

Kommunal- og moderniseringsdepartementet  
Pb 8112 Dep.  
0030 Oslo  
Ref.21/2623-6

**Dato:** 29. oktober 2021

**Side:** 1 av 3

**Vår saksbehandler:** Stein Ness  
**Mobil:** 48012132  
**E-post:** [stein.ness@banenor.no](mailto:stein.ness@banenor.no)

## **Forslag til endringer i plan- og bygningslovgivningen om fortetting, transformasjon, utbyggingsavtaler m.m. - høringsuttalelse**

### **1. Innledning**

Bane NOR har omfattende erfaring med planprosesser og forhandlinger om utbyggingsavtaler for finansiering av kommunal infrastruktur, ofte i byer og tettbygde strøk hvor større områder skal transformeres og utvikles. Dette gjelder både jernbaneinfrastrukturprosjekter i regi av statsforetaket Bane NOR SF og utviklingsprosjekter hvor det kommersielle datterselskapet Bane NOR Eiendom AS er en sentral aktør.

Bane NOR SF utarbeider som regel egne forslag til reguleringsplaner tilpasset jernbaneprosjektene med tilhørende utredninger. I eiendomsutviklingsprosjektene samarbeider Bane NOR Eiendom AS i stor grad med kommuner og andre grunneiere om reguleringsplanarbeidet, utvikling av kommunal infrastruktur, kostnadsanalyser og gjennomføring m.m.

Utfordringer med dagens regelverk om gjennomføringsvirkemidler og utbyggingsavtaler er blant annet at det stilles urimelige krav til anleggsbidrag, ulik praktisering og manglende kompetanse i kommuner til å sikre gjennomførbare planer og prosjekter. I større transformasjonsområder er det også en utfordring å sikre en rettferdig fordeling av infrastrukturkostnader på alle grunneiere som bør bidra. Dessuten er i praksis hovedtemaet i forhandlinger om utbyggingsavtaler som regel hvorvidt kostnader til kommunal infrastruktur står i et rimelig forhold til prosjektets finansieringsmidler og inntekter, selv om dette er et vurderingstema som strengt tatt faller utenfor vilkårene for anleggsbidrag. Dagens regelverk blir ikke praktisert i henhold til intensjonene.

Bane NOR er i hovedsak positiv til departementets lovforslag, herunder forslag til områdemodell for finansiering av infrastruktur og klargjøring av reglene om utbyggingsavtaler. Det er behov for bedre virkemidler for å sikre effektiv plangjennomføring og forutsigbarhet for utbyggere. Dette vil kreve at kommunene må bygge opp en administrasjon som har kapasitet og kompetanse til å tilrettelegge for utbygging i transformasjonsområder med nødvendig forståelse for prosjektplanlegging og -

gjennomføring. Det er en fare for at de foreslåtte reglene kan bli for kompliserte og krevende å praktisere for mange kommuner. Reglene bør derfor forenkles mest mulig.

I det følgende gis enkelte kommentarer til hovedpunktene i lovforslaget.

## **2. Ny hensynssone og områdemodell**

Forslaget til ny hensynssone om felles planlegging og gjennomføringsvirkemidler for transformasjonsområder fremstår som et riktig grep for å sikre en rettferdig fordeling av kostnader til kommunal infrastruktur. Dagens hensynssone om særskilte gjennomføringsvirkemidler blir i liten grad benyttet med unntak om krav til felles planlegging. I denne forbindelse bør det tas i betraktning at regelen om urbant jordskifte, hvor også fordeling av kostnader til felles infrastruktur kan inngå, benyttes lite i praksis. Dette fordi de blant annet fremstår som kompliserte, uforutsigbare og tidkrevende å anvende for utbyggere. Rettsprosessene knyttet til det eneste kjente eksemplet - Kilen-Syd saken - viser hvor krevende forsøk på urbant jordskifte for plangjennomføring kan bli.

I forbindelse med revisjonen av bestemmelsene i plan- og bygningsloven bør relevante regler for gjennomføring av planer i jordskifteloven gjennomgås, som i større grad bør harmoneres med bestemmelsene i plan- og bygningsloven. Det bør avklares hvorvidt «urbant jordskifte» fortsatt kan være hensiktsmessig sammen med de nye foreslåtte gjennomføringsvirkemidlene.

Kartlegging av infrastrukturbehov og fordeling av kostnader på de ulike eiendommene i planområdet krever i praksis et tett samarbeid mellom kommune og utbyggerne. Bane NOR erfarer at dagens praksis i enkelte kommuner med utarbeidelse av uformelle retningslinjer som VPOR, byplangrep m.m. på områdenivå, som lovforslaget tar sikte på å formalisere, ikke i tilstrekkelig grad blir tilpasset de potensielle prosjektene. Det er vår erfaring at kommuner i for stor grad på et for tidlig tidspunkt setter premisser og for detaljerte og uhensiktsmessige rammer for prosjektene uten tilstrekkelig forankring i utbyggerens utbyggingsplaner. Dette kan medføre at arealplaner ikke blir tilstrekkelige gjennomførbare og at planprosessene trekker ut i tid. Forslaget til områdeplan på Skøyen i Oslo kan være et eksempel på dette, med nye høringsrunder.

Siden kompetansen til prosjektplanlegging primært ligger hos utbyggerne krever den foreslåtte områdemodellen at kommunene etablerer et godt samarbeid med utbyggere som bør bidra til utarbeidelse av infrastrukturplaner og kostnadsberegninger m.m. Hvordan kommuner og utbyggere skal samarbeide kan gjerne omtales nærmere i lovforarbeidene, siden mange kommuner ikke har særlig erfaring på dette området.

Det foreslås innført en rekke nye bestemmelser knyttet til den nye hensynssonen i pbl § 11-8 a). For at ikke regelverket skal bli for omfattende, anbefales at det i størst mulig grad henvises til kravene i pbl. kap 17 om utbyggingsavtaler i den grad disse bestemmelsene er sammenfallende. For eksempel fremstår kravene til fastsettelse av kostnadsbidrag i den foreslåtte bestemmelsen § 11-8 b relativt sammenfallende med kravene til anleggsbidrag i pbl § 17-3.

Av forslag til ny § 11-8 b, annet ledd, fremgår at kommunenes eventuelle bidrag til gjennomføring av planen kan hensyntas ved fastsettelsen av private bidrag. Departementet bør her klargjøre hvorvidt kommunens bidrag til å gjennomføre sin egen infrastruktur kan innebære at vilkårene for utbyggerens betalingsforpliktelse i bestemmelsens første ledd bokstav a og d dermed kan bli satt til

side. Etter Bane NORs syn bør ikke kommunens bidrag til plangjennomføring senke terskelen for når vilkårene for at utbygger kan pålegges betalingsforpliktelse er oppfylt.

Bane NOR er positiv til at departementet i høringsdokumentet gir uttrykk for at mva-avtale med kommunen i tilfeller hvor utbygger gir en realytelse skal komme utbygger til gode i større grad enn i dag. For å sikre lik praktisering i kommunene bør forholdet til mva-regelverket klargjøres nærmere og enkelte kommuners praksis med å beholde store deler av mva-fradrag/kompensjon selv når utbygger fullfinansierer kommunal infrastruktur bør avskaffes.

Når det gjelder krav til felles planlegging antas at dette kravet med ny hensynssone fortsatt kan oppfylles alene av en utbygger/grunneier med et planforslag, så lenge alle eiendommer omfattet av kravet medtas i hensynssonen, slik dette forstås og praktiseres i dag. Dette kan med fordel fremgå av lovforarbeidene.

### **3. Endringer i reglene om utbyggingsavtaler**

Det foreslås en rekke endringer i reglene om utbyggingsavtaler i pbl kap 17, som ifølge departementet er presiseringer av gjeldende rett. Når det gjelder forslag til endringer av kravene til anleggsbidrag i ny § 17-4 fremstår kravet i bokstav a om at infrastrukturen «direkte» må tjene eiendommen som skal bebygges ikke som en presisering men en skjerpelse av gjeldende rett. I dag er det antatt at «sumvirkninger» av flere tiltak i et planområde kan være tilstrekkelig for om vilkårene for anleggsbidrag er oppfylt, slik det fremgår av Entra-dommen.

Av forslag til bestemmelser om fastsetting av kontantbidrag i den nye hensynssonen i § 11-8 a om gjennomføringsvirkemidler er kravet at betalingsforpliktelsene bare kan gjelde infrastruktur som vil bli belastet eiendommen. Her er det ikke krav om at det må være en «direkte» belastning slik det fremgår av § 17-4. Det bør derfor klargjøres i lovforarbeidene om «sumvirkninger» kan være fortsatt kan være tilstrekkelig for betalingsplikten.

For å sikre at alle som nyter godt av ny infrastruktur i planområdet bidrar for å hindre «gratispassasjerer» kan det være at sumvirkninger bør anses å være tilstrekkelig i en områdemodell. På den annen side kan det være uheldig og unødig kompliserende dersom kravene i § 17-5 og 11-8 b på dette punkt skal tolkes ulikt.

Med vennlig hilsen

Stein Ness  
Advokat  
Konsernjuridisk avdeling Bane NOR