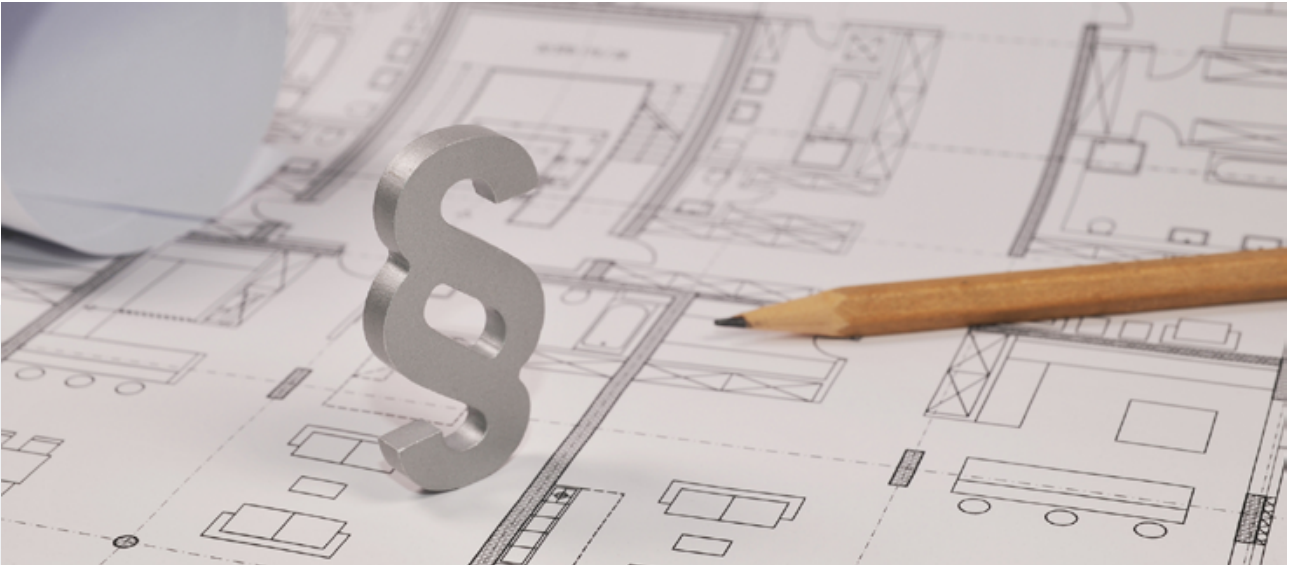


ARNTZEN DEBESCHE



FORSLAG TIL ENDRINGER I PLAN- OG BYGNINGSLOVEN - ER TIDA FOR GRATISPASSASJERENE FORBI?

11. oktober 2021

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har foreslått en rekke endringer i plan- og bygningsloven. Forslaget er ute på høring med frist 01.11.21.

Høringsnotatet inneholder forslag til regler som skal legge til rette for effektiv områdeutvikling ved bruk av hensynssone.¹ Hensynssonen foreslås utvidet til et mer helhetlig virkemiddel til bruk ved felles planlegging, fortetting, omforming, fornyelse og plangjennomføring. Hensynssonen skal gi en felles ramme for kommunen ved bytransformasjon og annen områdeutvikling. Departementet foreslår egen bestemmelse til hensynssonen om at kommunen skal legge til rette for aktivt samarbeid mellom grunneierne andre aktører i området.

Av særskilt interesse er forslaget om et mer forutsigbart system for finansiering av offentlig infrastruktur. Departementet foreslår å innføre en ny «områdemodell» som verktøy for privat finansiering av offentlig infrastruktur. Forslaget skal legge til rette for raskere boligforsyning, jevnere byrdefordeling mellom utbyggere og forhindre gratispassasjerer. Med noen justeringer vil reglene om utbyggingsavtaler fortsatt være et alternativ der kommunen ikke benytter seg av områdemodellen.

KORT OM «OMRÅDEMODELLEN»

Forslaget innebærer at infrastrukturbehovet og kostnader til infrastruktur som private utbyggere skal dekkes, fastsettes og fordeles i reguleringsplan. Områdemodellen vil fremgå av planen som hensynssone med tilhørende bestemmelser. Høringsforslaget innebærer at fastsetting og fordeling av kostnader mellom private grunneiere må utredes av kommunen og fastsettes i reguleringsplan. Etter dagens regler skjer dette gjennom utbyggingsavtaler eller andre private avtaler.

Departementet foreslår klare kriterier for hvordan kommunen må utrede og fastsette hva som er nødvendig infrastruktur i området og hvilken betalingsforpliktelse den enkelte grunneier kan pålegges. Behovet for infrastruktur og kostnadsfordelingen må fastsettes på bakgrunn av en

vurdering av nødvendighet og forholdsmessighet. Det er kun infrastruktur som dekker reelle behov som utløses eller forsterkes av utbyggingen, eller avhjelper ulemper denne fører til, som kan omfattes. Kommunen må i planen synliggjøre i hvilken grad eiendommene forventes å belaste infrastrukturen. Forslaget innebærer også et krav til sammenheng mellom belastning og behov. Fordelingen på hver eiendom kan ikke overstige den belastningen infrastrukturen får som følge av tiltaket på den enkelte eiendom. Ved fastsettingen av kostnadene skal det gjøres et kostnadsestimat eller fastsettes en kostnadsramme. Kommunene gis en usikkerhetsmargin på maksimalt 15%, men bærer selv risikoen for at rammen er dekkende.

For å hindre gratispassasjerer skal betalingsforpliktelsen som påhviler den enkelte eiendom fastsettes individuelt og fremgå av reguleringsplanen. Plikten til å betale inntreer når grunneier tar initiativ til å bygge ut. Ved betaling vil grunneier i utgangspunktet ha rett til å bygge ut. Etter forslaget gjelder imidlertid uoppfylte betalingsforpliktelser selv om et rekkefølgekrav rent faktisk er oppfylt. Det betyr at utbygging på én eiendom ikke fritar grunneier på naboeiendommen fra å bidra til nødvendig infrastruktur i området. Andre som i etterkant velger å bygge må likevel finansiere sin del i henhold til det som er fastsatt i reguleringsplanen.

PRAKTISKE KONSEKVENSER AV FORSLAG TIL NY «OMRÅDEMODELL»

Kommunene vil, dersom endringene vedtas, i større grad få ansvaret for å utrede og fastsette private betalingsforpliktelser til offentlig infrastruktur, uten å måtte inngå individuelle utbyggingsavtaler med utbygger. Utredningskravet innebærer at reguleringsprosessen blir mer omfattende. I tillegg kommer at kommunene selv bærer risikoen for kostnadsoverskridelser. Dette kan føre til at enkelte kommuner foretrekker bruk av rekkefølgekrav og utbyggingsavtaler. Det er med andre ord et usikkerhetsmoment hvordan kommunene vil forholde seg til reguleringsprosessen og den påfølgende gjennomføringsrisikoen. Hvorvidt tida for gratispassasjerene er forbi beror med andre ord på om kommunene velger å ta «områdemodellen» i bruk.

Fra et grunneier-/utbyggerperspektiv innebærer forslaget at planen etablerer betalingsforpliktelser for den enkelte eiendom. Grunneiere og utbyggere kan delta aktivt i planprosessen og på denne måten påvirke innholdet i planen. «Områdemodellen» legger opp til at utbygger må betale et anleggsbidrag som tilsvarer eiendommens forholdsmessige andel av kostnader forbundet med et infrastrukturkrav. Utbyggere må også bidra forholdsmessig til å finansiere kommunens samlede kostnader forbundet med utbygging av infrastrukturen. Dette gjør det mulig å unngå den såkalte gratispassasjerproblematikken. Forutsatt av at kostnadsfordelingen er rettferdig, kan «områdemodellen» legge til rette for en raskere boligforsyning. I tillegg til at størrelsen på forpliktelsen må fastsettes i reguleringsplanen, gir dette økt forutsigbarhet og effektivitet. Forslaget åpner for at beregningen og fordelingen av kostnader kan påklages og overprøves. Terskelen for å igangsette en rettslig overprøving beror imidlertid på en vurdering av prosessrisiko, og utfallet ved en slik prøving er usikker. Dette kan i praksis by på utfordringer.

En klar fordel med «områdemodellen» er at krav til infrastruktur anses oppfylt når utbygger har betalt eiendommens andel, selv om infrastrukturen ikke er etablert. Utgangspunktet er at oppfyllelse skjer ved betaling, og dette gir rett til å bygge ut. Kommunen kan for øvrig ikke fastsettes nye forpliktelser for eiendommer som fullt ut har innfridd betalingsforpliktelsen gjennom senere planendringer. Forslaget gir utbygger et insentiv til å betale for å komme raskere i gang med utbyggingen. De foreslåtte reglene gir økt forutsigbarhet, og utbygger får beskyttelse mot nye forpliktelser når betalingskravet er oppfylt.

Rent praktisk er det kommunen som får ansvaret for å oppfylle kravene til infrastruktur. Hovedregelen er at kommunen blir byggherre, men forslaget åpner for at grunneier eller utbygger kan oppfylle sin betalingsforpliktelse ved overta ansvaret. Det kan være aktuelt ettersom kommunen ikke har plikt til å prioritere oppfyllelsen av infrastrukturkrav. Dette gir muligheter for fleksibilitet og effektivitet der

infrastrukturen er nødvendig for fremdriften og gjennomføringen av et utbyggingsprosjekt. På den andre siden innebærer «områdemodellen» at den enkelte er forpliktet overfor kommunen. Private avtaler mellom grunneiere om kostnadsfordeling for å oppfylle rekkefølgekrav vil da være mindre aktuelt.

«Områdemodellen» åpner likevel for muligheter der utbygger kan ta alle infrastrukturkostnadene for området selv. En ressurssterk utbygger kan da inngå en egen avtale med kommunen om å forplikte seg til å bygge alt, og samtidig regulere inn en egen refusjonsordning. Kostnadsfordelingen mellom eiendommene vil fortsatt fremgå av planen, men utbygger vil ha krav på tilbakebetaling av beløp utover sin egen forpliktelse. For mindre områder åpner dette for effektiv etablering av nødvendig infrastruktur.

Dersom forslaget om å innføre «områdemodellen» blir vedtatt vil dette få praktiske konsekvenser for kommuner, og private grunneiere og utbyggere. Forslaget vil etter vårt syn by på både muligheter og utfordringer. Høringsforslaget innebærer uansett et signal fra lovgiver om at det er ønskelig med klarere rammer for hvilke forpliktelser grunneiere og utbyggere skal kunne pålegges ved utbygging, hvor behovet for nødvendig infrastruktur samtidig melder seg. Det er særlig sammenhengen mellom krav og betalingsforpliktelser som nå løftes frem.

ØVRIGE ENDRINGSFORSLAG

I tillegg til det ovennevnte er følgende endringer foreslått:

- Justering av reglene for utbyggingsavtaler i plan- og bygningsloven, hvor vilkårene for hva en utbyggingsavtale kan inneholde presiseres og endres noe
- Hjemmel for å gi bestemmelser om avfallssystem i kommuneplanen
- Hjemmel for å gi bestemmelse om tomtestørrelse i kommuneplanen
- Dekning av utgifter til arkeologiske undersøkelser etter kulturminneloven som er utløst av private initiativ til planlegging. Kommunen gis adgang til å kreve gebyr
- Klargjøring av at vedtak om statlig arealplan ikke kan påklages
- Klargjøring av at forslagsstiller har rett til at forslag legges frem for politisk nivå dersom administrasjonen ikke vil fremme forslag til endring av plan, i tråd med gjeldende rett
- Ny løsning for mer effektiv omdanning av eiendom/matrikulering etter plan- og bygningsloven og matrikkelloven. Departementet foreslår å definere «eiendomsomdanning» som en egen sakstype i matrikkelloven. Sakstypen skal inkludere opprettelse og sammenslåing av matrikkelenheter, samt arealoverføringer og grensejusteringer, som en samlet sak. Sakstypen vil etter forslaget være et søknadspliktig tiltak etter plan- og bygningsloven.

¹ Hensynssonen er et avmerket område i arealplan som skal vise hvilke viktige interesser som må hensyntas innenfor sonen.