



SÆRUTSKRIFT

Arkivsak-dok. 21/15873-4
Saksbehandler Frode Amundsen

Innspill til høring av forslag til endringer i plan- og bygningsloven
(fortetting, transformasjon, utbyggingsavtaler mv)

| Saksgang | Møtedato | Saknr |
|------------------|------------|--------|
| 1 Fylkesutvalget | 30.11.2021 | 158/21 |

Fylkesutvalget har behandlet saken i møte 30.11.2021 sak 158/21

Møtebehandling

Representanten Christian Eikeland (FrP) fremmet alternativt forslag punkt 3:
Fylkeskommunen mener det er kommunene selv som må vurdere om rehabilitering og gjenbruk skal foretrekkes fremfor nybygg, og at det ikke trengs noen statlige føringer om dette. Fylkesutvalget støtter derfor ikke den foreslåtte endringen i statlige planretningslinjer.

Votering

Det var 10 representanter til stede under voteringen.

Fylkeskommunedirektørens forslag punkt 1 og 2 enstemmig vedtatt.

Ved alternativ votering punkt 3 mellom fylkeskommunedirektørens forslag og forslaget fremmet av FrP, ble fylkeskommunedirektørens forslag vedtatt med 9 mot 1 stemme (FrP).

Fylkeskommunedirektørens forslag punkt 4 enstemmig vedtatt.

Fylkesutvalget – vedtak

1. Fylkesutvalget støtter intensjonen om videreutvikling og effektivisering av virkemidlene som brukes i planleggingen og plangjennomføringen ved fortettings- og transformasjonsprosjekter i byer og tettsteder.
2. Fylkesutvalget mener detaljene i lovendringen bør bearbeides for å sikre at kommuners handlingsrom blir ivaretatt, og muligheter for medvirkning fra berørte parter blir ivaretatt.
3. Fylkesutvalget støtter forslag om endring i statlige planretningslinjer om klima- og energiplanlegging og klimatilpasning, om at kommunen bør vurdere om rehabilitering og gjenbruk av bygninger samlet sett er en mer bærekraftig løsning for å redusere klimagassutslipp enn regulering til riving.
4. Fylkesutvalget viser til øvrig merknader i saksframlegget.

Innspill til høring av forslag til endringer i plan- og bygningsloven (fortetting, transformasjon, utbyggingsavtaler mv)

Fylkeskommunedirektørens forslag til vedtak

1. Fylkesutvalget støtter intensjonen om videreutvikling og effektivisering av virkemidlene som brukes i planleggingen og plangjennomføringen ved fortetnings- og transformasjonsprosjekter i byer og tettsteder.
2. Fylkesutvalget mener detaljene i lovendringen bør bearbeides for å sikre at kommuners handlingsrom blir ivaretatt, og muligheter for medvirkning fra berørte parter blir ivaretatt.
3. Fylkesutvalget støtter forslag om endring i statlige planretningslinjer om klima- og energiplanlegging og klimatilpasning, om at kommunen bør vurdere om rehabilitering og gjenbruk av bygninger samlet sett er en mer bærekraftig løsning for å redusere klimagassutslipp enn regulering til riving.
4. Fylkesutvalget viser til øvrig merknader i saksframlegget.

Vedlegg

Høringsnotat I - endringer i pbl. om områdeutvikling, utb (L)(1425567).pdf

Alminnelig høring av forslag til endringer i plan- og byg (L)(1425960).pdf

Høringsnotat II - endringer i SPR klima- og energiplanleg (L)(1425568).pdf

Sammendrag

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har lagt ut på høring forslag til endringer i Plan- og bygningsloven. De foreslåtte endringene skal bidra til mer effektiv planlegging og gjennomføring av fortetnings- og transformasjonsprosjekter i byer og tettsteder. Fylkeskommunedirektøren støtter intensjonene i lovendringen, men mener detaljene bør bearbeides. Dette gjelder spesielt krav og forventninger til kommunens rolle og muligheter for medvirkning fra berørte parter i transformasjonsprosjekter.

Saksopplysninger

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har lagt ut på høring forslag til endringer i Plan- og bygningsloven og forslaget til endring i statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning, med høringsfrist 1. november 2021. Agder fylkeskommune har fått utsatt høringsfrist til behandling i fylkesutvalget 30. november 2021. Saken legges frem for fylkesutvalget ettersom en lovendring, etter fylkeskommunedirektørens skjønn, er å betrakte som en prinsipiell sak og ikke omfattet av delegering til fylkeskommunedirektøren, jamfør delegeringsreglementet.

De foreslåtte endringene skal bidra til mer effektiv planlegging og gjennomføring av fortetnings- og transformasjonsprosjekter i byer og tettsteder. Departementet foreslår også et mer forutsigbart finansieringssystem for infrastrukturiltak, der størrelsen på private kostnadsbidrag til nødvendig infrastruktur kan fastsettes i reguleringsplan. Høringen inneholder også flere andre, mindre lovforslag. I tillegg fremmer departementet forslag til en endring i statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning (rehabilitering og gjenbruk av bygninger i transformasjonsområder).

Fortetting og transformasjon

Dagens hensynssone etter plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd bokstav e om felles planlegging, omforming, fornyelse og bruk av særskilte gjennomføringsvirkemidler, utvides med flere virkemidler for å bli et mer effektivt verktøy for kommunene ved bytransformasjon og annen områdeutvikling. Departementet foreslår at den nye hensynssonen skilles ut som en ny lovbestemmelse jf. § 11-8a, og at denne suppleres med ytterligere fire nye bestemmelser om områdemodellen, jf. §§ 11-8b til e.

Forslaget åpner for at hensynssonen skal kunne:

- forplikte kommunen til å legge til rette for aktivt samarbeid med innbyggere, grunneiere og utbyggere ved områdeutvikling
- åpne for at kommunen kan gi retningslinjer om plangjennomføringen

- åpne for at kommunen kan gi nærmere bestemmelser om ny infrastruktur
- åpne for å gi bestemmelser som forplikter grunneiere innenfor sonen, i en periode på inntil 20 år, til å bidra med finansiering av infrastruktur når de bygger ut sin eiendom. Dette betegnes som områdemodellen.

Departementet foreslår endringer i plan- og bygningsloven, matrikkeloven og eierseksjonsloven som legger til rette for at det kan skje en mer samlet eiendomsdanning, i stedet for at eiendomsdanningen skjer gjennom mange små enkeltvis prosesser. Det blir også foreslått at endelig oppmåling og grensemerking kan vente til utbyggingen er ferdig.

Finansiering av offentlig infrastruktur

Ny områdemodell

Departementet foreslår en ny områdemodell for finansiering av infrastruktur. Det overordnede målet med forslaget er å tilrettelegge for raskere boligforsyning. Områdemodellen bygger på etablert praksis med å innhente bidrag til offentlig infrastruktur fra private. Den legger opp til at infrastrukturen som private kan være med på å finansiere, omfatter det som kan inngå i utbyggingsavtaler i dag, herunder vei, vann, avløp og parker/friområder. Modellen innebærer imidlertid at størrelsen på private kostnadsbidrag til nødvendig infrastruktur, innenfor et avgrenset område, kan fastsettes i reguleringsplan. Grunnlaget for betalingsforpliktelsene kan beskrives gjennom flere trinn i planprosessen, men selve betalingsforpliktelsen må følge av reguleringsplanen. Rammene for å ilegge kostnadsbidraget skal være stramme. Kostnaden for utbygger kan ikke være større enn det utbyggingen faktisk belaster infrastrukturen. Sosial infrastruktur som skoler og barnehager, kan ikke inngå i områdemodellen. Forpliktelsen vil rette seg mot alle bebyggbare eiendommer, og vil på den måten forhindre gratispassasjerer. Betalingsplikten inntreer når grunneieren selv tar initiativ til å bygge ut sin eiendom, og betaling vil i utgangspunktet gi grunneier en rett til å bygge ut.

Beregningen og fordelingen av kostnader til infrastruktur i reguleringsplan kan påklages.

Lovforslaget legger opp til at både klageinstansen og domstolene kan overprøve kommunens skjønn når det gjelder fastsatte betalingsforpliktelser. Dette er ikke tilfellet for utbyggingsavtalene.

Videreføring av reglene om utbyggingsavtaler

Områdemodellen vil ikke alltid være et hensiktsmessig verktøy å bruke for å sikre privat finansiering av infrastruktur. Departementet foreslår derfor at utbyggingsavtaler fortsatt kan

brukes i områder der kommunen ikke har vedtatt bruk av områdemodellen. Dette kan være aktuelt der området allerede er regulert, eller der det skal reguleres til få eller små

utbygginger. Dagens bestemmelser er videreført i sin helhet med noen presiseringer som er ment å gjøre reglene klarere. Private forpliktelser i utbyggingsavtaler vil ikke kunne være like omfattende som forpliktelser etter områdemodellen. Departementet opprettholder forbudet mot at utbyggingsavtaler kan omfatte sosial infrastruktur.

Nærmere om fylkesvei/finansiering av infrastruktur til vegformål

Når det gjelder tiltak på de offentlige veiene inkludert bygging av ny vei, har veglova § 9 bestemmelser om ansvarsfordelingen mellom de tre nivåene veimyndigheter for riksveiene (Statens vegvesen), fylkesveiene (fylkeskommunene) og de kommunale veiene (kommunene). Vegmyndighetenes ansvar for riksveiene, fylkesveiene og de kommunale veiene, hører under veglovas virkeområde. Ansvaret for å finansiere oppgavene på de offentlige veiene er regulert i veglova § 20, og følger ansvarsfordelingen mellom veimyndighetene i § 9. Beslutning om bygging av de offentlige veiene er regulert i veglova § 6. Stortinget fatter vedtak om bygging av riksvei, mens fylkeskommunene og kommunene fatter disse beslutningene for henholdsvis fylkeskommunale og kommunale veier.

Departementet foreslår at områdemodellen kan omfatte statlig og fylkeskommunal infrastruktur, som ikke eies og driftes av kommunen. Statlig og fylkeskommunal infrastruktur er ofte nødvendig for å anse et område som byggeklart. Statlige og fylkeskommunale etater kan gi innsigelse til kommunale arealplaner, og på den måten sikre at planen inneholder rekkefølgekrav om slik infrastruktur. Dette kan for eksempel være rundkjøringer og avkjørsler til statlige og fylkeskommunale veier.

Departementet understreker at det ikke er hensikten med de nye bestemmelse å gi kommunene mulighet til å pålegge eller tvinge gjennom investeringer i veiinfrastruktur som hører under statens og fylkeskommunenes myndighet.

Andre mindre lovforslag

Videre foreslår departementet flere mindre lovendringer som ikke er direkte knyttet til fortetting og transformasjon. Dette gjelder:

- hjemmel for å gi bestemmelser om avfallssystem i kommuneplanen
- hjemmel for å gi bestemmelse om tomtestørrelse i kommuneplanen
- åpning for at kommunen kan kreve dekket utgifter til arkeologiske undersøkelser ved
- områderegulering
- klargjøring av at vedtak om statlig arealplan ikke kan påklages
- klargjøring av at forslagsstiller har rett til foreleggelse dersom administrasjonen ikke vil
- fremme forslag til endring av plan.

Forslag til endringer i statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning

Departementet foreslår endringer i statlige planretningslinjer om klima- og energiplanlegging og klimatilpasning. Forslaget går ut på at kommunen bør vurdere om rehabilitering og gjenbruk av bygninger samlet sett er en mer bærekraftig løsning for å redusere klimagassutslipp enn regulering til riving.

Vurderinger

Fylkeskommunedirektøren stiller seg positiv til intensjonen om videreutvikling og effektivisering av virkemidlene som brukes i planleggingen og plangjennomføringen. Endringsforslaget er positivt med tanke på det blir økt fokus på gjennomføringsdelen av reguleringsplaner, det blir en klarere kobling mellom tiltak og nødvendig infrastruktur og områdemodellen kan hindre «gratispassasjerer».

Reguleringsprosessen skal være en demokratisk prosess. Fylkeskommunedirektøren er usikker på om områdemodellen ivaretar dette hensynet i tilstrekkelig grad. Områdemodellen synes å forutsette at reguleringsplanen «låses» tidlig i prosessen slik at det vil være lite rom for endringer som følge av innspill i høringsprosessen. Årsaken til dette er at kobling mellom arealbruk og økonomi synes å bli så viktig at dette gir redusert mulighet for å vektlegge nye arealinnspill i planprosessen. Dette kan flytte fokus bort fra hvilke samfunns- og byutviklingsinteresser som er ønskelig.

Fylkeskommunedirektøren mener det er positivt at det foreslås å innføre en bestemmelse med særskilt krav til kommuner om å være en hovedbidragsyter for samarbeid og involvering i planarbeidet. Dette er viktig for å få alle relevante aktører med inn i planarbeidet. Det er positivt at det med forslaget til områdemodell tas grep for å motvirke gratispassasjerproblematikken, med den foreslåtte modellen synes også å innebære noen betydelige utfordringer for kommunene. Kommunene synes å skulle måtte bære mange av byrdene denne tilnærmingen innebærer. Utarbeidelsen av nye planer kan altså bli mer komplisert med områdemodellen slik den blir foreslått, særlig for kommunene. Mange kommuner vil trolig måtte bygge opp både plankapasitet og -kompetanse for å møte de forventningene som områdemodellen stiller til kommunen som byggherre. For mange kommuner vil det være krevende å klargjøre type, omfang, kvalitet og standardnivå på ny infrastruktur. Slik tidlig tilrettelegging vil kunne utgjøre økte kostnader for kommunene. I henhold til forslaget til områdemodell skal det allerede i kommuneplanen framgå hvilke kostnader som skal knyttes til opparbeidelse av infrastruktur. Kommunen oppfordres i forslaget til områdemodell til å ta risikoen for at dette kostnadsanslaget er korrekt, og potensielle uforutsette eller økte kostnader blir da kommunens økonomiske risiko. Detaljene i lovendringen for hvordan kommunens rolle skal være i slike kompliserte plan- og utviklingsprosesser bør bearbeides for å i større grad ivareta intensjonen med lovendringen.

Fylkeskommunedirektøren ser positivt på forslaget om å føye til setningen om hensynet til rehabilitering og gjenbruk av bygninger i punkt 3 av de statlige planretningslinjene for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning. Videre mener fylkeskommunedirektøren det er positivt med fremhevingen av potensialet for klimagevinst som finnes i rehabilitering og gjenbruk av bygninger og bygningsmaterialer, samt at kulturelle og historiske verneverdier bør tas med i

vurderingen av miljøvennlige rehabiliteringstiltak, da det kan finnes tilfeller hvor klimatiltakene kan forringe verneverdiene. Det er avgjørende at det utvikles metoder og veiledning (slik det er vist til i høringsnotatet) for klimagassberegninger og for kommunenes arbeid med vurderinger av riving versus nybygg, særlig for å få kulturminnehensyn inn i vurderingene.

Regionplan Agder 2030

Mer effektiv planlegging og gjennomføring av fortetnings- og transformasjonsprosjekter i byer og tettsteder vurderes som å være i tråd med målene i Regionplan Agder 2030.

Økonomiske konsekvenser

Ingen direkte konsekvenser.

Konklusjon

Fylkeskommunedirektøren stiller seg positiv til intensjonen om videreutvikling og effektivisering av virkemidlene som brukes i planleggingen og plangjennomføringen. Fylkeskommunedirektøren mener detaljene i lovendringen bør bearbeides. Dette gjelder spesielt krav og forventninger til kommunens rolle og muligheter for medvirkning fra berørte parter i transformasjonsprosjekter.

Fylkeskommunedirektøren støtter forslag om endring i statlige planretningslinjer om klima- og energiplanlegging og klimatilpasning. Vi er enige i at kommunen bør vurdere om rehabilitering og gjenbruk av bygninger samlet sett er en mer bærekraftig løsning for å redusere klimagassutslipp enn regulering til riving.

Kristiansand, 15.11.2021

Tine Sundtoft
Fylkeskommunedirektør

Kenneth Andresen
fylkesdirektør Analyse og plan

2.desember.2021