringsplan i grunn. Områder regulert til konsentrert småhusbebyggelse eller blokkbebyggelse omfattes ikke av bestemmelsene.

For å kunne gi bestemmelser om at mindre utbyggingstiltak ikke krever ytterligere plan forutsettes det at det er gitt bestemmelser om utbyggingsvolum og uteareal. Bestemmelsene i dagens KPA (kap. 8) åpner for at det i angitt «fortettingsområde» er åpning for %-BYA på 35%. I øvrige områder åpnes det for en %-BYA på 30%.

Det har i denne rulleringen av KPA ikke vært anledning til å gjøre nærmere vurderinger av virkningen av en større endring av grad av utnyttning. Siden vi mangler et kunnskapsgrunnlag foreslår vi at vi viderefører dagens grad av utnyttning på 30% BYA, som i dagens KPA er gjeldende for byområdet med unntak av området definert som «fortettingsområdet». Denne endringen innebærer at dagens %-BYA på 35% i «fortettingsområdet» endres til 30%. I øvrige områder blir det ingen endring av grad av utnyttning.

Bakgrunnen for forslaget er at dagens bebyggelse i mange tilfeller allerede har minimum 30 % utnyttelse. Det vil si at mange av boligtomtene er ferdig utbygd, også når det gjelder mindre tiltak som boder og garasjer. Uten et oppdatert kunnskapsgrunnlag ser vi at en lavere grad av utnyttning enn 30% BYA vil kunne resultere i mange søknader om dispensasjon. For å gjøre større endringer i grad av utnyttning vil det være nødvendig å gjøre mer konkrete vurderinger av de områdene hvor fortetting er aktuelt.

Når det gjelder byggehøyder foreslår vi at dagens bestemmelser om maksimal gesimshøyde på 7 meter og maksimal byggehøyde på 8,5 meter videreføres i ny KPA. Det har i denne rulleringen av KPA ikke vært anledning til å gjøre nærmere vurderinger av virkningen av en eventuell endring av byggehøyder.

Dagens krav til minste uteoppholdsareal (MUA) i gjeldende KPA videreføres i ny KPA for de etablerte boligområdene.

#### **4.2 Plankrav ved opprettelse av ny grunneiendom i etablerte boligområder**

På bakgrunn av gjennomgangen vist til i punkt 4 kan det stilles spørsmål ved om gjeldende bestemmelser om fortetting i etablerte boligområder (kap. 8 i gjeldende KPA) er i tråd med lovgivers intensjoner. Dette gjelder særlig variantene 3-5. Selv om variantene er i tråd med bestemmelsene i gjeldende KPA kan det ikke utelukkes at det for flere av fortettingsprosjektene skulle ha vært stilt krav om reguleringsplan.

Utfordringene med variant 4 er i ny KPA foreslått håndtert ved at det, som foreslått i punkt 4.1, tas inn en bestemmelse om at det tillates maksimal to boenheter på en eiendom.

De øvrige variantene, 3 og 5, innebærer deling av tomt. For å fjerne usikkerheten, ved om tiltak som dette er underlagt krav om reguleringsplan eller ikke, foreslår vi at det stilles krav om detaljregulering ved deling av grunneiendom i etablerte boligområder.

Dette vil hindre at de problematiske variantene 3 og 5 kan gjennomføres på bakgrunn av en byggesøknad. Det betyr ikke at slike prosjekter ikke kan gjennomføres, men for å gjennomføre de er det nødvendig å gå veien om utarbeiding av en detaljregulering.

Vi foreslår at det i ny KPA gis følgende bestemmelse:

*Det kan ikke gis tillatelse til opprettelse av ny grunneiendom i etablerte boligområder etter plan- og bygningsloven § 20-1 bokstav m) før det foreligger detaljregulering eller områderegulering. Kravet om reguleringsplan gjelder ikke ved innløsning av festetomt i etablert boligområde.*

Bestemmelsen hjemles i plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 1.

Ved utbygging og fortetting i etablerte boligområder, vil gjerne hensynet om å ivareta blant annet strøkets karakter, komme i konflikt med hensynet til en høyest mulig utnyttelse av tilgjengelig tomteareal. Uten restriksjoner i form av plankrav kan det deles relativt små boligtomter, slik kommunen har erfart at blir gjort i en del prosjekter.

Det er per i dag ikke hjemmel i plan- og bygningsloven til å kunne stille minstekrav til tomtestørrelse<sup>1</sup> i KPA. Å stille krav om plan ved deling av boligtomt er dermed løsningen, dersom kommunen ønsker et bedre grunnlag for styring av fortetting i etablerte boligområder.

#### **5. Grad av utnyttning og byggehøyder i LNFR-spredd for bolig- og fritidsbebyggelse**

Kommunen har i gjeldende KPA ikke tatt i bruk muligheten til å åpne for ny bolig- og fritidsbebyggelse i LNFR-spredd, jamfør plan- og bygningsloven § 11-11 nr. 2.

I nærmere angitte områder i plankart og i tabell foreslår vi at det i ny KPA åpnes for følgende når det gjelder boligbebyggelse:

---

<sup>1</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Høringsnotat – forslag til endringer i plan- og bygningsloven om fortetting transformasjon, utbyggingsavtaler mv., s. 163. Lenke hentet 24. februar 2023: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/alminnelig-horing-av-forslag-til-endringer-i-plan-og-bygningsloven-fortetting-transformasjon-utbyggingsavtaler-mv/id2864252/>

*Det tillates eneboliger, eneboliger med sekundærleilighet og tomannsboliger. Maks to boenheter per tomt. Bebygd areal (BYA) skal ikke overstige 250 m<sup>2</sup>. Påstående driftsbygning medregnes ikke.*

*Bolig kan oppføres med inntil 7,0 meter gesimshøyde og inntil 8,5 meter mønehøyde over planert terrengs gjennomsnittsnivå rundt bygningen.*

På grunn av manglende kunnskap om hva virkningen av endring i byggehøyder kan føre til for etablerte boligområder, jamfør punkt 4.1, har vi for boligbebyggelse i LNFR-spredd foreslått samme byggehøyder som for øvrige etablerte boligområder.

I nærmere angitte områder i plankart og i tabell foreslår vi at det åpnes for følgende når det gjelder fritidsbebyggelse i LNFR-spredd:

*Bebygd areal (BYA) skal ikke overstige 120 m<sup>2</sup>. Fritidsbolig kan oppføres med inntil 4 meter gesimshøyde og inntil 6 meter mønehøyde over terreng.*

Foreslått bestemmelse for fritidsbebyggelse i LNFR-spredd er basert på grad av utnyttning og byggehøyder i vedtatte reguleringsplaner for fritidsbebyggelse.

Foreslåtte bestemmelser hjemles i plan- og bygningsloven § 11-11 nr. 2.