



Q2

Arkivsak-dok. 21/14754-1

Saksbehandler Mariann Holtskog Landsverk

Saksgang	Møtedato
Utvalg for areal, klima og byggesak	26.10.2021

## **Forslag til endringer i Plan- og bygningsloven. Høringsuttalelse fra Nordre Follo kommune**

### **Kommunedirektørens innstilling**

Nordre Follo kommune har følgende innspill til høringen:

1. Nordre Follo kommune stiller seg positiv til en områdemodell som oppfordrer til samarbeid mellom utbyggere og kommunen, og som skal gi forutsigbarhet til partene. Det er positivt at det tas et konkret grep mot gratispassasjerer og mot langvarige forhandlinger av utbyggerbidrag i gjennomføringsfasen. Nordre Follo mener imidlertid at flytting av den økonomiske avklaringen bør medføre endringer i fristen for behandling av planforslag etter plan- og bygningsloven.
2. Nordre Follo kommune kan ikke stille seg bak at risikoen og byrden for forslaget om områdemodell, både praktisk og økonomisk, i all hovedsak legges på kommunene, og ber om en jevnere fordeling mellom kommune og utbygger.
3. Nordre Follo kommune kan ikke stille seg bak forslaget om at kostnadene for opparbeidelsen av infrastrukturtiltak i en reguleringsplan skal holdes innenfor en kostnadsramme med en maksimal usikkerhetsmargin på 15% når tidsperspektivet for gjennomføring av planer kan ta flere år. En slik begrenset usikkerhetsmargin er alt for lav og vil gi økonomiske konsekvenser for kommunen. Det må videre spesifiseres hvilke tall som skal kunne tas med i kommunens kostnadsestimater for infrastrukturtiltakene.
4. Nordre Follo kommune mener det bør åpnes for at utbyggere i fortettingsområder kan bidra til sosial infrastruktur på nærmere vilkår.
5. Nordre Follo kommune stiller seg positiv til at det åpnes for å inkludere statlig og fylkeskommunale tiltak i den foreslåtte områdemodellen, men ber om ytterligere verktøy for å sikre at slike tiltak ikke hindrer gjennomføringen av nødvendige kommunale infrastrukturtiltak.
6. Nordre Follo kommune stiller seg positiv til at områdemodellen er en mulighet for kommunen, og ikke et krav, slik at kommunene selv kan vurdere bruken av modellen.
7. Nordre Follo kommune mener det ikke bør åpnes for at overinstans og domstol kan overprøve både beregningen og fordelingen av kostnader for infrastruktur. En slik overprøving av kommunalt skjønn er ikke hensiktsmessig.

8. Nordre Follo kommune støtter de foreslåtte mindre endringene i lovforslaget, og opplever det som positivt at gjeldende rett kommer tydelig til uttrykk i lovbestemmelsene.
9. Nordre Follo kommune støtter forslaget til endring i de statlige planretningslinjene for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning.
10. Nordre Follo kommune støtter forslaget til å sette bestemmelser om tomtestørrelse i kommuneplanen og forslaget om en samlet og mer effektiv eiendomsdanning i transformasjonsområder.

## **Sammendrag**

Kommunal- og moderniseringsdepartementet foreslår endringer i plan- og bygningsloven, med den hensikt å bidra til mer effektiv planlegging og gjennomføring av fortetnings- og transformasjonsprosjekter i byer og tettsteder. Departementet foreslår et finansieringssystem for infrastrukturiltak, der størrelsen på private kostnadsbidrag til nødvendig infrastruktur kan fastsettes i reguleringsplan. De foreslår også flere andre endringer i loven, mest av språklig karakter. I tillegg fremmer departementet forslag til en endring i statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning. Høringen er beskrevet på 218 sider, og hovedtrekkene er gjengitt i dette saksfremlegget. Kommunedirektøren anbefaler at kommunen sender høringssvar slik det fremgår av innstillingen. Svarfristen er mandag 1. november.

## **Faktaopplysninger**

Departementet foreslår flere endringer; endringer på plannivå om områdemodell, diverse språklige endringer som presiserer lovbestemmelsenes formål, endringer i regler om miljø og bærekraft samt reglene om matrikkel og tomtestørrelse.

### **1. Foreslåtte endringer på plannivå- områdemodellen**

Plan- og bygningslovens § 11-8 handler om hvilke hensynssoner som kan legges i en kommuneplan. Hensynssonen i § 11-8 tredje ledd bokstav e er foreslått skilt ut i en egen ny lovbestemmelse; § 11-8a, kalt «hensynssone med krav om fortetting, omforming og fornyelse og bruk av særskilte gjennomføringsvirkemidler». Den foreslåtte § 11-8a skal suppleres av de nye §§ 11-8b, 11-8c, 11-8d, 11-8e. Hensynssonen skal kunne forplikte kommunen til å legge til rette for aktivt samarbeid med innbyggere, grunneiere og utbyggere tidlig i områdeutviklingsprosessen, åpne for at kommunen kan gi retningslinjer om plangjennomføringen, åpne for at kommunen kan gi nærmere bestemmelser om ny infrastruktur og åpne for å gi bestemmelser som gir grunneiere en betalingsforpliktelse. Det overordnede målet med forslaget er å tilrettelegge for raskere boligforsyning. Sentralt i hensynssonen er begrepet «områdemodellen».

«Områdemodellen» bygger på etablert praksis med å innhente bidrag til offentlig infrastruktur (vann og avløp, vei, park, friområder ol.) fra private utbyggere/grunneiere. Modellen innebærer imidlertid at størrelsen på utbyggerens/grunneierens bidrag 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 områdemodellen vil på den måten forhindre gratispassasjerer. Betalingsplikten inntreffer når grunneieren selv tar initiativ til å bygge ut sin eiendom, og betaling vil i utgangspunktet gi grunneier en rett til å bygge ut.

Betalingen kan deles opp og betales etter hvert som byggetrinnene i prosjektet bygges eller betales inn i en samlet betaling. Formålet med områdemodellen er å kunne se større områder i sammenheng, sikre en jevnere byrdefordeling, hindre gratispassasjerer og gi forutsigbarhet for grunneiere og kommunen.

Lovendringen foreslår at områdemodellen også kan omfatte statlig og fylkeskommunal infrastruktur som ikke eies eller driftes av kommunen.

Etter områdemodellen skal kommunen allerede i kommuneplan fastsette kostnaden for opparbeidelse av infrastruktur. I kommuneplanen må kostnadene fastsettes med maksimalt 50 % usikkerhet. I detaljreguleringsplan må kostnadene fastsettes med maksimalt 15 % usikkerhet. Kommunen oppfordres i forslaget til å ta risikoen for at kostnadsanslaget er riktig. Eventuelle uforutsette eller økte kostnader blir etter forslaget kommunens økonomiske risiko, se nærmere i høringsnotatet side 135-137.

Forslaget til endring innebærer at utbygger/grunneier skal betale nøyaktig det beløpet deres tomt har betalingsforpliktelse for - verken mer eller mindre. Dette aktualiserer seg der utbygger skal bidra ved opparbeidelse av tiltak i stedet for innbetaling av en sum. Dersom opparbeidelsen ble billigere enn områdemodellens utregninger skal utbygger betale differansen til kommunen. Dersom opparbeidelsen ble dyrere enn beregnet i områdemodellens utregninger skal kommunen betale penger tilbake til utbygger.

Departementet anser den nye områdemodellen som et nyttig verktøy i kommuner som har stort utbyggingspress og regner med at den vil bli mye brukt. Samtidig ser departementet behovet for å kunne bruke den tradisjonelle fremgangsmåten der kostnadene fordeles i en utbyggingsavtale. Det er derfor foreslått at lovteksten skal presisere muligheten til å inngå utbyggingsavtaler der det ikke er vedtatt en hensynssone med områdemodell. Dette kan være aktuelt der området allerede er regulert eller skal reguleres med små eller få utbygginger. De foreslåtte endringene er altså en mulighet, ikke et krav. Videre legger Departementet til grunn at kommunen bare benytter seg av områdemodellen når kommunen ser seg tjent med ordningen, og vil derfor ikke kompensere for merutgiftene lovendringen vil gi kommunene.

Både beregningen og fordelingen av kostnader til infrastruktur i reguleringsplan kan påklages. Lovforslaget legger dermed opp til at både klageinstansen og domstolene kan overprøve kommunens skjønn når det gjelder fastsatte betalingsforpliktelser. Prøvingsrett for klageinstans og domstol er ikke tilfellet for de tradisjonelle utbyggingsavtalene, og domstolenes prøvingsrett utvides derfor til å inkludere kommunalt skjønn.

I de områdene der områdemodellen er fastsatt i plan, vil tradisjonelle utbyggingsavtaler ikke være nødvendige. Det kan imidlertid fortsatt være behov for avtale som nærmere regulerer detaljene i gjennomføringen av infrastrukturoparbeidelsen, sikkerhetsstillelse, boligsosiale forhold og tilbakebetaling av forskuttering.

## **2. Foreslåtte mindre endringer**

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

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

### 3. Endringer i statlige planretningslinjer om 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.

### **Lover og regler**

Det er foreslått endringer i følgende lovbestemmelser:

- Plan- og bygningsloven §§ 6-4, 11-8, 11-9, 12-6, 12-14, 17-1 til 17-9, 18-13, 20-1, 21-2, 26-1, 33-1.
- Matrikkellova §§ 6, 10, 15a, 24, 33, 34.
- Eierseksjonsloven § 13.

### **Økonomiske konsekvenser**

Forslaget til endringer i plan- og bygningsloven om områdemodellen vil gi økt behov for juridisk, økonomisk, byggt teknisk og planfaglig kompetanse, både eksternt og internt. Usikkerhetsmarginen for infrastrukturkostnaden er satt lavt, og risikoen for at kostnaden er feilberegnet er foreslått lagt på kommunen. Eventuelle pristigninger og ekstrakostnader er derfor en mulig økonomisk konsekvens der kommunen velger å benytte seg av områdemodellen.

Raskere gjennomføring av planer og forhåndsfordeling av kostnader for infrastruktur kan gi kortere saksbehandlingstid og dermed frigjøre ressurser i kommunen.

Lovforslaget som åpner for at kommunen kan kreve dekket utgifter til arkeologiske undersøkelser ved områderegulering kan spare kommunen for ekstraarbeid og kostnader.

Forslagene som skal gi mer effektiv eiendomsdannelse i transformasjonsområder forutsetter tekniske tilpasninger i matrikkel og fagsystemer som kommunene benytter. Dette innebærer en engangskostnad. Det må kunne legges til grunn at tilpasningene vil kunne innarbeides i de løpende forbedringene av matrikkel og kommunale fagsystemer, og ikke representerer en vesentlig kostnad. Kommunen har anledning til å dekke sine kostnader med gebyrer.

## Kommunedirektørens vurdering

### Vurdering av forslaget om endring på plannivå- områdemodellen:

De foreslåtte endringene er positive i den forstand at de legger opp til et aktivt samarbeid mellom utbyggere og kommunen. Videre gjør endringene det mulig å se større områder under ett, samkjøre utbyggingene og avklare kostnadsfordelingen. Ved å bruke områdemodellen vil kostnadene bli fordelt på alle tomtene i området, sikre en jevn og rettferdig fordeling av kostnadene og hindre gratispassasjerer. Innføring av en områdemodell vil bidra til en effektivisering av dagens utbyggingsavtaleforhandlinger. Ettersom utbygger bidrag til infrastrukturiltak i området er avklart med både kommunen og de andre utbyggerne allerede i plan, vil avtaleforhandlingene kun være aktuelt for detaljene rundt gjennomføringen av infrastrukturopparbeidelsen, sikkerhetsstillelse, boligsosiale forhold og tilbakebetaling av forskuttering. Disse avtalene tar erfaringsmessig noe kortere tid enn en utbyggingsavtale.

På den andre siden flyttes de endelige økonomiske avklaringene fra gjennomføringsfasen til planfasen, uten at fristene i planarbeidet er utvidet. Dersom kommunen som planmyndighet ikke rekker å overholde oppsatte frister, mister kommunen gebyr for planbehandling.

Kommunens behov for ekstern bistand, behov for omorganisering av prosesser og omprioritering av ressurser internt vil øke, uten at merutgifter for dette vil bli kompensert. Lovforslaget legger opp til at mye av kostnadene for bistand kan hentes inn igjen i effektiviseringen den foreslåtte områdemodellen vil gi. Kostnaden for infrastrukturiltakene skal settes med maksimalt 15 % usikkerhetsmargin i reguleringsplan, noe som er et lavt tall med tanke på tiden det kan ta å realisere en plan. Lovforslaget nevner ikke hvilke tall denne usikkerheten skal bygge på, men kommunen legger til grunn at usikkerheten skal legges på basistall. Det kan ta mange år å få en områdeplan vedtatt og realisert. Lovforslagene kommenterer ikke kostnader som grunnverv, prisstigning eller andre kostnader. Det er heller ikke spesifisert hva som skal ligge i kostnadene kommunen legger til grunn i en områdemodell.

Tilbakebetalingsplikten i lovforslaget vil kreve tett oppfølging fra kommunen på hvilke midler som har kommet inn, hvordan de er benyttet og hva de er øremerket til. En slik oppfølging av differansen på estimert pris og faktisk pris vil legge beslag på ressurser hos kommunen. Dette gjelder både hvis kommunen skal betale penger til utbygger og hvis utbygger skal betale til kommunen.

Lovforslaget opprettholder forbudet mot utbyggerbidrag til sosial infrastruktur. For vekstkommuner som Nordre Follo kommune er det utfordrende å imøtekomme utbyggingspresset med den påkrevde sosiale infrastrukturen. Ettersom utbygger ikke kan bidra til den sosiale infrastrukturen, vil utbyggingen av sosial infrastruktur være avhengig av kommunens økonomi og kapasitet til utbygging av sosial infrastruktur. Manglende sosial infrastruktur kan dermed bli en brems i utviklingen av et område. Det blir krevende å sikre rask nok utbygging av tilstrekkelig sosial infrastruktur dersom forbudet mot tilskudd til sosial infrastruktur opprettholdes i lovendringen. Kommunedirektøren mener derfor at det i forslaget til områdemodell må åpnes for at utbyggere kan bidra til sosial infrastruktur på nærmere vilkår.

Lovforslaget om områdemodell legger opp til ekstern bistand til kostnadsberegninger for å sikre objektive, nøyaktige og etterprøvbare kostnadsestimater for infrastrukturen. Kommunen benytter seg allerede av ekstern kompetanse for å sikre gode kalkyler for infrastruktur, men med den begrensede usikkerhetsmarginen lovforslaget legger opp til kreves det et høyere detaljeringsnivå. Bruk av områdemodellen kan dermed gi økte kostnader til kommunen. Lovforslaget vurderer at eksterne kostnadsberegninger kan løses gjennom omorganisering internt og omprioritering av ressurser, og ser ikke noe grunn til å kompensere kommunen for merkostnadene lovforslaget gir.

#### Vurdering av de andre mindre lovforslagene:

Det er foreslått at det lages en hjemmel for å gi bestemmelser om avfallssystem i kommuneplan. Kommunedirektøren vurderer det som positivt at det gjøres et konkret grep for å kunne hjemle avfallssystem i kommuneplanen. Flere kommuner, heriblant Nordre Follo kommune, er i gang med rehabilitering av gamle renovasjonstekniske løsninger og valg av nye. En hjemmel direkte i kommuneplanen vil spare kommunen for arbeid med implementering av avfallsløsning i plan i det videre.

Det foreslås videre å innføre bestemmelser som gir kommunen hjemmel til å angi tomtestørrelse i kommuneplanen og som kan bidra til mer effektiv eiendomsdanning i transformasjonsområder. Videre er det foreslått at eiendomsdannelsen skjer i en samlet prosess fremfor mange små prosesser, og at endelig oppmåling og grensemerking kan vente til utbyggingen er ferdig. Det er vanskelig å gi en fullgod vurdering av effekten av dette før det eventuelt er testet ut i praksis, men kommunedirektøren er positiv til en ny sakstype som supplerer de eksisterende sakstypene og kan forenkle og effektivisere prosessene.

Klargjøringen av teksten i lovreglene for å tydeliggjøre gjeldende rett og reglens formål anses som veldig positivt.

#### Vurdering av forslaget om endringer i statlige planretningslinjer om klima- og energiplanlegging og klimatilpasning:

Departementet foreslår følgende tilføyelse i de statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klima-tilpasning, pkt. 3 første avsnitt: "*Kommunene bør vurdere om rehabilitering og gjenbruk av bygninger samlet sett er en mer bærekraftig løsning for å redusere klimagassutslipp enn regulering til riving*". Kommunedirektøren mener at det er positivt å vurdere rehabilitering og gjenbruk av bygninger framfor å bygge nytt. Produksjon av byggematerialer forårsaker store klimagassutslipp, særlig byggematerialer som sement, stål og betong. Det pågår et arbeid i industrien for å redusere utslippene fra disse produktene, men det vil være enda mer gunstig i et klimaperspektiv å gjenbruke materialene.

Ski, 12.10.2021

Øyvind Henriksen  
kommunedirektør

Monica Lysebo  
Kommunalsjef

## **Vedlegg**

Alminnelig høring av forslag til endringer i plan- og by (L)(1425445)  
Høringsnotat II - endringer i SPR klima- og energiplanle (L)(1424747)  
Høringsnotat I - endringer i pbl. om områdeutvikling ut (L)(1424746)