

KOMMUNAL-OG MODERNISERINGSDEPARTEMENTET

POSTBOKS 8112 DEP

0032 OSLO

Dato: 01.11.21

Vår ref: 20/02845-2

Saksbeh: CBJ

Tlf: 40639151

HØRINGSUTTALELSE – FORSLAG TIL ENDRINGER I PLAN- OG BYGNINGSLOVEN – FORTETTING, TRANSFORMASJON, UTBYGGINGSAVTALER

Det vises til høringsbrev datert 30. juni 2021 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Vedlagt følger høringsnotat med forslag til endringer i plan- og bygningsloven. Høringsnotatet inngir flere lovforslag.

Innledende merknader

Departementet foreslår, dersom det blir vedtatt, skal gi et mer forutsigbart gjennomføring og finansieringssystem for planlagte infrastrukturtiltak, der størrelsen på private kostnadsbidrag til nødvendig infrastruktur kan fastsettes i reguleringsplan.

Lovforslaget foreslår å innføre nye hensynssoner for å kunne ivareta planleggingsbehovene i fortetting og transformasjonsområder. Det foreslås og lovregulere «Områdemodell» for gjennomføring og finansiering av nødvendig infrastruktur som vei, vann/avløp og grøntområder. Departementets forslag går ut på at den nye hensynssonen skilles ut som en ny lovbestemmelse jf. § 11-8a, og at bestemmelsen tilføres fire nye vilkår om områdemodellen, jf. §§ 11-8b til e. Hensynsonene kan implementeres både i kommuneplanen og i reguleringsplan. De kan legges inn i ny plan, eller som endring i en eksisterende plan. Hensynssonen vil med dette legge premisser for den fremtidige utviklingen av området uten at det må gjøres andre endringer i planen.

Ås sentrum skal være et sentralt knutepunkt i regionen, som er utpekt som regional by i regional plan for samordnet areal og transportbruk. Kommunen har i kommuneplanens arealstrategi angitt våre vekstområder. Utviklingen av sentralområde må gjøres på en

bærekraftig måte, men det er svært kostnadskrevenne. Ås kommune har utarbeidet en områdemodell og angitt rekkefølgekrav for de infrastrukturtiltak som er nødvendig å opparbeide i sentralområdet. Utbyggingsavtaler er per i dag vårt virkemiddel for å gjennomføre ønsket utvikling.

Kommunedirektøren i Ås kommune er i utgangspunktet positivt til forslag til lovbestemt hensynssone for ny «Områdemodell» som grunnlag for å fastsette omfang, kvalitet og pris på de infrastrukturprosjektene som skal omfattes av modellen. Kommunedirektøren i Ås kommune stiller seg spesielt positivt til at forslaget gir mulighetene til å innhente utbyggingsbidrag over et 20 års perspektiv, uten å være bundet av rekkefølgekrav. Dette på bakgrunn av den store risikoen kommunen bærer som følge av «gratispassasjer» som tiltrer utbyggingen etter at infrastrukturprosjektene er ferdig opparbeidet.

Foreslått områdemodell har likevel mange svakheter og vil ikke gi kommune tilstrekkelig sikkerhet for å få finansiert nødvendig infrastruktur i utbyggings- og transformasjonsområder.

Departementets forslag er at områdemodellen skal være kommunenes hovedregel, mens utbyggingsavtaler skal brukes unntaksvis. Videre er det foreslått at rammene for utbyggingsavtale skal snevres inn. Kommunedirektøren i Ås kommune er av den oppfatning at det er lite hensiktsmessig og svært krevende at vilkårene for utbyggingsavtaler strammes ytterligere inn. Dessuten bør utbyggingsavtaler og områdemodellen være to likeverdige modeller, og utbyggingsavtaler skal kunne anvendes selv om kommunen har vedtatt områdemodell.

Ny områdemodell for finansiering av offentlig infrastruktur – pbl. § 11-8 femte og sjette ledd og § 11-8 b til 11-8 e

Kommunedirektøren i Ås kommune er positiv til lovforslaget om at hensynssone til infrastruktur utvides og mer inngående krav i kommuneplanens arealdel om byggegrenser, utbyggingsvolum og funksjonskrav, etter ny pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav b. Kommunen vil med dette ha mulighet til å styre opparbeidelsen av infrastrukturprosjektene på et tidligere tidspunkt som gir en større grad av forutberegnelighet

Kommunedirektøren i Ås kommune er positiv til at det innføres en områdemodell for offentlig infrastruktur. Kommune kan gjennom bruk av hensynssone gis direkte hjemmel til å pålegge grunneier å bidra til finansering av fremtidig infrastruktur som er nødvendig for å gjennomføre arealplanen.

Ås kommune har, i forbindelse med utarbeidelse av sin områdemodell, brukt lang tid på å kartlegge behov for infrastrukturplanlegg som er nødvendig for å gjennomføre områderegeringsplan i Ås sentralområde. Dette har vært tidskrevende og sammensatt arbeid som har pågått over 3 år, og den skal først politisk behandles i løpet av et par måneder. Kommunen ser derfor kun utfordringer med å ha total oversikt på kommuneplannivå slik departementet legger opp til. Ås kommune ville ikke, dersom vi skulle påstartet arbeidet med en områdemodell i dag, verken hatt ressurser eller kompetanse for å kartlegge infrastrukturbehovet ved utrulling av kommuneplan.

Kommunedirektøren i Ås kommune er for det første skeptisk til i hvor stor grad kommunen, på kommuneplannivå, vil oppfylle kravet om saklig sammenheng mellom infrastrukturtiltaket angitt i områdemodell og de aktuelle utbyggingsområder. Departementet uttaler at vilkåret om sammenhengen mellom tiltaket og utbyggingsområdet i områdemodellen ikke vil ha så snevre rammer som vilkår om sammenheng i utbyggingsavtaler. Kommunedirektøren i Ås kommune mener likevel at vilkår om sammenheng, på kommuneplannivå, vanskelig lar seg oppfylle. Det kreves kunnskap om utbyggingsområdet og de aktuelle tiltakene man ikke har, på et så tidlig stadiet i prosessen. Det vises til dom avsagt i Borgarting Lagmannsrett av 27. januar i år (LB-2019-135154), Høyesterett sin avgjørelse av 4. mai i år (HR-2021-953-A), samt Sunnfjordsaken som var oppe i Høyesterett 28. og 29. september i år, i tillegg til Sivilombudsmannens uttalelse i Sandnes saken av SOM 2015-1194. Fellesnevner for disse fire sakene, er at kommuner er forpliktet til å foreta en konkret vurdering av om det aktuelle utbyggingsområdet utløser et behov for infrastrukturtiltakene, og om anleggsbidraget står i forhold til utbyggingens art og omfang og/eller er til ulempe eller belastning for kommunen. Vi viser da til vurderingene knyttet til plan og bygningsloven pbl § 17-3, 3. ledd, 1. pkt, og med forholdsmessighetskravet i § 17-3, 3. ledd, 2. og 3. pkt. Kommunedirektøren i Ås kommune kan ikke se at det er mulig å oppfylle kravet til sammenheng på et overordnet nivå.

Ved bruk av områdemodellen vil det etter lovforslaget, også gis bestemmelser som beskriver de nødvendige infrastrukturplanleggene, herunder hvilken kvalitet/standard, kostnadsestimat

fordelingsnøkkel, samt tallfestede betalingsforpliktelsen på hvert enkelt utbyggingsområde. Kommunen kan gi unntak fra dette. Vi mener at det er viktig at beregninger og dimensjon av infrastrukturanlegg ikke kan være bindende for senere analyser. Kommunedirektøren i Ås kommune mener at det bør fremkomme hvilke tall og anslag som kan benyttes til fastsetting av anleggsbidrag knyttet til større byområder på kommuneplannivå, og en presisering i loven som åpner for at inngående vurderinger og nøyaktig beregninger vil knyttes til områdestrategi og detaljreguleringer.

Kommunedirektøren i Ås kommune viser til at det har vært en utfordrende og sammensatt prosess når kommunen har søkt å avklare hva som er nødvendig infrastruktur i sentralområdet Ås tilknyttet de konkrete eiendommers belastning av denne. Kostnadsfordelingen skal dessuten knyttes til eiendomsforholdene innenfor hensynssonen, som i mange tilfeller betyr mindre eller større endringer og omdanning av eiendomsstruktur. Det synes uklart hvilken eiendomsstruktur som skal legges til grunn for kostnadsfordelingen.

Ny hensynssone med nye virkemidler – ny pbl. § 11-8 a

Endringene i § 11-8 vil samle virkemidler for planlegging og gjennomføring av plan i én bestemmelse. Ett av de nye virkemidlene innenfor hensynssonen etter ny § 11-8 a er «områdeutviklingsstrategi» og «områdemodell» spesielt positivt. Strategien vil ikke være rettslig bindende, og det åpnes for at områdeutviklingsstrategien kan erstatte områdereguleringer, og dermed legges videre til grunn for detaljreguleringer. Vi antar at områdeutviklingsstrategi vil være en strategi som utarbeides og følges opp særskilt, etter at kommuneplanen er vedtatt. Kommunedirektøren i Ås kommune stiller seg positiv til at kommunen har flere verktøy når ulike behov melder seg i ulike områder, i forskjellige områder og på ulike tidspunkt i utviklingen. Kommunedirektøren i Ås kommune synes likevel at det er viktig at kommunen har mulighet til å gi rettslig bindende bestemmelser til hensynssonen.

Utbyggingsavtaler: Endringer i reglene om utbyggingsavtaler – plan og bygningsloven kapittel 17

Innledningsvis under dette punktet vil kommunedirektøren i Ås kommune påpeke at det er helt avgjørende at kommunen selv velger om områdemodell eller utbyggingsavtale vil være

den adekvate løsningen for å få gjennomført et planvedtak, og dermed få finansiert nødvendig infrastruktur ved utvikling av et område.

Ny pbl. § 17-2

Nytt lovforslag i andre ledd vil redusere kommunens handlingsalternativer ettersom det ikke er en valgmulighet å bruke begge finansieringsverktøyene.

Kommunedirektøren i Ås kommune innga merknader til dette innledningsvis og som siste kommentar i forrige punkt. Det er uheldig at områdemodellen skal være hovedreglene at utbyggingsavtaler ikke kan anvendes parallelt med hensynssone for områdemodell, og at kommunen ikke kan dra veksler på når det er hensiktsmessig å anvende områdemodell og når det er formålstjenlig å anvende utbyggingsavtale.

Kommunedirektøren i Ås kommune har forståelse for at det er behov for forutsigbarhet på utbyggerens side. Oppfatningen er likevel at departementet i for stor grad, legger opp til å tilfredsstille utbyggerens forutsigbarhet på bekostning av kommunens rom for å handle. Fastlåst hensynssone for områdemodell i kommuneplanen, kan ende med mer langtekkelige og kostnadskrevenne reguleringsprosesser, enn hva som er tilfellet ved forhandling om og inngåelse av utbyggingsavtale.

Ny pbl § 17-4. Utbyggingsavtalens innhold

Kommunedirektøren i Ås kommune er positiv til klar ordlyd og forenklinger av lovforslaget til pbl § 17-4. Vi mener at kravet til saklig sammenheng og nødvendighet allerede i dag må vurderes på bakgrunn av om tiltaket tjener eiendommen direkte. Departementet uttaler at kravet til sammenheng er ment å være strengere når utbyggingsavtale brukes som finansieringsverktøy. På bakgrunn av de rettsavgjørelsene som foreligger i 2021, oppfatter kommunedirektøren i Ås kommune det slik at kravet om at tilknytningen (mellom tiltak og utbyggingsområdet) må være direkte og konkret etter dagens pbl. § 17-3 tredje ledd første setning. Vi er av den oppfatning at departementet må i enda større grad, enn i høringsuttalelsen tydeliggjøre kravet til sammenheng etter gjeldende pbl. § 17-3 tredje ledd første setning og ny pbl. § 17-4 tredje ledd bokstav a.

Øvrig endringer i plan og bygningsloven

Bestemmelse om avfallssystem – pbl. § 11-9 nr.3

Kommunedirektøren i Ås kommune stiller seg positiv til forslaget.

Bestemmelse om tomtestørrelse – pbl. § 11-9 nr. 5

Kommunedirektøren i Ås kommune stiller seg positiv til forslaget.

Bestemmelse om hensynssonene skal følges opp i reguleringsplan - § 12-6 første punktum

Kommunedirektøren i Ås kommune stiller seg positiv til forslaget.

Kort om Eiendomsomdanning som ny sakstype – pbl. §§ 20-1, 20-2 og 26-1 og seksjoneringsloven

Kommunedirektøren i Ås kommune er av den oppfatning at lovforslaget ikke er modent, da det er vanskelig å få tak i hva innholdet i bestemmelsen er. Det blir en utfordring og holde rede på og forholde seg til de ulike regelverk, og i tillegg korte ned saksbehandlingstiden. Spørsmålet er om det er formålstjenlig med en ny sakstype for eiendomsomdanninger.

Med hilsen

Kommunalsjef for Teknikk, samfunn og kultur

Nils Erik Pedersen

Ansvarlig jurist

Christin Bassøe Jørstad