

## Byrådssak 1134/21

### Oslo kommunes høringsuttalelse - forslag til endringer i plan- og bygningsloven m.m., og forslag om endringer i statlige planretningslinjer om klima- og energiplanlegging og klimatilpasning

#### **Sammendrag:**

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har sendt forslag til endringer i plan- og bygningsloven m.m., samt forslag om endringer i de statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning på høring. Det foreslås bl.a. at dagens bestemmelse om hensynssone for 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. Tilknyttet hensynssonen kan det utarbeides en områdeutviklingsstrategi. Sentralt forslag er innføring av en ny modell for finansiering av offentlig infrastruktur, benevnt som områdemodell. Modellen innebærer at størrelsen på private kostnadsbidrag til nødvendig infrastruktur kan fastsettes i reguleringsplan for en periode på inntil 20 år, som grunneierne må innbetale når de bygger ut sin eiendom.

Byråd for byutvikling mener at forslaget om hensynssone og områdeutviklingsstrategi er et meget godt grep for å sikre tidlig planlegging og strategiutvikling for å ivareta sentrale hensyn i transformasjons- og fortettingsområder. Byråden støtter videre intensjonen om en nærmere lovregulert ny modell for finansiering av offentlig infrastruktur, men ser en rekke svakheter ved den områdemodellen som er foreslått. Modellen er bl.a. ikke tilstrekkelig fleksibel, ivaretar ikke behov for å kunne gjøre eventuelle senere endringer og medfører overføring av en betydelig risiko for gjennomføringen av infrastrukturen til kommunene, noe som kan få store økonomiske konsekvenser for kommuneøkonomien.

Byråden påpeker videre at forslagene ikke oppfyller behovet for bedre verktøy for bærekraftige løsninger og at lovarbeidet dermed i større grad også burde ha omfattet forslag om flere konkrete og mer operative grep på dette området. Dette gjelder både klima, klimatilpasning og bevaring av kulturmiljøer for å ta vare på og bygge stedsidentitet og samtidig bidra til klimavennlig utbygging.

Byråd for byutvikling innstiller til byrådet å avgjøre høringsuttalelse fra Oslo kommune slik det fremgår av forslag til vedtak.

**Saksfremstilling:**

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i brev 30.06.2021 sendt på høring forslag til endringer i plan- og bygningsloven m.m., samt forslag om endringer i de statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning. Høringsfrist var 01.11.2021, men er senere forlenget til 01.12.2021.

Høringsforslaget

Endringer i plan- og bygningsloven m.m. (Høringsnotat I)

Sentrale endringsforslag:

*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 en ny områdemodell for finansiering av infrastruktur, 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 videre 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 parker/friområder mv. Modellen innebærer 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 legge 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.

#### *Andre mindre lovforslag*

Videre foreslår departementet flere mindre lovendringer som ikke direkte berører fortetting og transformasjon:

- 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 for kommunestyret, dersom administrasjonen ikke vil fremme forslag til endring av plan.

#### Forslag til endringer i statlige planretningslinjer om klima- og energiplanlegging og klimatilpasning (Høringsnotat II)

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.

Nærmere omtale av de foreslåtte bestemmelser fremgår av Kommunal- og moderniseringsdepartementets høringsnotater, se vedlegg 2 og 3.

#### *Byråden bemerker*

Plan- og bygningsetaten (PBE) fikk oppdrag om å forberede et utkast til høringsuttalelse, hvor det samtidig ble anmodet om å innhente og koordinere uttalelser fra berørte kommunale virksomheter. PBE har forelagt høringssaken for Klimaetaten, Eiendoms- og byfornyelsesetaten, Bymiljøetaten, Vann- og avløpsetaten, Renovasjons- og energigjenvinningsetaten, Byantikvaren og Omsorgsbygg, som alle har gitt innspill. Etatene har videre deltatt i en arbeidsgruppe for samarbeid om et felles forslag til høringsuttalelse, som er mottatt fra Plan- og bygningsetaten. Forslaget er deretter undergitt videre bearbeiding i regi av byrådsavdelingen.

Byråd for byutvikling bemerker at høringen introduserer flere nye grep og verktøy med forslag til endringer i plan- og bygningsloven m.m., som bl.a. skal være mer effektive verktøy for kommunene ved bytransformasjon og annen områdeutvikling. Sentralt forslag er innføring av en ny modell for finansiering av offentlig infrastruktur, benevnt områdemodell.

Byråden er positiv til lovendringer som gir gode og effektive verktøy, som styrker en helhetlig planlegging og gjennomføring av en fremtidsrettet bærekraftig byutvikling. Byråden mener at forslaget om hensynssone for fortetting, omforming og fornyelse på kommuneplannivå med mulighet for tilknyttet områdeutviklingsstrategi, som omtaler rammer og hensyn som skal ivaretas ved etterfølgende planlegging, er et meget godt grep for å sikre tidlig planlegging og strategiutvikling, for å ivareta sentrale hensyn i transformasjons- og fortettingsområder.

Byråden støtter videre intensjonen om en nærmere lovregulert ny modell for finansiering av offentlig infrastruktur. Foreslåtte områdemodell omfatter i korthet at det i detaljreguleringsplan, med virkning for inntil 20 år, kan fastsettes hva den enkelte grunneier må bidra med til finansiering av offentlig infrastruktur, som hovedregel i form av et kontantbidrag, som skal innbetales når det søkes rammetillatelse til tiltak. Byråden er som utgangspunkt positiv til en finansieringsmodell som forplikter utbyggere innenfor et fastsatt område, i en periode på inntil 20 år, til å bidra med finansiering av infrastruktur, men ser imidlertid en rekke vesentlige problemer ved den foreslåtte områdemodellen.

Aktuelle innvendinger omfatter bl.a. at modellen ikke er tilstrekkelig fleksibel og ikke ivaretar eventuelle behov for å kunne gjøre senere endringer. Det vurderes bl.a. som svært krevende å utarbeide et godt kostnadsestimat så tidlig som forslaget legger opp til, og hvor risikoen ved avvik i stor grad flyttes over på kommunen. Modellen baserer seg videre på kontantbidrag som hovedprinsipp og med et bærende prinsipp om at infrastrukturtiltakene skal gjennomføres av kommunen. Byråden bemerker at dette vil kunne innebære et stort og økende press på kommunens gjennomføringskapasitet, og en innføring og tilpasning av områdemodellen vil kreve en stor ressursinnsats i kommunen. Byråden mener modellen vil overføre en betydelig risiko for gjennomføringen av infrastrukturen til kommunene, noe som kan få store økonomiske konsekvenser for kommuneøkonomien. Det er ikke gitt at kommunen kan håndtere den økte risiko i økonomi og kapasitet for bygging av infrastruktur som forslaget innebærer. Kommunens reelle mulighet for å sikre at nødvendig infrastruktur blir etablert før bolig- og næringsutvikling, blir svakere enn i dagens situasjon. I forslaget til høringsuttalelse omtales derfor ulike sentrale tema og problemstillinger som må utredes nærmere og bedre ivaretas i et videre lovarbeid, for å kunne etablere en ny fungerende finansieringsmodell.

Byråden bemerker at det også påpekes enkelte uavklarte forhold ved flere av de øvrige forslagene. Dette gjelder bl.a. forslaget om endringer i bestemmelsene om utbyggingsavtaler, hvor departementet anfører at de inntar presiseringer som klargjør gjeldende rett. Byråden påpeker at foreslåtte klargjøringer kan oppfattes som innskrenkninger i dagens regelverk, og foreslår at de endres.

Som overordnet kommentar til lovforslagene, vil byråden påpeke at de ikke oppfyller behovet for bedre verktøy for bærekraftige løsninger, og at lovarbeidet dermed i større grad også burde ha omfattet forslag om flere konkrete og mer operative grep på dette området. Dette gjelder både klima, klimatilpasning og bevaring av kulturmiljøer for å ta vare på og bygge stedsidentitet og samtidig bidra til klimavennlig utbygging. Klimahensynet er nevnt i høringsnotatet som del av behovet for transformasjon, men høringsforslaget reflekterer ikke at det er en av de største utfordringene vi står overfor. Dette bør gjennomsyre lovarbeidet og



arbeidet med revisjon av statlige planretningslinjer. Byråden påpeker i denne sammenheng også at forslaget til endring i statlige planretningslinjer om klima- og energiplanlegging og klimatilpasning ikke er offensivt nok. Det er behov for å tydeliggjøre behovet for å ta klimahensyn i alle deler av planarbeidet.

Byråd for byutvikling innstiller til byrådet å avgi høringsuttalelse fra Oslo kommune slik det fremgår av forslag til vedtak.

#### *Økonomiske og administrative konsekvenser*

Forslaget til lovendringer kan på ulike måter og nivå få økonomiske og administrative konsekvenser for Oslo kommune, som synliggjøres i forslaget til høringsuttalelse.

#### *Vedtakskompetanse*

Bystyret vedtok i sak 218/01 å delegere til byrådet å avgi høringsuttalelser på kommunens vegne. Byrådet vurderer at høringsuttalelse i denne saken ligger innenfor denne fullmakten.

### **Byråden for byutvikling innstiller til byrådet å fatte følgende vedtak:**

Oslo kommune avgir i henhold til delegert fullmakt følgende høringsuttalelse til Kommunal- og moderniseringsdepartementets forslag om endringer i plan- og bygningsloven m.v., og til forslag om endring i statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning:

### **Til forslagene til endringer i plan- og bygningsloven – høringsnotat I**

#### Innhold

1. INNLEDENDE KOMMENTARER .....	7
1.1 Hensikt med lovforslaget .....	7
1.2 Byutvikling, klima, miljø og stedsbygging .....	8
1.3 Ny hensynssone og klimahensyn .....	9
2. OMRÅDEMODELLEN .....	10
2.1 Forutsigbarhet, kommunal risiko og gjennomføring .....	10
Oppsummering.....	10
2.2 Behov for å kunne gjøre endringer .....	11
2.3 Kommunens plikter til å sikre sosial og teknisk infrastruktur – mulighetsrom .....	12
Behov for fleksibilitet i planen .....	12
Erverv av grunn til offentlige formål – forholdet til sosial og teknisk infrastruktur.....	13
Erverv av grunn til offentlig formål ved realytelser.....	14
2.4 Gevinstperspektivet, effektive planprosesser og utbygging.....	14
Dimensjonering og kostnadsberegning for infrastruktur .....	15
Forholdsmessighetsvurderingen og kommunens egeninnsats .....	16

Kalkylegrunnlaget og estimatet for fastsetting av kostnadsgrunnlaget til fordeling ....	17
Adgangen til å justere kostnadsrammen .....	18
2.5 Ensjømodellen og foreslått områdemodell – likheter og forskjeller .....	19
Forutsigbarhet og fleksibilitet – veiledende eller bindende .....	19
Gevinstfordeling gjennom tomtehandel.....	20
2.6 Gjennomføringskapasitet .....	20
Generelt .....	20
Planlegging og utførelse av teknisk og blågrønn infrastruktur – forholdet til endringer og modenhet .....	20
Realytelser og kommunal gjennomføringskapasitet .....	22
Organisatorisk kapasitet og saksbehandlingsmengde.....	24
2.7 Departementets forslag til videreføring av reglene om utbyggingsavtaler med justeringer – alternativ til områdemodellen .....	25
Overordnede betraktninger .....	25
Infrastrukturtiltaket må tjene utbyggingseiendommen direkte .....	26
Forholdsmessighetsvurderingen ved utbyggingsavtaler (pbl. kap. 17) .....	26
Oppsummering.....	27
2.8 Strukturelle utfordringer ved den foreslåtte områdemodellen – og mulige konsekvenser .....	27
Områdemodellens utfordringer .....	27
Områdemodellen vil kunne motivere til utbygging i ubebygde areal .....	28
Hensynssonen .....	28
3. KOMMENTARER TIL DE ENKELTE FORSLAG TIL ENDRINGER I PLAN- OG BYGNINGSLOVEN.....	29
3.1 Lovforslagets innvirkning på detaljplaner .....	29
Generelle betraktninger av lovforslaget vurdert opp mot detaljplannivå .....	29
Kostnadsfordeling som del av planarbeidet .....	31
Interessemotsetninger i utbyggingstakt .....	32
Utfordringer for planmyndigheten i praksis.....	32
Manglende samsvar mellom bestemmelser om ekspropriasjon og krav til opparbeidelse av vei i lov og detaljplan .....	34
Behov for avklaring av § 11-8-d. Avtale om bidrag - betalingsforpliktelse .....	34
Om § 17-4, tredje ledd – utbyggingsavtaler.....	35
3.2 Lovforslagets innvirkning på byggesaksbehandling .....	37
Bestemmelser med krav om felles planlegging for flere eiendommer, fortetting, omforming og fornyelse og særlige samarbeids- eller eierformer .....	37

Kommunen som aktiv tilrettelegger for godt samarbeid.....	37
Forslag til ny områdemodell for finansiering av infrastruktur .....	38
3.3 Eiendomsomdanning.....	41
Oppsummering.....	41
Eiendomsomdanning som sakstype .....	42
Eiendomsomdanning og dagens praksis for «sammensatte» saker.....	42
Grensekorridorer.....	42
Utfordringer med sakstypen eiendomsomdanning .....	44
Oslo kommunes forslag .....	46
Finansiering av infrastruktur .....	47
Utsatt oppmålingsforretning .....	48
Brukerperspektivet .....	49
3.4 Bestemmelse om avfallssystem.....	49
3.5 Arkeologiske undersøkelser.....	50
Oslo kommunes vurderinger .....	50
Forholdet til Oslo kommunes investeringsregime.....	52
Konklusjon - anbefaling.....	53
3.6 Særskilt om merverdiavgift på realytelser .....	53

## 1. INNLEDENDE KOMMENTARER

### 1.1 HENSIKT MED LOVFORSLAGET

En hovedhensikt med departementets forslag er lovendringer som blant annet skal bidra til en mer effektiv planlegging og gjennomføring av fortettings- og transformasjonsprosjekter i byer og tettsteder og gi raskere boligutbygging. Strategiene departementet har lagt til grunn for å oppnå dette, er bedre forutsigbarhet for utbyggerne, helhetlig planlegging av større områder og jevnere byrdefordeling ved utbygging av infrastruktur. Utbyggingstakt- og rekkefølge for infrastrukturtiltak skal ikke være avhengig av utbyggingstakt- og rekkefølge hos grunneierne. Dette er strategier og målsettinger Oslo kommune støtter.

Oslo kommune er positiv til lovendringer som gir gode og effektive verktøy for å styrke en helhetlig planlegging og gjennomføring av en fremtidsrettet bærekraftig byutvikling. Kommunen har gjennom flere byutviklingsprosjekter de senere tiår ulike erfaringer med de virkemidler dagens plan- og bygningslovgivning gir rammer for.

Oslo kommune mener at forslaget om ny hensynssone og områdeutviklingsstrategi er et meget godt grep for å sikre tidlig planlegging og strategiutvikling for å ivareta sentrale hensyn i transformasjons- og fortettingsområder. Oslo kommune støtter videre intensjonen om en nærmere lovregulert ny modell for finansiering av offentlig infrastruktur. Kommunen er som utgangspunkt positiv til en finansieringsmodell som forplikter utbyggere innenfor et fastsatt område, i en periode på inntil 20 år, til å bidra med finansiering av infrastruktur. Oslo kommune



ser imidlertid en rekke vesentlige problemer ved den områdemodellen som nå foreslås. Kommunen har derfor i høringsuttalelsen søkt å trekke frem og omtale ulike sentrale tema og problemstillinger som vi mener må utredes nærmere i et videre lovarbeid, for å kunne etablere en ny fungerende finansieringsmodell. Oslo kommune stiller seg positiv til å bidra i dette arbeidet. En velfungerende områdemodell har potensial til å øke forutsigbarheten for finansiering og gjennomføring av infrastruktur og dermed styrke gjennomføringen også av andre tiltak i området, som boliger.

## 1.2 BYUTVIKLING, KLIMA, MILJØ OG STEDSBYGGING

Oslo kommune mener at forslaget ikke oppfyller behovet for bedre verktøy for bærekraftige løsninger og savner at lovarbeidet ikke i større grad også har omfattet forslag om flere konkrete og mer operative grep på dette området. Dette gjelder både klima, klimatilpasning, og bevaring av kulturmiljøer for å ta vare på og bygge stedsidentitet og samtidig bidra til klimavennlig utbygging.

Det kreves rask omstilling og sterke virkemidler for å nå Parisavtalens mål. Norge har også et lovfestet mål om å være et lavutslippssamfunn innen 2050, som betyr lave utslipp i alle sektorer. Mer bærekraftig arealbruk og byggesektor er en viktig del av løsningen på disse utfordringene. Arealbruk er en av hovedårsakene til både klima- og naturkrisen, og i arealbruk- og planlegging ligger også en viktig del av løsningene. Den siste rapporten fra FNs klimapanel viser et prekært behov for klimaomstilling av samfunnet og for å se løsninger for utslippskutt, klimatilpasning og naturmangfold i sammenheng.

Klimahensynet er nevnt i høringsnotatet som del av behovet for transformasjon, men høringsforslaget reflekterer ikke at det er en av de største utfordringene vi står overfor. Dette bør gjennomsyre lovarbeidet og arbeidet med revisjon av statlige planretningslinjer. Det er behov for å tydeliggjøre behovet for å ta klimahensyn i alle deler av planarbeidet.

Ivaretagelse av FNs bærekraftsmål som handler om miljø og klima er grunnleggende for å nå de andre bærekraftsmålene<sup>1</sup>. Plansystemet må reflektere dette. Klare signaler og god veiledning fra nasjonale myndigheter om bruk av virkemidlene i loven som klimaverktøy er derfor helt nødvendig. Kommunen savner tydelige forventninger fra nasjonale myndigheter om å stille klimakrav i planer på ulike områder. Viktigheten av tydelige nasjonale forventninger og potensialet for en mer aktiv bruk av plansystemet som klimaverktøy er også fremhevet i Klimakur 2030<sup>2</sup>. I tillegg til å oppfordre kommunene til å bruke plansystemet aktivt, bør myndighetene også tydeliggjøre hjemmelsgrunnlagene i loven, slik at denne blir et mer effektivt klimaverktøy.

I forbindelse med evalueringen av plan- og bygningsloven (pbl) og kommunenes bruk av plansystemet (EVAPLAN), ble det vist til at det er behov for å styrke loven som klimaverktøy, at den mangler koblinger til klimaloven og at det trengs bedre samkjøring av arealpolitikk og klimapolitikk. Det ble videre fremhevet at planinstrumentene bør innrettes slik at de tydeligere bidrar til omstilling mot lavutslippssamfunnet<sup>3</sup>.

Etter kommunens vurdering bør alle verktøyene i loven – inkludert forslaget om nye bestemmelser for hensynssone og områdemodeller - gjennomgås med tanke på behovet for klimaomstilling av byer og tettsteder.

<sup>1</sup> Sandkjær Hanssen, Aarsæther mfl (2018): Plan- og bygningsloven – En lov for vår tid? s. 516

<sup>2</sup> Klimakur 2030 – Tiltak og virkemidler mot 2030, kapittel 12

<sup>3</sup> Sandkjær Hanssen, Aarsæther mfl (2018): Plan- og bygningsloven – En lov for vår tid? s. 392



Klimakrav må kunne stilles i alle arealplaner. Det bør også være mulighet for å etablere hensynssoner med særlig vekt på ulike klima- og miljøhensyn og nødvendig klimainfrastruktur som ivaretar både utslipp/opptak og alle relevante tiltak for klimatilpasning.

Oslo kommune foreslår en klarere hjemmel for å styrke loven som klima- og miljøvirkemiddel, og for å sikre at flere prioriterte hensyn innenfor klima, klimatilpasninger (flomforebygging, overvannsløsninger), naturmiljø og kulturmiljø/stedsidentitet blir ivaretatt i helhetlig planlegging.

En ny hensynssone for fortetting og transformasjon er spesielt aktuelt for omstilling til lavutslippssamfunnet, og hjemmelen bør innrettes slik at den tydelig gir adgang til å legge hovedvekt på klimaformål, inkludert både utslippsreduksjoner/opptak og klimatilpasning, og at det er anledning til å knytte bestemmelser til sonen om disse forholdene med konkrete krav til utbyggere. Oslo kommune understreker også behovet for at kommunene kan stille krav om at forslagsstillere og tiltakshavere skal dokumentere hvordan de vil sikre måloppnåelse gjennom helhetlige løsninger.

### 1.3 NY HENSYNSSONE OG KLIMAHENSYN

Behovet for helhetlig transformasjon og en mer effektiv områdeutvikling med fortetting, omforming og fornyelse gjør seg særlig gjeldende i forbindelse med gjennomføring av klimamål. Dette gjelder både ved omstilling av byer og tettsteder til lavutslippssamfunnet og til klimatilpasning/overvannshåndtering. En hensynssone for fortetting, omforming og fornyelse bør derfor tydelig innrettes slik at den rommer bruk av en hensynssone, også for klimaformål.

En kjerne i klima- og miljøvennlig byutvikling er kompakt utbygging med ivaretagelse av grøntområder og tilrettelegging for sykkel og gange. Dette gir også redusert behov for biltrafikk. Det er videre sentralt å bygge på en måte som er tilpasset kommende klimaendringer, med klimarobust infrastruktur.

Å gi kommunene mulighet til å vedta hensynssoner hvor klima- og miljøhensyn har hovedvekt kan derfor bli svært viktig i omstillingen til et klimarobust lavutslippssamfunn og oppfyllelse av kommunenes egne ambisiøse klimamål. Soner med hovedvekt på klima og miljø fremfor andre mål og hensyn vil legge føringer på prioriteringer. Vi viser samtidig til høringsnotatets påpekning av ulike dilemmaer for byutvikling i NOU 2020: 16 Levekår i byer – Gode lokalsamfunn for alle. "Klimasoner" med blant annet særskilt tilrettelegging for sykkel og gange, korte avstander til fellesfunksjoner, kollektivtransport og mer grønt vil også bidra til en mer menneskevennlig by.

En hensynssone for områdetransformasjon med hovedvekt på klima krever også balanse mellom ulike klimahensyn. En mer kompakt byutvikling med fortetting kan kollidere med behov for grøntstruktur og naturområder og på den måten gjøre oss mer sårbare for klimaendringer, da området blir mer utsatt for overvann og får dårligere evne til å regulere temperatur ved hetebølger. Balanse mellom på den ene siden fortetting og infrastruktur for nullutslippsløsninger og på den andre siden ivaretagelse av grøntområder for karbonlagring og klimatilpasning med naturmangfold, temperaturregulering, overvannshåndtering mm, bør vurderes konkret for den enkelte sonen og fastsettes i nærmere bestemmelser for sonen. Det kan være behov for å gi ulike klimahensyn prioritet. Oslo kommune ser behov for å kunne stille bestemmelser til de ulike sonene om dette, noe som også vil øke forutsigbarheten for



utbyggere. Det er derfor viktig at ny hjemmel for hensynsoner for transformasjon også tydeliggjør muligheten for å stille bestemmelser om dette.

Behovet for rask omstilling til lavutslippssamfunn tilsier også et særlig fokus på hvordan forutsigbarhet for næringsaktører og andre berørte skal sikres. Etablering av hensynssoner for klima- og miljøvennlig transformasjon av områder vil, etter Oslo kommunes vurdering, bidra til forutsigbarhet for utbyggere i den kraftige omstillingen som må til for å nå lavutslippssamfunnet og nullutslippsbyen. Slike soner vil gi et tydelig signal om at klima- og miljøhensyn har hovedvekt i det aktuelle området, med bestemmelser som angir hvordan klimahensynene skal vektes i sonen.

Etter Oslo kommunes vurdering bør også den foreslåtte områdemodellen for finansiering av infrastruktur tilpasses muligheten for hensynsoner med hovedvekt på klimaomstilling og nødvendig infrastruktur for dette.

## 2. OMRÅDEMODELLEN

### 2.1 FORUTSIGBARHET, KOMMUNAL RISIKO OG GJENNOMFØRING

#### Oppsummering

Oslo kommunes forutsigbarhetsvedtak i kommuneplanen har som hovedprinsipp en kostnadsfordeling som går ut på at utbyggerne skal bære alle kostnadene med teknisk/blå/grønn infrastruktur. Dette hovedprinsippet reflekterer at handlingsrommet i Oslo kommunes økonomi er begrenset.

Den foreslåtte finansieringsmodellen vil medføre at kommunen må bære en større andel av kostnadene til infrastruktur. Kommunen bærer også risikoen for at kostnadsrammen sprenge uansett årsak.

Områdemodellen legger opp til at infrastrukturbehovet, og nøkkelen for kostnadsfordelingen til infrastrukturen på den enkelte eiendom, må fastsettes på bakgrunn av en vurdering av nødvendighet og forholdsmessighet. Det må vurderes om det er saklig behov for infrastrukturen, om infrastrukturen vil tjene de aktuelle eiendommene og hvilken belastning de fremtidige utbyggingene vil påføre infrastrukturen. Det medfører at man må fastsette disse forhold i reguleringsbestemmelser med virkning for opptil 20 år (om modellens intensjoner ellers skal kunne oppnås). Alternativt må det omreguleres, noe som strider med intensjonen om raskere boligutbygging. Selv om det omreguleres, vil ikke kostnadsgrunnlaget endres, kun kostnadsfordelingen. Dermed vil modellen føre til et behov for overdimensjonering, eller kommunen blir sittende med en betydelig risiko som i neste trinn kan hindre samfunnstjenlig omregulering eller få store økonomiske konsekvenser for kommuneøkonomien.

Dersom kommunen ved å benytte områdemodellen ikke kan påregne privat finansiering av offentlig infrastruktur med tilhørende eiendomsgrunn på minimum dagens nivå, og dessuten må påta seg flere oppgaver og mer risiko, kan det innebære at modellen ikke blir brukt. Samlet sett vil ikke forslagene føre til økt forutsigbarhet og raskere boligbygging i Oslo. Det er ikke gitt at kommunen kan håndtere den økte risikoen i økonomi og kapasitet for bygging av infrastruktur som forslaget innebærer. Kommunens reelle mulighet for å sikre at nødvendig infrastruktur blir etablert før bolig- og næringsutvikling, blir svakere enn i dagens situasjon. Dette utgjør bakgrunnen for de vurderinger og hensyn Oslo kommune omtaler i høringssvaret.



## 2.2 BEHOV FOR Å KUNNE GJØRE ENDRINGER

Befolkningssammensetningen påvirker hvilke behov samfunnet må løse, for eksempel med hensyn til barnehage, skole, arbeid, helse, rekreasjon, tilgang til ulike tjenester osv. Det er også slik at verden rundt oss endrer seg: klima, teknologi, trender/måter vi bruker by og bygninger på. Det kommer nye nasjonale, regionale og kommunale mål og krav. Kunnskapen om hvordan vi best ivaretar ulike samfunnsmessige hensyn, endrer seg. Derfor er det sentralt at områdeplanlegging skjer på en måte som ikke for tidlig binder området for sterkt til bestemte formål og utnyttelser.

Ytre rammer og blendede formål er vesentlig for at det er nødvendig fleksibilitet når det skal gjøres planfaglige vurderinger av byutviklingsmessige og stedlige hensyn ved behandling av detaljplaner og byggetiltak.

Oslo kommune oppfatter områdeutviklingsstrategien og tilknytningen til ny hensynssone for transformasjons- og fortetningsområder som et meget godt grep for å sikre tidlig planlegging og strategiutvikling for å ivareta sentrale hensyn i området.

Områdemodellen har som mål at forutsigbarheten ved utbygging, og dermed gjennomføring, sikres gjennom planbestemmelser.

Bruken av modellen forutsetter at kommunen i arealplanen(e) for det aktuelle utbyggingsområdet beskriver følgende:

- hvilken infrastruktur området vil ha behov for
- et estimat over kostnadene for infrastrukturen
- tilknytningen mellom eiendommene og infrastrukturen (hvor mye eiendommene antas å belaste infrastrukturen)
- en nøkkel for å fordele kostnadene på kommunen selv og grunneierne innenfor området

For å kunne gjøre dette må kommunen samtidig etablere bestemmelser i planen som danner grunnlaget for beregning av infrastrukturbehov (dimensjonering, traséer mv.), kostnader og hvor mye eiendommene antas å belaste infrastrukturen. Slike bestemmelser vil måtte fastsette formål og utbyggingsvolum, ev. utbyggingsareal (som fast størrelse) og byggegrenser. Dette kan imidlertid raskt komme i konflikt med behovet for å tilpasse ulike deler av området til annet formål eller utnyttelse, etter hvert som det søkes detaljregulering og /eller rammetillatelse.

Eksempel: Der Oslo kommune i dag bruker Kommuneplanens arealdel og planprogram med VPOR fremfor juridisk bindende områderegulering, kan kommunen underveis i transformasjonen av et område kjøpe en og en halv eksisterende tomt til skole, dersom befolkningssammensetningen i og inn mot området endrer seg slik at skolebehovet endrer seg. Så kan det gjennomføres detaljregulering og eiendomsomdanning for de aktuelle tomter. Dette kan skje uten endring av noen formell plan, så lenge det skjer i tråd med kommuneplanen, det er politisk vilje, og forhandlinger fører frem. Forholdet til VPKL (Veiledende plan for kabler og ledninger) må samtidig avklares for å ha kontroll på det samlede kostnadsbildet. Denne modellen gir nødvendig handlingsrom i alternativutredninger for løsninger på skolebehov (konseptvalgutredninger i investeringsregimet hvor skolekonsept og lokalisering normalt besluttes etter KS1). Samtidig kan budsjettvedtak for skole (KS2) samordnes med forhandlingene.



Ved behov for senere endringer etter den foreslåtte områdemodellen, enten disse er utløst av behov for dette hos grunneiere/aktører eller av kommunen, vil kommunen måtte omregulere, med tilhørende tidkrevende prosess. Regulering med kombinerte formål («striperegulering») vil ikke fungere, fordi så vel kostnadsgrunnlaget som fordelingen av infrastrukturbidrag vil avhenge av at formål og utnyttelse i hovedtrekk er fastsatt i planen.

I større utviklingsområder kan dette i stor grad begrense mulighetene for å la planfaglige vurderinger ligge til grunn etter hvert som forslag til detaljplaner kommer inn, eller når søknader om byggetiltak skal sees opp mot planens bestemmelser. Dette vil også låse aktørenes mulighet for å foreslå/søke om løsninger som avviker fra fastsatt formål, utnyttelse og byggegrenser.

Ved behov for endringer som påvirker private eiendommer, uansett hva og hvem som utløser behovet, vil det oppstå konflikter aktørene seg imellom. Dersom endringen ikke kan håndteres ved hjelp av buffersoner, må det omreguleres. Kostnadsrammen vil ikke kunne endres ved omregulering, slik modellen er foreslått. Og omregulering tar tid, særlig dersom noen vil tape på denne av ulike grunner. Det vil måtte forventes steile holdninger hos grunneierne ved en omregulering, da disse som oftest vil være tjent med å kunne utnytte sin eiendom som forutsatt og med den forutsatte kostnadsfordeling. Grunneierne/aktørene har rett til å motsette seg endringene, befestet gjennom reguleringsbestemmelsene og hensynssonen, samt det oppgjør de har foretatt til kommunen eller den kostnad som allerede er fastsatt for dem. Det vil forventelig medføre en svært utfordrende og tidkrevende prosess ved planendringer/ omregulering av overordnet plan.

Planen vil dermed virke låsende på muligheten til å utvikle ulike deler av området i takt med områdemodningen og samfunnsutviklingen. Selv om planen teoretisk og formelt sett kan endres, vil kommunen i praksis kunne ha liten mulighet til å gjøre dette.

### 2.3 KOMMUNENS PLIKTER TIL Å SIKRE SOSIAL OG TEKNISK INFRASTRUKTUR – MULIGHETSROM

#### **Behov for fleksibilitet i planen**

Som Staten, følger Oslo kommune et investeringsregime som skal sikre at behov for sosial og teknisk infrastruktur samt andre investeringer i bygg og anlegg, ivaretas med god måloppnåelse med hensyn til det prosjektutløsende behovet, men også sett i forhold til andre samfunnmessige mål og hensyn. Behovsplaner ligger til grunn. Fordi samfunnet endrer seg, vil behovsprognoser ha liten verdi som underlag for behovsvurderinger som skal gjelde 20 år frem i tid. Oslo kommune mener at departementet undervurderer dette i sin vurdering av behovet for å kunne gjøre endringer i planen.

Det må alltid etterstrebes en best mulig samordning mellom planprosesser for avsetting av areal til ulike formål i områdene og behovsvurderingene. Alle typer behov og prognoser for disse må hensyntas, om det ikke skal oppstå ubalanse i området mellom behov, boligsammensetning, næringsformål/tjenesteyting, teknisk og sosial infrastruktur. Videre må det sikres en best mulig koordinering mellom de investeringsvedtak som fattes for iverksetting av infrastrukturtiltak og vedtak om detaljplaner og/eller byggesak.

Dersom et transformasjonsområde er regulert uten nødvendig fleksibilitet for å løse fremtidige behov, som kommunen er lovpålagt å ivareta, som å tilby skole, helse- og

omsorgstjenester osv., så vil det oppstå en konflikt mellom planen og kommunens evne til å løse sine lovpålagte oppgaver.

For de tilfeller at tomt er utpekt i KS1 (konseptvalgstadiet i investeringsregimet), vil dette i seg selv virke prisdrivende dersom kommunen ikke allerede har riktig og tilstrekkelig tomt i tomtereserven. Kostnadene til grunnerverv vil normalt være lavere i et lite utviklet område. Sent i utviklingen vil ofte grunnervervskostnaden ha økt mye, også for de offentlige infrastrukturtiltakene.

Samtidig er det lite hensiktsmessig å avsette store areal til fremtidige kommunale formål som blir liggende brakk i årevis. En slik strategi vil virke dempende på interessen for å leve og investere i området og utbyggingstakten går ned.

Ved oppstart av konseptvalgutredning for å løse behov for investeringer i sosial og teknisk infrastruktur, bør det foreligge flere reelle alternative lokaliseringer/ traséer som kan være egnet for formålet. Dette er en forutsetning for å kunne få frem samfunnsmessig beste løsning og ivareta det prosjektutløsende behovet på en god måte. Samtidig vil forhandlingsposisjonen da være ivaretatt tilstrekkelig til å unngå en monopollignende situasjon der tomteprisen kan presses høyt.

## **Erverv av grunn til offentlige formål – forholdet til sosial og teknisk infrastruktur**

Den generelle forventningen om verdiøkning av tomtegrunn fra det tidspunktet kommuneplanen utpeker nye transformasjonsområder, vil kunne bidra til et klima for samarbeid om å få etablert premisset for å få området utviklet. Verdiøkningen vil, som departementet påpeker i høringsnotatet, forsterkes jo nærmere man kommer vedtak om konkrete rammer for utbyggingen. Verdiøkningen av tomtegrunn i området vil imidlertid ikke bare fungere som en drivkraft for grunneierne til å komme i mål med vedtatt plan for området. Foreslått og gjeldende modell vil gi noen grunneiere en større del av den planskapede verdiøkningen enn andre. Særlig for områder med flere grunneiere kan dette virke bremsende på løsninger som ikke gir alle eksisterende grunneiendommer rimelig verdiøkningspotensial gjennom planen. Noen vil regelrett kunne tape på transformasjonen.

For kommunens del har dette den ulempe at jo tidligere formål og utbyggingsvolumer fastsettes, jo mer kostbar blir tomtegrunn til offentlig og sosial infrastruktur. Den nye områdemodellen forutsetter tidlig fastsetting av utbyggingsvolumer og formål. Dette har to aspekter ved seg knyttet til tomtegrunn for offentlige formål:

1. Når alle formål er fastsatt i en hensynssone/bindende plan uten «formålsstriper» og hvor infrastruktur er planlagt, vil endrede behov for formålsbygg til lovpålagte tjenester, sette kommunen i en vanskelig forhandlingsposisjon, i tillegg til å betinge omregulering av områdeplanen (enten dette er gitt i form av områderegulering eller detaljregulering).
2. Tomtegrunnen for disse formål vil bli vesentlig dyrere, da det blir verdiøkning i hele området allerede når hensynssonen er ferdig utarbeidet i samarbeid med aktørene.

Tidlig fastsetting av formål og utbyggingsvolumer vil dermed medføre en betydelig begrensning på kommunens mulighet til å finne løsninger på behov for formålsbygg (skole,



helse, omsorg, kultur, idrett og beredskap) etter hvert som området modnes og behovene som vil gjøre seg gjeldende i området blir mer sikre. I tillegg vil erverv av tomtegrunn forventes å øke for alle offentlige formål, også teknisk infrastruktur. Kommunen vil få begrenset mulighet til å optimalisere løsninger og i verste fall ikke klare å tilrettelegge for alle sine lovpålagte oppgaver i området.

Dersom formål, utnyttelse og kostnadsfastsetting ikke bindes før i detaljplan for mindre deler av området, tapes imidlertid noe vesentlig med områdemodellens formål - å skape forutsigbarhet tidlig og på områdenivå.

Dette er også noe av bakgrunnen for at Ensjømodellen er utviklet. Denne håndterer behovet for forutsigbarhet og fleksibilitet, ved at planprogram og veiledende dokumenter (VPOR+VPKL) sammen med mål og ytre rammer fastsatt i kommuneplanen styrer utviklingen og utgjør grunnlag for utbyggingsavtaler og detaljregulering etter hvert som aktørene og området modnes.

### **Erverv av grunn til offentlig formål ved realytelser**

Det er uklart for Oslo kommune hvordan departementet har tenkt at verdien av eiendom som skal tjene realytelser fra utbygger, skal hensyntas i områdemodellen. I Oslo kommune er det normalt slik at arealer avstås vederlagsfritt sammen med realytelsen, eller arealer avstås slik at kommunen kan gjennomføre et ev. kontantbidragstiltak.

### **2.4 GEVINSTPERSPEKTIVET, EFFEKTIVE PLANPROSESSER OG UTBYGGING**

Verdiene fordeles ofte svært skjevt mellom eierne. Oslo kommune erfarer at eiere av eiendom som vil kunne bidra til gode fremtidige møteplasser og stedets samlede attraktivitet, som for eksempel bevaring og tilrettelegging av eksisterende grøntanlegg eller eldre identitetskapende bygninger, dels ikke får ta del i den verdiskapingen naboene blir til del gjennom omreguleringen, samtidig som egen eiendom blir satt under økt press. Krav til reduserte klimagassutslipp og gjenbruk/konvertering av eksisterende bygningsmasse kan gi noen av de samme økonomiske skjevfordelingene.

Bevaringsreguleringer og bevaringsføringer der hele miljøer underlegges samme restriksjoner, møter generell aksept blant eierne. Eiere av enkelteiendommer, som blir underlagt vern i utviklingsområder, kan oppleve at de mister kvaliteter i miljøet rundt og samtidig heller ikke får del av verdiskapingen knyttet til økt utnyttelse.

Oslo kommune foreslår at lovforslaget styrker muligheten til å sette vilkår om omfordeling av gevinst også eiere imellom i utbyggingsavtaler, rekkefølgebestemmelser, urbant jordskifte eller andre samarbeidsføringer.

Oslo kommune oppfordrer departementet til å se nærmere på å trekke gevinstperspektivet inn i fordelingsmodellen, på en lignende måte som for fordeling av kostnader til infrastruktur, uten at fordeling av planskapt verdi er forankret i overordnet plan og uten at man er henvist til å gå veien om jordskifte. Det bør utredes en løsning som skaper økt forutsigbarhet for en gevinstfordeling. Det vil kunne lette planprosessen ved at de løsninger som gir best samfunnsnytte fra et byutviklingsperspektiv, oppleves mer rettferdige av grunneierne.

Oslo kommune mener det bør vurderes nærmere hvordan en hensynsone etter § 11-8 kan gi gode muligheter for en vellykket modell for gevinstfordeling.



## Dimensjonering og kostnadsberegning for infrastruktur

Oslo kommune viser til utfordringen med å få kontroll på selve omfanget/dimensjoneringen av nødvendig infrastruktur uten at også utnyttelse, minst i form av utbyggingsvolumer og formål, ligger til grunn. Nettopp av de grunner departementet påpeker, vil det være tilknyttet svært mye usikkerhet å peke på tiltak lenge før de private har bestemt seg for hva det er de ønsker å utvikle på egne eiendommer. Endrede forutsetninger for infrastrukturen i forhold til det planlagte, vil ikke bare kunne føre til mer kostbare løsninger, men også forsinke annen utbygging. Det kan bli vanskeligere eller i verste fall *ikke mulig* å omprosjekttere, der mange eksisterende og nye tiltak ligger tett, og har sterke avhengigheter til hverandre.

*Gjennomføringsrisikoen* vil være dermed være *større* i en modell som binder arealbruken i et transformasjonsområde juridisk før det er tilstrekkelig modent. Mulighetsrommet for hensiktsmessige og effektive tilpasninger ved endringer i utbyggingstiltakene eller bristende forutsetninger, bør holdes åpent til detaljeringen og utviklingen av området modnes.

Både dimensjonering og trasévalg for infrastrukturen skal holde gjennom hele prosessen til alle anlegg til infrastrukturen i hensynssonen er etablert, dersom omprosjektering, omlegging/ombygging og ev. omregulering skal unngås. For eksempel er avfallssug og avfallssystemet for et område helt avhengig av detaljer som antall husholdninger, kvadratmetre og type næringer, om det skal fastsettes dimensjonering som grunnlag for å gi relativt gode kostnadsestimater. Endringer i belastningen vil medføre endringer i dimensjoneringen og derav kostnadene.

For kostnadsestimater er også tid og utbyggingsrekkefølge viktige momenter for etablering av eksempelvis avfallssug.

For å omgå eller styre risikoen for endringer i *belastningen*, kan overdimensjonering være en tilnærming for å sikre at infrastrukturen tåler belastningen når for eksempel antall brukere og detaljer om bruksformålet blir klarere. For eksempel vil avfallssugsentralen være bestemmende for den kapasitet som avfallssystemet kan håndtere. En senere økning kan i praksis være umulig, eller medføre sanering av sentralen før den knapt har vært tatt i bruk, for å kunne etablere ny med økt sug/kapasitet. Dersom overdimensjonering ikke vil være tillatt ut fra kravet til «nødvendighet» vil plangrepet i stor grad måtte låses til faste størrelser og formål for å kunne angi belastning som grunnlag for dimensjonering. Da øker gjennomføringsrisikoen ved at det kan bli behov for omprosjektering, ombygging og ev. omregulering. Dette tar tid og er således ikke «bare» et spørsmål om kostnader og kommunal risiko, men også om effektiv gjennomføring.

Oslo kommune ber departementet klargjøre om overdimensjonering kan åpnes for, og eventuelt på hvilke kriterier.

### *VA-perspektivet*

I Oslo kommune er vann- og avløpsanlegg alt fra mindre distribusjonsledninger (= de ledningene som abonnentene kobler seg til for å få drikkevann og håndtere avløpet), til forsyningsledninger (= større ledninger som forsyner et større område av byen) og stamnett (= overføringsledninger for drikkevann på tvers av byen som ikke har tilkoblinger). Sistnevnte vil koste Oslo kommune betydelige beløp i løpet av de neste årene. Oslo kommune ønsker å få klarhet i en eventuell avgrensning mot hva utbyggerne skal bekoste innenfor en områdemodell. Oslo kommune ber departementet om en nærmere utredning av hva konsekvensene vil være for beregning av vann og avløp som «nødvendig infrastruktur», før en lovendring vedtas.

*Forholdet til eksisterende infrastruktur – fornyingsbehov og grensesnitt*

Det må også tas høyde for fornyingsbehov og skader på eksisterende og tilstøtende anlegg. Her er det behov for avklaring fra departementet om dette kan medtas i kostnadsgrunnlaget.

I sentrumsområder med eksisterende infrastruktur, vil ytterligere utbygging gi behov for oppgradering og utvidelse av allerede eksisterende infrastruktur. Oslo kommune reiser spørsmål om det å utvide eller oppgradere f.eks. eksisterende veianlegg, er å anse som etablering av infrastruktur. Eller vil allerede etablert infrastruktur ikke kunne være et infrastrukturtiltak som det kan fastsettes finansieringsbidrag til for eiendommer som omfattes av en slik hensynssone? Departementet er tydelig på at den nye hensynssonen med bestemmelser om betalingsforpliktelser for infrastruktur, skal være knyttet til *etablering* av infrastruktur, jf. høringsnotat I, pkt, 3.5.8.2.1. Når en by skal fortettes, er infrastruktur allerede etablert. Oslo kommune understreker derfor viktigheten av at kravet til «nødvendighet» og «forholdsmessighet» ikke utelukker utvidelse eller oppgradering av eksisterende infrastruktur, for å kunne håndtere økt kapasitet eller distribusjon til nye bygg og anlegg.

Oslo kommune ber om at departementet tydeliggjør kriterier for hvordan dette grensesnittet skal vurderes.

Oslo kommune reiser her også spørsmål om områdemodellen bør tilpasses slik at den også kan omfatte finansieringsbidrag fra grunneiere til fjerning/flytting av offentlig infrastruktur. Et aktuelt eksempel som utgangspunkt for en slik vurdering er den nylige konsesjonssaken for Statnetts oppgradering av høyspentforbindelsen, Hamang-Bærum-Smestad. Oslo kommune bemerker at finansieringsbidrag vil kunne muliggjøre en ønsket flytting eller reetablering under bakken og frigjøre viktig areal til alternativ byutvikling.

### **Forholdsmessighetsvurderingen og kommunens egeninnsats**

Kommunens egeninnsats vil kunne tillegges vekt i belastningsvurderingen, slik departementet viser til som mulighet:

*«Kommunen kan derimot øke handlingsrommet for hva som anses som et forholdsmessig bidrag fra utbygger ved at kommunen selv yter mer. Et av formålene bak § 17-3 tredje ledd er å sørge for balanserte avtaler. Tiltaket skal stå i et rimelig forhold til kommunens bidrag til gjennomføring av planen, slik at kommunen ved egen aktivitet kan øke rommet for utbyggers ytelser etter avtalen. Dette innebærer at innholdet i kriteriene «nødvendighet» og «forholdsmessighet» kan påvirkes av kommunens egeninnsats».*

Oslo kommune vil være helt avhengig av dette, om gjennomføring etter ny områdemodell skal være mulig for kommunen. Oslo kommune ber derfor departementet innta i bestemmelsene til 11-8 b-e en *klargjøring* av at kommunens egeninnsats vil ha betydning for forholdsmessighetsvurderingen. Det bør også vurderes å definere dette til kommunens rolle som aktiv tilrettelegger i planarbeidet og samarbeidet mellom aktørene, som byggherre og som utfører.

Det vil forventes økte oppgaver og tidsbruk i saksbehandlingen. Oslo kommune ber departementet avklare om dette må dekkes inn gjennom økte gebyrer eller om det kan inngå i forholdsmessighetsvurderingen ved fastsetting av kostnadsrammen til fordeling mellom aktørene.

## Kalkylegrunnlaget og estimatet for fastsetting av kostnadsgrunnlaget til fordeling

Oslo kommune vil peke på at det er flere grunner til at økonomisk usikkerhet ved forslaget til den nye områdemodellen vil ha et vesentlig større spenn, enn det som normalt gjelder ved beregning av kostnadsramme for investeringsprosjekter i bygg og anlegg:

- Planen vil gjelde over en tidshorisont så langt frem i tid at samfunnsmessige endringer normalt vil tilsa behov for større endringer i planen. Utnyttelse (formål, volum), byggegrenser, tomtestørrelser og kostnadsgrunnlaget kan imidlertid i liten grad tilpasses i planens virketid på grunn av de økonomiske bindingene som ligger i planen.
- Dersom ønskelig forutsigbarhet skal oppnås, må planen, herunder utnyttelse og kostnadsgrunnlaget, utarbeides og fastsettes på områdenivå. At områdemodellen kan innføres først i detaljregulering slik at infrastrukturbehovet, prosjekteringen og kostnadene først da beregnes og fastsettes, løser ikke dette uten å gå på bekostning av modellens primære mål om effektivitet gjennom helhetlig planlegging av et større område, hvor blant annet infrastruktur og kostnader skal fastsettes *tidlig og helhetlig*.
- Områdemodellen tilsier begrenset mulighet til å foreta endringer i plangrep og utnyttelse. I praksis vil infrastrukturbidrag etter områdemodellen forutsette at utbyggingsvolumer og formål fastsettes på områdenivå, noe som vil medføre redusert fleksibilitet.

Redusert fleksibilitet vil tilsa at det blir vanskeligere å finne hensiktsmessige og rasjonelle løsninger når det viser seg at planen ikke er gjennomførbar eller bør tilpasses endrede samfunnsmessige behov/etterspørsel. Det vil gjelde for både offentlige og private aktører.

Isolert sett er Oslo kommune enig i at beregningsmodellen etter statens regime er egnet til å estimere usikkerhet som grunnlag for å komme frem til sannsynlig kostnad i en tidlig fase av et tiltak. Det tas da utgangspunkt i grunnkalkyle for et tiltak, definert så tett opp til det forventede tiltakets omfang og funksjoner som mulig. Så estimeres usikkerhet for ulike forhold ved tiltaket, og ut fra dette beregnes et tall som gjenspeiler hva kostnaden med for eksempel 50 % sannsynlighet vil ligge innenfor. Det skal da være like sannsynlig at det blir billigere som dyrere enn estimatet. Estimeringsmetoden tillater at man tar høyde for at det er større usikkerhet i en tidlig fase hvor kunnskap om tomt, grunnforhold osv. er lav. Det forutsetter imidlertid riktig bruk av modellen/rett «input» og riktig «scope», det vil si at tiltakets omfang (og formål) ikke endrer seg. Usikkerhet ved tiltakets fysiske omfang/dimensjonering kan også estimeres, teoretisk sett, men bevisst *overdimensjonering* for å ta høyde for at det kan bli endringer av de bygg og anlegg som infrastrukturen skal tjene, er ikke tillatt, slik Oslo kommune forstår lovforslagets krav til nødvendighet. Dette kravet følger også ellers av annen lovgivning som angir krav til hvordan kommunen forvalter sine økonomiske midler<sup>4</sup>. For tilfeller av tiltak/prosjekter med umodent grunnlag for selve «scopet»/omfanget, vil beregningsmodellen først kunne gi treffsikkert grunnlag for kostnadsestimater i en stor

---

<sup>4</sup> Kommuneleien §14-1 (forvaltning som ivaretar økonomisk handleevne over tid og som ikke innebærer vesentlig økonomisk risiko). Lov om offentlige anskaffelser §1 (effektiv bruk av samfunnets ressurser, anvendes ikke direkte)

portefølje av slike tiltak, der det er like sannsynlig at noen tiltak blir mindre, som at de blir større.

Planen og dens infrastrukturtiltak gjelder ikke ett byggeprosjekt, og utgjør heller ikke en portefølje av flere isolerte byggeprosjekter, der noen vil treffe litt over og noen litt under og i sum vil kunne forventes å treffe «P50» på porteføljenivå. Oslo kommune benytter estimeringsmodellen ved budsjettering av isolerte investeringstiltak i dag, men disse er del av en større portefølje. Da vil P50 som estimat kunne treffe godt i sum, så langt omfang og standard som lå til grunn ikke økes ved utbyggingene. Som en ordinær investeringsportefølje vil denne modellen for estimering av usikkerhet ha økt treffsikkerhet på kostnadsestimatet for infrastruktur samlet. «Porteføljen» av infrastrukturtiltak i et stort transformasjons- eller forfettingsområde vil imidlertid være preget av store fysiske interne avhengigheter til eksisterende og nye anlegg. Dette øker sannsynligheten for at selve omfanget, eller dimensjoneringen, slår feil med ringvirkninger for øvrige tiltak i området. Dette gjør at den økonomiske risikoen for bristende forutsetninger eller behovsendringer blir større enn hva det er forsvarlig at kommunen skal håndtere i nettopp slike områder som modellen primært er myntet på.

Dersom kommunen skal ha akseptabel økonomisk risiko ved bruk av den foreslåtte områdemodellen, må kommunen kunne ta høyde for endringer i bygg og anlegg som infrastrukturen skal tjene, og at dette vil føre til behov for oppdimensjonering. Det er ikke tilstrekkelig å estimere dette inn som usikkerhet i estimeringen. Det må legges et overdimensjonert anlegg til grunn ved utarbeiding av grunnkalkylen før simulering av usikkerhet og sannsynlighetsberegning foretas. Merkostnader som følger av at det vanskelig å finne hensiktsmessige/rasjonelle løsninger ved endringer i det prosjekterte - og i verste fall utførte - må også estimeres i beregningsmodellen.

Modenhetsnivå som for konseptvalgstadiet i investeringsregimet (KS1) må som et minimum være utgangspunktet for usikkerhetsvurderingene slik at i hvert fall usikkerhetsavsetningen (P85) legges til grunn som kostnadsramme til fordeling i reguleringsplanen, men også kostnader i KVVU-fasen er usikre. Slik forslaget fra departementet foreligger, er det risiko for at forhandlinger om infrastrukturbidrag tar utgangspunkt i for lavt estimerte kostnader, og at mulig bidrag til kommunen blir lavere enn de kunne blitt. Infrastrukturbidrag fastsatt etter et sikrere kostnadsgrunnlag, fortrinnsvis forprosjekt løsning 50 er å foretrekke. Det må vurderes om ev. overskytende kan akkumuleres for offentlig infrastruktur i andre områder med tilsvarende finansieringsmodell iht. en porteføljetenkning, eller eventuelt må tilbakebetales.

### **Adgangen til å justere kostnadsrammen**

Oslo kommune vil kort kommentere risikoen som følger dersom kostnadsrammen ikke kan justeres ubegrenset i tråd med utviklingen av byggekostnadene. I Oslo kommunes utbyggingsavtaler justeres kontantbidraget på oppgjørstidspunktet etter SSBs byggekostnadsindeks.

Per august 2021 har prisene for byggematerialer ved boligbygging økt med 23,4 % på bare 12 måneder. Dette må forventes å kunne utjevne seg over tid. Kommunen har imidlertid ikke nødvendigvis adgang til å vente med etablering av infrastrukturen til markedsprisene endrer seg. Prisen på byggematerialer og deler til tekniske anlegg utgjør en ren markedsrisiko som ikke kommunen som byggherre har noen mulighet til å innvirke på.

Dessuten har kommunen rollen som byggherre for å tilrettelegge for annen utbygging, og ikke som ledd i fri næringsutøvelse der håndtering av bransjerisiko er en del av virksomhetens potensielle konkurransefortrinn.

Det blir både urimelig og uhåndterlig om denne bransjerisikoen skal overføres til kommunen. Områdemodellen legger hele gjennomføringsansvaret for å tilrettelegge for utbygging på kommunen. Kommunen vil ikke ha anledning til å avvente igangsetting eller trekke seg fra ansvaret når alle andre vilkår for at aktørene skal få tillatelser til å bygge, er oppfylt. Som del av de samlede kostnadene ved utbygging av næring og boliger i by, utgjør imidlertid byggekostnadene en relativt liten andel sett i forhold tomtekostnaden samt finansiering, rigg og drift. Således vil kostnadene for oppføring av boliger mv. ikke påvirkes i samme grad ved prisendring i byggevarer. Det er mer sannsynlig at en slik markedsbestemt prisøkning vil kunne medføre reduserte tomtekostnader.

Alle forhold tilsier at kostnadsrammen må kunne justeres *ubegrenset* i tråd med utviklingen av byggekostnadene, på samme måte som ved utbyggingsavtaler. I motsatt fall kan ikke kommunen benytte områdemodellen. Dette må reflekteres i lovbestemmelsen om kostnadsjustering.

## 2.5 ENSJØMODELLEN OG FORESLÅTT OMRÅDEMODELL – LIKHETER OG FORSKJELLER

### **Forutsigbarhet og fleksibilitet – veiledende eller bindende**

I Ensjømodellen er utfordringen med å håndtere forutsigbarhet og fleksibilitet løst ved at juridiske bindinger unngås på områdenivå, annet enn i form av kommuneplanens mål, forutsigbarhetsvedtak, ytre rammer (høyder mv.). Kommuneplanen angir mål og ytre rammer for arealbruken. Planskapt verdiøkning som drivkraft til å få på plass rammer for utbyggingen, stimulerer til samarbeid med og mellom aktørene. Sammen med planprogram og veiledende planer for offentlig rom og teknisk infrastruktur, utgjør dette styringsgrunnlaget for områdeutviklingen.

Slik sett ligner dette umiddelbart på forslaget til ny områdemodell, med områdeutviklingsstrategi og hensynssone for blå-grå-grønn infrastruktur. Det er imidlertid en vesentlig forskjell: etter områdemodellen må bestemmelser om formål og utbyggingsvolumer i praksis fastsettes juridisk dersom finansiering av infrastruktur skal kunne skje med private bidrag. Dette skjer tidlig, gjennom bestemmelser i hensynssone som inntas i plan. Departementet har i den anledning foreslått å utvide sonen til å kunne omfatte utbyggingsvolum, byggegrenser og funksjonskrav, noe som det i praksis vil være helt nødvendig å innta bestemmelser om, dersom det skal være mulig å få frem et grunnlag for planlegging og kostnadsfastsetting av infrastruktur. Uten dette, vil det heller ikke kunne fastsettes bestemmelser om finansiering av infrastruktur i planbestemmelsene, noe områdemodellen forutsetter dersom grunneierne skal kunne forpliktes til å finansiere infrastruktur.

I Ensjømodellen bindes ikke arealene i området opp juridisk til bestemte formål eller utbyggingsvolumer før ved detaljregulering, som innsendt plan fra aktørene. Forutsigbarheten for aktørene er likevel ivaretatt. Finansiering sikres gjennom rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler om finansiering eller realytelser.



## **Gevinstfordeling gjennom tomtehandel**

Oslo kommune vil peke på at gevinstfordeling er like viktig som kostnadsfordeling med hensyn til å oppnå effektive planprosesser. Grunneierne opplever «rettferdighet» og har derfor ikke motiv til å motarbeide løsninger som får frem en helhetlig best mulig områdeutvikling.

Til en viss grad legger Ensjømodellen tilrette for en slik gevinstfordeling, uten at det skjer gjennom planverktøy for dette. Aktørene vil se det formålstjenlig å sikre seg rådighet over flere eiendommer som kan ha betydning for å løse de hensyn som følger av planprogram og veiledende planer for offentlig rom (VPOR) og teknisk infrastruktur. Slik vil muligheten øke for at forslagsstiller får vedtatt detaljregulering og samtidig sikres fremtidige kjøpere/brukere viktige kvaliteter i nærmiljøet, noe som øker salgspotensial og dermed gjennomføring. Salgsprisen for de som velger å selge vil reflektere eiendommens betydning i denne helheten.

Forhandlinger om tomtegrunn mellom aktørene før det gis juridiske bindinger for planområdet, medfører at flere eiendommer kommer på færre hender. Disse medtas i helhetlige detaljreguleringsforslag for større deler av området, noe som gjør helhetlige løsninger mulig å oppnå uten bruk av tvangsmidler som ekspropriasjon.

## **2.6 GJENNOMFØRINGSKAPASITET**

### **Generelt**

Oslo kommune vil understreke at vi mener innføring og tilpasning av en områdemodell vil kreve en betydelig ressursinnsats i kommunen. Slik Oslo kommune leser høringsuttalelsen, synes ikke dette tilstrekkelig vektlagt.

Utfordringene for kommunen ved den foreslåtte finansierings- og gjennomføringsmodellen, kan være økonomisk kapasitet, det kan være organisatorisk kapasitet (administrativ og forvaltningsmessig kapasitet til å gjennomføre anskaffelser, utredning, medvirkning, utarbeiding av planer, forhandlinger, oppfølging, saksbehandling). Det kan også være kapasitetsmessige utfordringer med gjennomføring/bygging av infrastruktur samt ev. drift i transformasjonstiden. Dette vil i neste omgang få konsekvenser for utbygging av alle tiltak som avhenger av infrastrukturen, både i privat og offentlig regi, enten det er boliger, næringsanlegg eller kommunale formålsbygg mv.

### **Planlegging og utførelse av teknisk og blågrønn infrastruktur – forholdet til endringer og modenhet**

Oslo kommune mener at det er positivt med tanke på gjennomføringsmessige forhold at større infrastrukturprosjekter kan igangsettes av kommunen før utbyggere har fått vedtatt sine planer. Lovforslaget legger til rette for at mye av kostnadene i de første infrastrukturtiltakene, kan bli dekket av senere private utbygginger. Dette forutsetter imidlertid at treffsikkerheten er god nok og premissene for dimensjonering og plasseringen av tekniske anlegg ikke endres.

Den foreslåtte områdemodellen legger opp til at behovet for infrastruktur for et større og sammenhengende område, må kartlegges og fastsettes i hensynssonen etter ny § 11-8 a på et tidlig stadium i planleggingen av området. Det er vanskelig for Oslo kommune å se hvordan det overhodet lar seg gjøre å fastsette planer for dimensjonering av infrastruktur for et større område, uten at også antall husholdninger, kvadratmeter og type næringer er endelig fastsatt.

Dermed vil den potensielle gjennomføringsgevinsten etter Oslo kommunes syn fort tapes ved at hensiktsmessige endringer i forhold til planen, må gjøres ved omregulering, ny planlegging og prosjektering, og ev. senere ombygging av potensielt vesentlige deler av de tekniske anleggene. Dette vil få gjennomføringsmessige og økonomiske konsekvenser for etablering av såvel infrastrukturen samt de bygg- og anlegg som denne skal tjene. Hensiktsmessige løsninger for utviklingsområdet kan i noen tilfeller bli umuliggjort ved at for mye må låses for tidlig.

I Oslo har man forsøkt å synliggjøre behov og kostnader for offentlig infrastruktur gjennom VPOR (veiledende plan for offentlig rom), usikkerhetsanalyser på områdenivå og VPKL (veiledende plan for kabler og ledninger) eventuelt områdereguleringer hvor de nevnte delene er integrert. Erfaringsmessig endres behovene og kostnadene før områdene står ferdig utbygd, noe som antyder at de tidlige planene og dermed kostnadsoverslagene har vært for lite treffsikre. Ugunstig rekkefølge av utbyggingene kan også ha bidratt til planendingsbehov og kostnadsøkninger for offentlig infrastruktur.

Å få bedre planer og kostnadsrammer krever mer arbeid med behovskartlegging, kartlegging av lokale forhold (som grunnforhold, forurensning, eksisterende infrastruktur m.m.) og utenforliggende forhold (som endringer i trafikksystemer, utbygging av nærliggende områder m.m.), valg av løsninger (som gatesnitt, standard, byggemetoder for eksempelvis tunneler, kvalitet og innhold i parker og byrom m.m.), vurdering av gjennomførbarhet, rekkefølge og avhengigheter og kostnadsberegninger må gjøres på et tidlig stadium.

Oslo kommune ønsker nedenfor å synliggjøre sammenhengen mellom den nye områdemodellens forutsetninger om tidlig fastsetting av infrastruktur og kostnader, og hvordan dette vil kunne medføre øket grad av omprosjektering, omlegging/ endringer av eksisterende eller nybygd infrastruktur.

Områdemodellens forutsetninger om tidligplanlegging og fastsetting av infrastrukturbehovet har ikke kun kostnadsmessige konsekvenser for kommunen og berørte grunneiere/aktører, men vil også ha påvirkning på *gjennomføringstiden* for infrastrukturen samt på utbyggingstakt for berørte bygg og anlegg:

Å planlegge infrastruktur *treffsikkert* både i dimensjonering, løsninger, traséer og grunnkalkyle, er en umulig oppgave når det er uklart hva infrastrukturen skal tjene. Dermed må dette fastsettes i planbestemmelsene, og henge sammen med infrastrukturen fastsatt i hensynssonen. Det er imidlertid ikke tilstrekkelig å fastsette disse underliggende forutsetningene i planen for å sikre at de planlagte løsninger vil kunne gjennomføres. Det vil også være stor usikkerhet om modenheten i selve prosjekteringen, som avhenger av at andre fysiske betingende forhold er kartlagt eller fastsatt på et mer detaljert nivå. Erfaringen tilsier at man må ned på et «forprosjektnivå» før usikkerheten ved kostnadsestimater er liten nok til å gi et godt beslutningsgrunnlag. Er usikkerhetsspennet stort, vil porteføljen av isolerte investeringstiltak måtte være desto større (flere prosjekter/utbyggingstiltak) for at sannsynligheten for at kostnadene vil ende opp tett på «P50» skal være stor nok. Med «forprosjektnivå» menes en teknisk plan som omtrent tilsvarer det grunnlaget som Statens vegvesens håndbok R700 definerer som normalt for reguleringsplaner. Eksempelvis vil det da være mulig å sette avgrensningene i de enkelte tiltakene tilstrekkelig presist, og det vil da for eksempel være mulig å avklare om viktige eksisterende (eller planlagte) kabel- og ledningsanlegg må flyttes for å hensynta rekker med bytrær eller bekkeåpninger. Dette vil medføre potensielt store endringer i selve *omfanget* av anlegget, selv

uten at dimensjoneringen med tanke på belastningen (kapasiteten) må endres av andre grunner.

Selv om usikkerheten rent økonomisk i større grad kan håndteres ved kostnadsestimering på forprosjektnivå, er det lite til hjelp om *forutsetningene* for prosjekteringen ikke er detaljerte nok/sikre eller de av utenforliggende årsaker endres. Må anlegget endres for å hensynta utenforliggende forhold som ikke var kjent eller endres underveis, hjelper det ikke at den tekniske prosjekteringen ligger på «forprosjektnivå». Det vil måtte forventes endringer i utførelse med konsekvenser for gjennomføring og tidsbruk.

## **Realytelser og kommunal gjennomføringskapasitet**

Hensynssonemodellen baserer seg på kontantbidrag som hovedprinsipp, jf. pkt 3.5.9 i høringsnotatet. Det anføres at realytelser kan reguleres i egne avtaler, som unntak. Som departementet påpeker mer eller mindre direkte, har *områdemodellen som bærende prinsipp* at infrastrukturtiltakene skal gjennomføres av kommunen. Oslo kommune bemerker at dette vil innebære et stort og økende press på kommunens gjennomføringskapasitet. Oslo kommune er derfor skeptisk til en slik byrdefordeling. Kommunen har i dag ikke tilstrekkelig kapasitet til å håndtere pågående og planlagte utviklingsområder, selv om kommunen riktig nok har tatt grep for å samordne ressursene i fremtidige utviklingsområder gjennom prioritering av disse.

Gjeldende regler om utbyggingsavtaler legger som kjent opp til at det skal forhandles om hvem som skal ha byggherreansvaret for gjennomføring av den offentlige infrastrukturen. Dette innebærer noe mer og annet enn at den enkelte grunneier/aktør kan frikjøpes betalingsplikt ved å utføre en realytelse. Det er imidlertid vanskelig å se hva som skal motivere aktørene til å inngå en slik avtale når deres plikter allerede er avgrenset i vedtatt hensynssone. Byggherreansvaret vil dermed trolig måtte ligge på kommunen. Utbyggingen i Oslo kommune vil imidlertid være avhengig av at byggherreansvaret for offentlig infrastruktur i et fremtidig system kan legges til utbyggerne. Et sentralt spørsmål er om det kan oppstilles retningslinjer om fordelingen av ansvar og risiko som gir nødvendig forutsigbarhet for gjennomføringen, og om det likevel må forhandles.

Oslo kommune mener at et fremtidig regelverk ikke kan legge opp til at nær all gjennomføring utføres i kommunal regi, uten at det skjer en betydelig oppbemanning for å ivareta administrasjon, forhandlinger, anskaffelse og koordinering av konsulenter og entrepriser.

I byutviklingsområder/transformasjonsområder i Oslo hvor kommunen har tatt på seg gjennomføringsansvar (altså at kommunen bygger de viktigste infrastrukturtiltakene), så er graden av realytelser likevel stor: 50-70 % av infrastrukturtiltakene, relatert til kostnader. Ser man på antall tiltak som utføres av utbygger versus kommunal regi, så utgjør realytelser trolig 70-90 % av tiltakene, da realytelser ofte er mindre tiltak på eller inntil tiltakshavers eiendom. Andelen realytelser er stor på Ensjø, selv om Ensjø er et område hvor kommunen har tatt et omfattende gjennomføringsansvar.

I andre områder, som i Bjørvika/Sørenga bygger utbyggerne de aller fleste offentlige tiltak som realytelser, kommunen bygger ingenting. Bortsett fra organiseringen av gjennomføringsansvaret hvor et AS opprettet av grunneierne (statlige og kommunale) har hatt det fulle ansvaret, så kan den foreslåtte områdemodellen ha mange likhetstrekk med Bjørvika/Sørengaområdet, ved at det i plan er fastsatt en bestemt utnyttelse, i praksis et utbyggingsvolum, som er bundet til infrastrukturbidraget, som således er fastsatt. Nettopp

derfor er også læringspunktene viktige å ha med seg ved utvikling av nye modeller i lovgivningen som ligner:

På Sørenga var ikke fundamenteringsmessige forutsetninger for at det regulerte utbyggingsarealet som lå til grunn for utbyggingsavtalen, faktisk kunne bygges, tilstrekkelig utredet. Det viste seg under utbygging av området at enkelte tomter lå slik til i forhold til den infrastruktur i grunnen som nå dels allerede var etablert (senketunnel) eller som var under detaljprosjektering og utbygging (hovedledning for VA), at det planlagte areal over bakken ikke kunne bygges slik som forutsatt i planen før all prosjektering av infrastrukturen var tilstrekkelig detaljert. Veien måtte omprosjekteres og det berørte arealet omreguleres for at det skulle være mulig å finne en løsning som ivaretok grunneierens rettigheter til utbygging slik som forutsatt i planen og utbyggingsavtalen. Handlingsrommet var trangt. Behovet for den regulerte veien gjennom området måtte løses, VA-ledningen måtte frem, senketunnelen i byggegrunnen måtte unngås. Mangelen på egnede alternative tomter til dette formålet i det tett planlagte og dels bebygde området, utelukket en løsning hvor kommunen omregulerte/eksproprierte til f.eks. friareal og påtok seg selv tapet. Det ble en ressurskrevende og tidkrevende prosess.

I dette tilfellet var det foreløpig kun offentlige, eller offentlig eide grunneiere og aktører som var direkte berørt. Dette gjorde det mulig etter hvert å enes om en best mulig alternativ løsning. Antakelig kunne dette blitt mer problematisk om grunneiersituasjonen hadde vært en annen og området måtte omreguleres, og gjennomføringen av teknisk infrastruktur for større deler av området ble forsinket.

Oslo kommune må gjøre også grunneierne og aktørene oppmerksomme på ulempene ved den foreslåtte områdemodellen, da særlig når den benyttes i transformasjonsområder, men også for andre tilfeller.

Der tette grensesnitt mellom gammelt, planlagt og nytt, over og under bakken, kan komme til å vanskeliggjøre løsninger når det viser seg å være behov for tilpasninger underveis, er en *detaljert bindende plan uegnet for å skape forutsigbarhet.*

En lignende situasjon som i Bjørvika ville være betydelig enklere å løse ved bruk av «Ensjømodellen» med veiledende planer for det offentlige rom (VPOR) og veiledende planer for kabler og ledninger (VPKL). Sammen med ytre rammer for utnyttelse på områdenivå samt planprogram med utredningskrav, utgjør dette et grunnlag for forhandlingene om utbyggingsavtale. Deretter innsender forslagsstillerne sine forslag til detaljregulering for ulike deler av området. Planmyndigheten kan da vurdere de ulike forslagene mye friere ut fra de behov og hensyn som etter hvert fremkommer. Der det i stor grad er private og kanskje også flere private grunneiere, vil en gjennomføringsorganisasjon for grå-blå-grønn infrastruktur etter modell fra f.eks. Bjørvika øke forutsigbarheten som knytter seg til gjennomføring.

Oslo kommune vil oppfordre departementet til å gi kommunen handlingsrom til å organisere gjennomføring gjennom utbyggingsavtaler der det er hensiktsmessig for kommunen og aktørene å gjøre det.

Oslo kommune vil ikke kunne påta seg gjennomføringsansvaret for alle infrastrukturtiltak i alle byutviklingsområder i Oslo, uten at det vil forsinke utbyggingstakten i byen. Kapasitet er en stor utfordring, som finansiering, når det kommer til etablering av offentlig infrastruktur i offentlig regi. Mindre bruk av realytelser vil altså være til hinder for en raskere etablering av flere boliger og gode byutviklingsområder som vel er hensikten med lovendringene.

I praksis er det sannsynlig at kommunen bare vil ha mulighet til å anvende områdemodellen slik bestemmelsene om den nå er foreslått, i noen få områder. Dessuten er det mange tiltak som det er vesentlig mer rasjonelt at gjennomføres av utbygger, som en del av det ordinære utbyggingsprosjektet. Utbygger har i slike tilfeller rigg og gjennomføringsorganisasjon på stedet og kan sikre god tidsmessig koordinering for tiltak som skal gjennomføres ved siden av hverandre.

Samtidig ser ikke Oslo kommune helt hvordan det kan opprettes en effektiv gjennomføringsorganisasjon med privat byggherreansvar allerede i tidligfase av områdeutviklingen, så lenge kommunen har hatt ansvaret for planlegging og (i praksis) prosjektering av all infrastrukturen uten enda å kunne overskue alle forhold som kan ha betydning for om løsningene er gjennomførbare slik de er prosjektert. Det vil oppstå uklare grensesnitt mellom prosjekteringsansvaret med tanke på løsninger og utførelsen med tanke på gjennomføring, når grunnlaget viser seg å være tuftet på forutsetninger som brister og endringer må iverksettes.

Et utgangspunkt som muligens kan videreutvikles, er at kommunen har byggherreansvaret for større planovergripende infrastruktur som finansieres av flere utviklere/grunneiere, og at utviklerne/grunneierne gjennomfører planintern og plannær infrastruktur. Av gjennomføringsmessige grunner kan det da ikke være klarheter om hvilke tiltak som faller inn under finansieringsmodellen i 11-8 e i grensesnittet mot ny og eksisterende planintern og plannær infrastruktur.

- Som et alternativ til gjennomføring i kommunal regi, bør det uansett åpnes for en gjennomføringsmodell der de private utbyggerne enten danner et infrastrukturesselskap eller et utviklingselskap, og det inngås en avtale (utbyggingsavtale eller annen avtale) der kommunen overfører sine rettigheter og plikter etter områdemodellen til infrastrukturesselskapet/utviklingselskapet. I Oslo har vi som nevnt gode erfaringer med bruk av denne typen organisering av gjennomføringen i Bjørvika (ofte kalt Bjørvika-modellen).
- Det bør også utredes en modell for kostnadsfastsetting og fordeling, der samtlige grunneiere innenfor områdemodellen betaler samme grunneierbidrag per m<sup>2</sup> BRA (eventuelt en pris per BRA for boligbygging, en for næringsutbygging og en for annen type utbygging). En slik modell vil etter vår oppfatning være mye mer forutsigbar både for utbyggerne og kommunen, og bør ha potensiale til å redusere tids- og ressursbruk i forhandlingsprosessen vesentlig (både for kommunen og utbyggerne).

#### *Rekkefølgebestemmelser og realytelser - avklaringsbehov*

For det tilfellet at departementet tenker at det ikke kan utelukkes behov også for å stille rekkefølgebestemmelser i sammenheng med avtale om realytelser, ønsker Oslo kommune en avklaring/presisering av departementet på om det skal være samme vurderinger og skranker for å kunne innta rekkefølgebestemmelser i reguleringsplaner i og utenfor denne nye områdemodellen etter § 11-8 a, femte ledd.

### **Organisatorisk kapasitet og saksbehandlingsmengde**

Oslo kommune mener områdemodellen vil medføre behov for at man innad i kommunen jobber annerledes, og at det blir nødvendig med flere ressurser og en betydelig økt konsulentbruk. Dette knytter seg særlig til utfordringene i tett by, der det på grunn av mange grunneiere,



eksisterende brukere, eksisterende bygg og tekniske anlegg er vanskelig å legge en treffsikker plan som tar høyde for hele utfordringsbildet.

Oslo kommune registrerer at departementet antar områdemodellen kan gi effektiviseringsgevinster gjennom enklere forhandlinger. Som påpekt, skal det fortsatt forhandles om realytelser, og områdemodellen er ellers meget komplisert. Det er trolig at forhandlingene reelt sett vil flytte seg til planprosessen. I praksis må det forventes tung argumentasjon i medvirkningsprosess og høring med hensyn til kostnadsgrunnlag, fordeling og utnyttelse, og det må forventes sterke stemmer i retning av kommunens politiske ledelse helt frem til endelig planforslag er vedtatt. Omregulering vil i større grad måtte løse endringer i behov innenfor planområdet for områdemodellen. Disse planprosessene må forventes å bli krevende.

Under punktet om eiendomsomdanning er det trukket frem utfordringer med ny sakstype eiendomsomdanning, som må forventes å få betydning for saksbehandlingsoppgaver innenfor fagfeltene eiendomsdanning og byggesak, særlig i større transformasjonsområder hvor områdemodellen benyttes. Det er også forventet en komplisering av håndtering av refusjonskrav. Tilsvarende utfordringer vil det bli for byggesakshåndteringen.

Oslo kommune kan derfor ikke se at effektiviseringsgevinstene innenfor saksbehandling vil bli oppnådd.

## 2.7 DEPARTEMENTETS FORSLAG TIL VIDEREFØRING AV REGLENE OM UTBYGGINGSAVTALER MED JUSTERINGER – ALTERNATIV TIL OMRÅDEMODELLEN

### Overordnede betraktninger

Høringsnotatet inneholder viktige kommentarer og presiseringer til gjeldende rett. Oslo kommune mener imidlertid det er et altfor strengt fokus på belastning, som vi mener ikke lar seg anslå med rimelig grad av presisjon. Oslo kommune har gode erfaringer med en modell der det ytes anleggsbidrag som består av et kronebeløp per BRA som medfører at eiendommer med høy utnyttelse yter forholdsmessig mer enn eiendommer med lavere utnyttelse. Slik oppnås forutsigbarhet og opplevd likebehandling mellom utbyggerne i et område.

Sentralt for dagens modell er at noen utbyggere fullfinansierer ett tiltak mens andre utbyggere fullfinansierer et annet tiltak, selv om begge tiltakene blir belastet av alle involverte utbyggere. I denne sammenheng er det viktig for kommunen å påvise at det er belastning. Men det er av mindre betydning hvor stor belastningen er på hvert av de ulike tiltakene. Det er Oslo kommunes erfaring at utbyggerne synes en slik tenkning er rettferdig.

I høringsnotatet punkt 3.6 presenterer departementet en del forslag til justeringer i gjeldende kapittel 17 i pbl og kommentarer i den forbindelse. Departementet sikter mot at justeringene og kommentarene skal være med på å klargjøre gjeldende rett.

Oslo kommune tolker høringsnotatet slik at kommunen kan fortsette med et slikt generelt forutsigbarhetsvedtak i likhet med det vi har i vår kommuneplan, men anmoder departementet om en sikker avklaring.

Departementet gir uttrykk for at gjeldende rett om kravet til nødvendighet og kravet til forholdsmessighet skal videreføres, bare med delvis nye formuleringer. Oslo kommune

etterstreber å inngå utbyggingsavtaler om tiltak som har en direkte sammenheng med den aktuelle utbyggingen (nødvendighetskravet), samt at utbyggers bidrag skal stå i forhold til den belastningen utbyggingen har på infrastrukturen (forholdsmessighetskravet).

Kommunene må derfor i utgangspunktet legge til grunn at lovendringen ikke er ment ha noen realitetsendring og at kommunens praksis og tenkning kan videreføres dersom endringsforslagene fra departementet blir lov. Dette er imidlertid så vesentlig for Oslo kommunes gjennomføringsevne som tilrettelegger for utbygging, at kommunen likevel vil utdype om gjeldende rett og forutsetter at rettstilstanden ikke endres.

Departementet understreker at bestemmelsene om utbyggingsavtaler fortsatt vil være noe skjønsmessig utformet. Det er Oslo kommune enig i at de må være. Det er omtrent umulig å se for seg hvordan regler om utbyggingsavtaler som legger opp til at det skal forhandles, kan utformes uten bruk av skjønsmessig termer.

### **Infrastrukturtiltaket må tjene utbyggingseiendommen direkte**

Departementet uttaler at endringsforslagene til kapittel 17 hovedsaklig er språklige endringer og presiseringer. Det fremstår ikke som at departementet mener å innskrenke eller utvide gjeldende rett, men bare «gjøre regelverket enklere å forstå». Departementet innfører imidlertid et direktekrav i ny § 17-4, som er ment å klargjøre hva som følger av nødvendighetskravet. Det er imidlertid uklart hvordan «direkte»-kravet da forenkler. Oslo kommune mener direktekravet bør tas ut, fordi muligheten er ganske stor for at utbyggerne tolker det strengere enn det som vanligvis innfortolkes i nødvendighetskravet, for eksempel at tiltaket må være direkte foranlediget eller liknende, ref. for eksempel utbyggers prosedyre i Tullinsaken.

Høyesterett klargjorde i år ved førstvoterende og flertallet i Selvaag-saken følgende: *«(59) Dette innebærer ikke at det enkelte utbyggingsprosjektet må vurderes isolert. Det må tvert om ses i sammenheng med eksisterende bebyggelse og infrastruktur i området, og det avgjørende er hvilke tiltak som samlet sett er nødvendige i nærmiljøet hvis utbyggingen gjennomføres. De såkalte «sumvirkningene» kan med andre ord tas i betraktning, slik at helheten ivaretas. Rekkfølgebestemmelser kan også gjelde tiltak utenfor selve planområdet».*

Se nærmere merknader til § 17-4 under pkt. 3.2.8 nedenfor.

### **Forholdsmessighetsvurderingen ved utbyggingsavtaler (pbl. kap. 17)**

Oslo kommune av den klare oppfatning at gjeldende og fremtidige regler må legge til rette for at utbyggere av nye prosjekter med rimelighet må kunne fullfinansiere infrastrukturtiltak selv om tiltakene vil bli benyttet av andre. Utbygginger vil medføre belastning på en rekke tiltak. Til nå har det ikke vært ansett som hensiktsmessig at alle byggetiltak får absolutt alle tiltak de belaster, som rekkefølgekrav, men at de heller fullfinansierer eller gir realytelser for å sikre utvalgte tiltak som utbyggingen vil føre til delvis belastning på. Tiltakene i området forsøkes fordelt som rekkefølgekrav til de utbygginger som det er mest rasjonelt at gjennomfører realytelsen.

Departementets forståelse vil innebære at utbyggere som aksepterer å bygge realytelser ikke får gjøre dette så lenge også andre skal benytte seg av det aktuelle tiltaket. Dette er en lite tilfredsstillende løsning for begge parter. Konsekvensen av en slik innskjerping kan følgelig bli



at det må stilles svært mange rekkefølgekrav til nye reguleringsplaner, og at kommunen må legge ned stor innsats i å vurdere hvilke tiltak utbygger kan og skal bidra til og med hvilken andel av kostnaden. Fordi alle tiltakene finansieres litt og litt, må det forventes at det vil ta lengre tid å få bygget tiltakene.

I VPOR-områder bidrar kommunen betydelig i form av forskuttering, byggherreansvar, koordinering osv. Slik innsats legitimerer et mer avrundet belastningskrav, noe Oslo kommune også erfarer at utbyggerne er enige i. Slik unngår man at det må foretas nøye beregning av kommunens bidrag inn i kostnadsfordelingen for alle rekkefølgetiltak. Konfliktnivået mellom kommunen og utbyggerne i VPOR-områder har frem til nå vært lavt.

Oslo kommunes vurdering er at forsøket på forenklinger i lovforslaget, ikke vil bidra til å dempe utfordringene og konfliktnivået om anleggsbidragenes størrelse eller skape mer forutsigbarhet og effektivitet enn det som er mulig å oppnå innenfor gjeldende lovverk.

Oslo kommune vil understreke at vi mener at etablering av sosial infrastruktur, herunder erverv av tomter, må vektlegges som egeninnsats fra kommunen på lik linje med egeninnsats ved gjennomføring av teknisk infrastruktur. Slik egeninnsats må også kunne påvirke forholdsmessighetsvurderingen, jf. pkt. 2.1.6 i høringsuttalelsen.

## Oppsummering

Oslo kommune kan ikke klare å tilrettelegge for infrastruktur i den takt som kreves for å møte utbyggingsbehovet, dersom rammene for bidrag blir snevrere og dersom planprosessene i større grad vil bli belagt med tautrekking om kommunens adgang til å stille rekkefølgebestemmelser om infrastruktur og kostnadsdekning gjennom utbyggingsavtaler. Det samme vil gjelde for § 11-8. Modellene må ha like kriterier for hva som kan inngå, og for beregning av kostnadsbidrag. Dette må være i henhold til dagens rettspraksis og det må ikke etterlates tvil om dette.

## 2.8 STRUKTURELLE UTFORDRINGER VED DEN FORESLÅTTE OMRÅDEMODELLEN – OG MULIGE KONSEKVENSER

### Områdemodellens utfordringer

Dersom den nye områdemodellen benyttes, har kommunen all risiko for endringer i kostnadsbildet, enten dette utløses av faktorer kommunen ikke hadde kontroll over ved kostnadsfastsetting av infrastrukturbidraget eller det skyldes endringer kommunen ser behov for å gjøre i plangrepet. Riktig nok vil det være rom for noe endring eller justering av kostnadsgrunnlaget, men på bestemte og etter Oslo kommunes vurdering, utilstrekkelige vilkår.

Fordi den nye hensynssonen er et etterlenget verktøy for helhetlig planlegging og gjennomføring, vil kommunene kunne forventes å benytte den nye modellen, men søke å styre risikoen gjennom ulike risikohåndteringsstrategier.

Det kan være å legge opp til en lavere utnyttelse enn det som er ønskelig og mulig. Det kan være å sikre større avsetninger i hensynssoner eller øket areal til kommunale eller sosiale formål, skoler, idrettsbygg, parker, møteplasser mv.



Teknisk infrastruktur kan overdimensjoneres for å kunne møte en mulig økning i fremtidig behov/belastning på infrastrukturen, som følge av endret utnyttelse eller formål for utbyggingen som infrastrukturen skal betjene. Spørsmålet er om dette vil være lovlig, om merkostnaden kan pålegges grunneierne/aktørene i kostnadsberegning for infrastrukturbidrag, og om det kan forsvares.

Områdemodellen vil foretrekkes i områder der kompleksiteten og derved risikoen for kommunen er lav. Det er lettere å finne rimelige løsninger der det fysiske handlingsrommet mellom ulike tiltak og eksisterende anlegg er romslig.

En siste strategi, kan være å unnlate å benytte seg av den nye hensynssonen, til tross for de åpenbare fordeler denne innehar for å sikre helhetlig planlegging og gjennomføring. Dette vil være uheldig ut fra et samfunnsperspektiv.

### **Områdemodellen vil kunne motivere til utbygging i ubebygde areal**

Risikoen for kommunen ved å benytte områdemodellen i transformasjons- og fortettingsområder vil gjøre den mer attraktiv som modell i ubebygde områder. Departementet søker imidlertid en modell som skal gi grunnlag for effektiv utbygging i transformasjonsområder og ved fortetting.

Å bruke modellen i areal som liten grad er bebygde, gir lavere kompleksitet, færre eller ingen grensesnitt mot eksisterende infrastruktur. Dermed vil det i ubebygde areal være større potensial for oppnå forutsigbarhet i gjennomføring og kostnadsbyrder, enn ved fortetting eller transformasjon av allerede utbygde areal. Fordelene ved den nye hensynssonens gjennomføringsverktøy oppnås, og samtidig får kommunen bedre kontroll med kommunens økonomiske ansvar. Det er imidlertid grunn til å ha betenkeligheter ved lovendringer som vil kunne lede til at knutepunktutviklingsstrategi for utbygging i allerede bebygde areal, forkastes til fordel for bygging i landbruksområder eller på jomfruelig mark. Sett i forhold til jordvernet, klimamål og krav til klimatilpasninger, vern av sammenhengende økosystemer og andre naturmiljøhensyn, vil dette kunne bli en svært uheldig konsekvens av den nye områdemodellen. Det vil vanskeliggjøre oppfyllelse av annet offentligrettslig regelverk, samt kunne være i strid med plan- og bygningslovens krav til bærekraft.

Utbygging i innmark og utmark er dessuten svært uheldig med tanke på innbyggernes behov for nærhet til natur (avstand fra bykjerne/eksisterende boligområder til utmark). For Oslo kommune vil lovforslaget i sin helhet, slik det fremgår av høringsnotatet, kunne medføre et press på bruk av områdemodellen. Aktørene vil ønske den forutsigbarheten de tror de vil oppnå. Risikoen for kommunen ved bruk av områdemodellen i transformasjonsområder, vil i neste omgang øke presset på markagrensen.

### **Hensynssonen**

Slik Oslo kommune leser lovforslaget og departementets kommentarer<sup>5</sup>, så er det ikke adgang til å sikre infrastrukturbidrag til tiltak i den nye hensynssonen, uten at områdemodellen samtidig benyttes<sup>6</sup>. Dersom planmyndigheten velger å benytte hensynssonens

<sup>5</sup> Høringsnotat I s. 9.

<sup>6</sup> Jf. forslaget § 11-8 a 5. ledd.

gjennomføringsverktøy for å sikre helhetlig planlegging, forutsettes at det er utarbeidet en områdeutviklingsstrategi, det forutsettes at det fastsettes en reguleringsplan med bestemte innholdskrav og ikke minst: dersom infrastruktur skal kunne dekkes gjennom bidrag fra grunneiere/utbyggingsaktører, så forutsettes det at den nye finansieringsmodellen benyttes og reguleres i planen.

Oslo kommune mener at finansieringsmodellen gir betydelige innskrenkninger i denne nye og nyttige hensynssonens anvendelighet. Lovforslagets vilkår for samfinansiering<sup>7</sup> har klare begrensninger i muligheten til å endre eller justere kostnadsgrunnlaget. Modellen fremtvinger fastsetting av utnyttelse og formål i hensynssonen for å kunne dimensjonere og sikre bidrag til finansiering av infrastruktur. Dette legger store bindinger på arealbruken før området er modent for det. Samtidig legger modellen en så stor risiko for gjennomføring og finansiering på kommunen, at kommunen i komplekse fortetnings- og transformasjonsområder for de fleste tilfeller ikke forsvarlig kan påta seg risikoen.

Hensynssonen kan imidlertid ha potensial for å sikre mer helhetlig planlegging og gjennomføring i soner som ikke forutsetter infrastrukturbidrag og i mindre utbygginger med lav kompleksitet. Det vil kunne gi kommunen et sterkere virkemiddel når det gjelder å styre mot helhetlige løsninger for å nå ulike mål/ivareta ulike hensyn (jf. redegjørelse om klima, klimatilpasninger/overvannshåndtering og miljø) når det f.eks. søkes om infrastrukturtiltak i forbindelse med oppgradering/fornyning av kabler, ledningsnett, trikkespor eller annet.

Den nye *hensynssonen* vil isolert sett styrke muligheten til å styre områdeutviklingen effektivt. For kommuner med mindre fagmiljøer som skal legge til rette for utbygging i områder med lav utnyttelse og lav kompleksitet, vil områdemodellen i sin helhet kunne være til god hjelp. I byutvikling stanser imidlertid nytten av den nye modellen ved hensynssonen og små fortettinger.

### **3. KOMMENTARER TIL DE ENKELTE FORSLAG TIL ENDRINGER I PLAN- OG BYGNINGSLOVEN**

#### **3.1 LOVFORSLAGETS INNVIRKNING PÅ DETALJPLANER**

##### **Generelle betraktninger av lovforslaget vurdert opp mot detaljplannivå**

*Det må gjøres endringer i § 12-7*

Lovforslaget foreslår endringer i lovens kap. 11 som er kapittelet om kommuneplan, og lovens kap. 17 om utbyggingsavtaler. Det foreslås ingen endringer i kap. 12 om reguleringsplan. Oslo kommune vil peke på at dagens § 12-7 har klare begrensninger på hva det kan gi reguleringsbestemmelser om på detaljplannivå. Det er ikke anledning til å stille krav om hvem som skal bekoste, eller andre bestemmelser om økonomiske forhold. Slik vi ser det, må § 12-7 også undergis aktuelle endringer, dersom lovforslaget skal vedtas. Vi viser i denne sammenheng til departementets reguleringsplanveileder.

Oslo kommune mener at den foreslåtte bestemmelsen i § 11-8 a, sjette ledd, gjør hva som kan reguleres i en reguleringsplan mer uklart. Vi legger til grunn at slike bestemmelser som er foreslått, bare kan brukes i arealplan hvis man har regulert en slik hensynssone, og at det ikke er anledning til det ellers. Ettersom departementet peker på at denne hensynssonen kan inntas

<sup>7</sup> Begrepet omfatter alle som har finansieringsansvar for offentlig infrastruktur.

både på kommuneplan og reguleringsplannivå helt ned til detaljplan, legger vi til grunn at disse bestemmelsene også skal kunne tas inn i detaljplan.

Departementet må derfor vurdere behov for presisering eller tilføyelse i § 12-7, om hva det kan gis reguleringsbestemmelser om i reguleringsplaner.

#### *Flere klager*

Vurderinger som har stor betydning for den enkelte utbygger, som tidligere ble gjort i arbeidet med utbyggingsavtaler, flyttes over til reguleringsplanen. Planvedtaket er enkeltvedtak på reguleringsplannivå, og dermed har partene klagemulighet. En mulig konsekvens av forslag om at utbyggingsavtaler erstattes med bestemmelser om finansiering innenfor en områdemodell i plan, er at omfanget av klager på detaljregulering vil øke sammenliknet med i dag. Dette vil ikke gjøre planprosessen mer effektiv eller mindre konfliktfylt. Klagebehandling er ressurskrevende.

#### *Grensesnittet mellom kommunens ulike roller viskes ut*

Vurderinger Oslo kommune i dag gjør som avtalepart i utbyggingsavtale, blant annet det å vurdere forholdsmessighet, foreslås nå gjort som del av arbeidet med fastsetting av eiendommens forpliktelse innenfor hensynssonen. Det vil da bli en del av planprosessen. Det er viktig at planmyndigheten skal gjøre de planfaglige vurderingene, samtidig som det er andre deler av kommunen som skal gjøre avtaleforhandlingene på vegne av kommunen når det kommer til den finansielle siden av gjennomføringen av rekkefølgebestemmelsene. Oslo kommune ber departementet utdype og klargjøre planmyndighetens rolle i lovforslaget.

#### *Generelt om mulighet for endring av regulert områdemodell i § 11-8 c*

Departementet ser behovet for at kommunen skal kunne endre en hensynssone med områdemodell. Det er behov for å kunne gjøre endringer, siden tidsperspektivet er hele 20 år. Planprosesser krever tid. Det vil også endring som beskrevet i § 11-8 c gjøre. En mulig løsning er å åpne for flere alternative løsninger, der § 11-8 c er én av flere muligheter til å endre områdemodellen.

Det er mulig at det å benytte områdeutviklingsstrategi for å gjøre presiseringer når en områdemodell er utdatert, vil kunne ivareta endringsbehovet for noen tilfeller. Områdeutviklingsstrategien må ikke vedtas.

Hvis kommunen ikke kan gjøre endringer i bestemmelser og hensynssone i områdeplanen, kan tiden ha løpt fra forutsetningene for planen, når det senere kommer til detaljregulering. At lovforslaget gir en mulighet til å inngå tilleggsavtaler om realytelser, er ikke nødvendigvis tilstrekkelig for å møte endrede behov.

Departementet peker på at områdemodellen vil kunne gjøre de potensielle utviklingseiendommene som blir omfattet attraktive. Oslo kommune peker på at det kan bety eierskifter. Det er en lang prosess fra man starter samarbeidet med utbyggere om en slik områdemodell og frem til det er mer konkret løst i detaljplan hva hver enkelt eiendom skal bidra med. Eierskifter vil ikke nødvendigvis medføre en enklere planprosess på detaljplannivå.

#### *Om videreføring av hensynssone om krav til felles planlegging*

Lovforslaget § 11-8 a fjerde ledd a) angir at det kan gis bestemmelser til felles planlegging. Oslo kommune har satt krav om felles planlegging for flere områder i sin någjeldende kommuneplan. Erfaringen er at felles planlegging dessverre ikke fungerer godt i praksis når



det kommer til detaljplannivå. Felles planlegging er brukt i områder der det har vært ønskelig med samlet og helhetlig utvikling, ikke stykkevis og delt. Tanken bak er god, det gir planmyndigheten mulighet til å kreve at et område ses mer under ett når private stiller forslag om detaljregulering. Ideelt sett burde det vært utarbeidet områderegulering for disse områdene. Det er krevende å få dette til raskt nok. Når området utvikles kun gjennom initiativ fra private forslagsstillere for enkelteiendommer, stopper dette fort opp. Oslo kommune har ingen erfaringer med felles planlegging som har fungert godt i regi av utbyggere. Det er grunnleggende uvilje blant grunneiere mot å samarbeide, men også uvilje mot å ta de komplekse oppgavene det offentlige burde tatt innenfor en slik sone med krav om felles planlegging. Det skyldes uforutsigbart kostnadsbilde og tidsaspekt for gjennomføring. Også avhengigheten av andre grunneiere som ikke er like ivrige på å utvikle sine tomter innenfor området det gjelder, er utfordrende. Noen grunneiere kan da trenere utviklingen til andre innenfor planavgrensningen.

En enklere gevinstfordelingsbestemmelse enn fordeling av planskapt nettoverdi med fastsetting etter jordskifteloven, er omtalt. En slik bestemmelse kan bidra til å skape det klimaet som må til for at alle eiendommer kan bli enige om en felles plan. Dersom hensynssoenen jf. § 11-8 kan omfatte en slik regel, vil ikke modellen måtte være forankret i overordnet plan i utgangspunktet. Kravene til aktivt samarbeid vil også kunne bidra positivt til å oppnå bedre planprosess i områder med krav om felles planlegging.

Slik gjeldende bestemmelser om krav til felles planlegging er gitt, får kommunen ofte merarbeid med å vurdere om kommunen likevel kan tillate en detaljplan fremmet i strid med kravet om at den skal sees i sammenheng med flere eiendommer. Juridisk er det ikke noe til hinder for at en forslagsstiller kan ta med seg flere eiendommer i det foreslåtte planinitiativet. Men når de øvrige eiendommene ikke skal utvikles på mange år ennå, er det svært krevende å få laget en god detaljplan med bestemmelser for de eiendommene også. Resultatet er likevel ikke helhetlig utvikling, selv om alle eiendommer faktisk er med i en felles detaljplan. Da har man ikke oppnådd tanken bak kravet om felles planlegging.

I Oslo har derfor kommuneplankravet om felles planlegging noen steder ført til at kommunen selv i stedet har utarbeidet veiledende plan for offentlige rom (VPOR). Det gir en form for utkvittering av kravet til felles planlegging uten at det er brukt områderegulering. Da kan detaljplaner som er i tråd med VPOR sies å regulere i tråd med hensynssoenen om felles planlegging. Løsningen fungerer likevel ikke alltid godt. Hovedutfordringen er at VPOR har som oppdrag å angi behovet for offentlig (teknisk og sosial) infrastruktur innenfor planavgrensningen bredt anlagt. Da klarer den ikke å møte andre deler av kommunens behov for detaljering, som skal ligge til grunn for kostnadsberegning som del av utbyggingsavtaler.

## **Kostnadsfordeling som del av planarbeidet**

### *Ikke færre konflikter*

Det er konflikter og diskusjoner underveis i arbeidet med mange innsendte detaljplaner i dag, både om det i det hele tatt skal være rekkefølgebestemmelser og hvilke som skal tas inn i den enkelte detaljplanen. Oslo kommune forstår lovforslaget om områdemodellen slik at det legges opp til en løsning som i dag, med en konkret vurdering av hver enkelt eiendom for å avgjøre om eiendommen skal være med å bekoste et infrastrukturtiltak, og også en belastningsvurdering. Lovforslaget er å vurdere på bakgrunn av hvor mye eiendommen vil belaste f.eks. ny kjøreveg. Det krever en vurdering av den konkrete sammenhengen mellom infrastrukturtiltaket og byggetiltaket, slik vi forstår det. Oslo kommune er usikker på om lovforslaget vil bidra til færre

diskusjoner og mulige konflikter med de private forslagsstillerne. I stedet kan de komme på flere plannivå enn med dagens regelverk.

Områdemodellen kan gi noe økt forutsigbarhet for utbygger i og med at deres kostnadsbidrag blir fastsatt, hvis det lykkes kommunen å få inn slik hensynssone i overordnet plan. Men i praksis er det først på detaljplannivå at infrastrukturen og kostnadene blir mer nøyaktig klarlagt og fordelingen justert. Størrelsen på bidraget vil være et klassisk konflikttema mellom forslagsstiller og planmyndigheten. Det er foreslått klare skranker for hva som kan danne grunnlag for justering og fordeling og hvordan dette skal skje. Vi forventer likevel merarbeid og at planprosessen tar tid som følge av forslagsstillers eget ønske om å oppnå endringer i mer gunstig retning for seg. Når størrelsen på kostnadsfordelingen ikke fastsettes gjennom utbyggingsavtaleforhandlingene, men som del av planarbeidet, er det lite trolig at det vil gi mer effektive planprosesser.

### **Interessemotsetninger i utbyggingstakt**

Også ny § 11-8 a sjettede ledd e) sett opp mot § 11-8 e vil etter Oslo kommunes oppfatning kunne gi konflikter. Det er positivt at forslaget gir kommunen fleksibilitet for når infrastrukturen skal komme på plass, i de tilfellene der det er avgjørende at infrastrukturen er på plass før utbygging. Men den fleksibiliteten vil kunne føre til krevende vurderinger i plan, kanskje særlig i detaljplan, som er siste plannivå før byggesak og da betalingsforpliktelsen trer inn.

Oslo kommune vil utdype hvorfor:

På jomfruelig mark er det opplagt at man ikke kan bygge boligfelt før det er på plass nødvendig offentlig vann- og avløpsanlegg og atkomstvei osv. I en storby som Oslo vil områdemodellen trolig bli mest brukt på transformasjonsområder. Det kan oppstå en klar interessemotsetning og konflikt mellom utbygger og kommune. På den ene side vil utbygger kunne ha interesse i å utnytte eiendommen sin nå. De vil da ønske å betale sin del av kostnadsbidraget for å få rammetillatelse. Kommunen skal ivareta hensyn for å sikre god byutvikling, med riktig utviklingstakt innenfor transformasjonsområdet. Det vil kunne bli krevende situasjoner med utbyggere i praksis. Hvis planmyndigheten innenfor områdemodellen velger å sikre bestemmelser om at noe av infrastrukturen må være på plass før utbygging, vil det fungere som en form for byggesperre frem til infrastrukturen er opparbeidet, med mindre utbygger/forslagsstiller ser seg tjent med å gjøre opparbeidelsen selv.

### **Utfordringer for planmyndigheten i praksis**

*Plannivå for hensynssone*

Departementet legger til grunn at områdemodellen som beskrives i § 11-8 a, 5. ledd bør gjelde for et noe større område eller iallfall flere eiendommer. Hensynssonen bør derfor helst fastsettes på kommuneplannivå eller i områdereguleringer. Det vil i så fall ta tid før vi ser utbygginger med forankring i ny hensynssone. Arbeidet med arealdelen til kommuneplanen er et flerårig arbeid, og vedtak om arealdelen fornyes i prinsippet hvert fjerde år. Også arbeidet med områdereguleringer har vist seg å være et tidkrevende arbeid i Oslo, som har et såpass sammensatt bybilde med høy kompleksitet. Sett opp mot antallet detaljplaner, er det nå få områdereguleringer under arbeid i Oslo. Områdemodellen er lite egnet som virkemiddel for å få inn hensynssone for første gang på detaljplannivå, som nevnt er det utfordrende for private forslagsstillere å sende inn planforslag for et større område.

*Avklaring av § 11-8 a) første ledd om aktivt samarbeid*

Ordlyden i første ledd er svært generelt skrevet. Oslo kommune reiser spørsmål om det bør komme frem av ordlyden at dette aktive samarbeidet gjelder for eiendommer innenfor denne foreslåtte hensynssonen? Ordlyden i forslaget viser til planområdet, uten å nevne hensynssone. Det er ikke gitt at planområdet og hensynssonen er sammenfallende, særlig ikke på kommuneplannivå eller i en områderegulering. Eller er det tenkt at dette aktive samarbeidet skal skje i forkant av at det er regulert og fastsatt slik hensynssone? Oslo kommune ber om at departementet utdyper dette.

Ordlyden er vid, men samtidig er det en «skal»-bestemmelse. Det gir kommunen en fleksibilitet til å tilpasse det aktive samarbeidet til type plan. Men det kan føre til vanskelige avveininger av hvor kommunen må legge lista for å kunne sies å ha oppfylt plikten til å tilrettelegge for aktivt samarbeid. Oslo kommune mener bestemmelsens ordlyd bør justeres til at kommunens rolle som tilrettelegger for aktivt samarbeid skal tilpasses behovet i den enkelte sak.

Oslo kommune ber også om presisering av om dette er en saksbehandlingsregel. Det står «skal» gjennom aktivt samarbeid. Dersom dette aktive samarbeidet ikke er gjennomført fra kommunens side, eller ikke tilrettelagt godt nok, er det saksbehandlingsfeil? Vi stiller også spørsmål til om bestemmelsen om aktivt samarbeid gjelder for alle ledd i § 11-8 a.

Det er positivt at det legges til rette for et slikt aktivt samarbeid, men vi gjør oppmerksom på at dette i noen tilfeller kan gå på bekostning av en mer effektiv planprosess. Det kan være store interessemotsetninger mellom utbyggers kostnader og inntjening og planmyndighetens ansvar for god byutvikling.

*Avklaring av § 11-8 a) annet ledd om bruken av områdeutviklingsstrategi*

Oslo kommune ber om at departementet tydeliggjør og presiserer bruken av områdeutviklingsstrategi bedre.

Oslo kommune antar at det er områdeutviklingsstrategien, nevnt i annet ledd, som i praksis vil bli brukt som virkemiddel de første årene. Strategien skal danne utgangspunkt for utarbeiding av hensynssoner etter §11-8 a. Strategien tas inn i hensynssonen og blir førende for videre planlegging. På den måten styrer den videre områdeutvikling.

Strategien i seg selv må ikke vedtas, men får virkning gjennom vedtak av arealplan hvor den inngår i hensynssonen. Den kan også virke gjennom utarbeiding av en tematisk kommunedelplan og vedtak av denne. Hvis Oslo kommune forstår departementet riktig, åpner dette for en strategisk tilnærming til helhetlig planlegging, og mulighet til å fastsette detaljer og kostnadsfordeling på detaljreguleringsnivå. En områdeutviklingsstrategi er ikke like inngripende for kommunens fleksibilitet på detaljplannivået som den foreslåtte områdemodellen vil være. Også derfor kan den være et egnet virkemiddel for å oppnå større forutsigbarhet for utviklingen i et område. Oslo kommune savner muligheten til å bruke denne strategivarianten uten å bindes til at bestemmelser om gjennomføring må skje etter områdemodellen foreslått i §11-8 b-e. Utbyggingsavtaler etter kap. 17 for å sikre gjennomføring vil gi kommunen håndterbare forutsetninger for å sikre gjennomføring og samtidig tilpasse områdeutviklingen til forhold og behov som kommer over tid. Alternativt må områdemodellen kunne innføres med større fleksibilitet for løsninger for fremtidig infrastruktur og kostnadsfastsetting.



Ut fra departementets utsagn om at områdeutviklingsstrategien inngår i hensynssonen, legger Oslo kommune til grunn at områdestrategien kun kan benyttes innenfor hensynssonen. Etersom strategien er ment å kunne komme til erstatning for områderegulering når den klargjør de rammer og hensyn som skal ivaretas i detaljplanleggingen av området, ber vi likevel om presisering. For eksempel der planområdet utvides, kan det være fornuftig at strategien kan brukes uten at hensynssonen nødvendigvis endres. Strategien kan være relevant å se i sammenheng med tilliggende områder som ikke er gjenstand for områdeutvikling, og hvor hensynssonen ikke er relevant. Vi forutsetter da at hensynssonen er vedtatt politisk før slik områdeutviklingsstrategi kan benyttes.

Oslo kommune antar at der det ikke er tenkt at det skal sikres finansiering til infrastruktur, kan kommunen i noen tilfeller spare tid og styre byutviklingen ved at man kan gå rett til detaljregulering fra en områdestrategi. Vi ber for ordens skyld om at departementet presiserer dette.

### **Manglende samsvar mellom bestemmelser om ekspropriasjon og krav til opparbeidelse av vei i lov og detaljplan**

Litt på siden av foreliggende forslag, ønsker Oslo kommune generelt å peke på at det er manglende samsvar i loven i dag, mellom regelsettet om veiopparbeidelse i byggesak, jf. § 18-1, realytelser stilt gjennom rekkefølgebestemmelser i detaljplan, og disse to nevnte ulike måtene å oppnå gjennomføring av nødvendig infrastruktur på, sett opp mot refusjonsreglene og ekspropriasjonsbestemmelsen i § 16-5, som begge knytter seg til at veipålegg må være gitt gjennom § 18-1. Å måtte gi et veipålegg i alle saker etter § 18-1 føles tungrodd der det først er utarbeidet en detaljplan med rekkefølgebestemmelser som sikrer det samme gjennom realytelser. Situasjonen er en annen i dag enn da man forberedte loven som ble vedtatt i 1985.

Det er i dag langt vanligere med rekkefølgebestemmelser i reguleringsplan og påfølgende utbyggingsavtaler mellom private og kommunen enn det var for snaue 40 år siden. Dette gir en helt annen fleksibilitet, bl.a. i forhold til stedstilpasset utforming av veganlegg. Oslo kommune anbefaler at det gjøres et arbeid i departementet for å sikre at loven blir mer i tråd med dagens bilde, og at det blir en større grad av intern sammenheng i loven mellom de ulike måtene å få gjennomført infrastruktur på, i § 18-1 og gjennom rekkefølgebestemmelser om realytelser. Dette er et krevende fagfelt, og det blir for vidtrekkende å redegjøre for dette i detalj i denne høringsuttalelsen. Men nå er tematikken løftet.

### **Behov for avklaring av § 11-8-d. Avtale om bidrag - betalingsforpliktelse**

*Generelt til § 11-8 d:*

Departementet foreslår at det er anledning til å inngå avtaler om bidrag utover det som følger av reguleringsbestemmelsene til områdemodellen i nærmere spesifiserte tilfeller. Oslo kommune mener dette er en god løsning, fordi det gir mer fleksibilitet til kommunen. Men det er uklart når disse avtalene må være inngått. Er det anledning til at det først vedtas en områdemodell for et område på kommuneplannivå, men at slike avtaler som nevnt i § 11-8 d, først vil kunne fremforhandles når på detaljplannivå, når vi faktisk har mer konkret kunnskap om hva som er det reelle behovet? Dette bør departementet spesifisere, da det er av stor betydning for planmyndighetens fleksibilitet at slike avtaler kan inngås på lavere plannivå enn på det plannivået områdemodellen vedtas først.

*Til § 11-8d, bokstav a) – avtale om realytelser*

Departementet foreslår i denne ordlyden, noe indirekte, at det blant annet er mulig å stille krav om realytelser innenfor områdemodellen. Det er bra at det gis anledning for kommunene til å fastsette at det også kan stilles krav om realytelse innenfor hensynssone med slik områdemodell. Oslo kommune mener det er viktig med den fleksibiliteten. Men ved at det står «avtale på annen måte enn gjennom kontantbidrag», forstår vi departementet slik at det vil bli en egen avtale om dette innenfor en slik ny områdemodell. Det er noe uklart hvordan dette blir i praksis. Typisk situasjon i dag er at krav om en realytelse kommer som en rekkefølgebestemmelse i detaljplan, og at det da ev. tas inn i en påfølgende utbyggingsavtale, men ikke alltid. Vil det være behov for en rekkefølgebestemmelse om realytelse i disse situasjonene, eller er det tenkt at alt, også tidspunkt for gjennomføring, fanges opp i denne avtalen? Dette er noe uavklart og vi ber om at departementet klargjør dette.

*Om § 11- 8 a, sjette ledd*

Departementet kan med fordel gi noen eksempler på hvordan slike reguleringsbestemmelser etter § 11-8 a, sjette ledd kan tenkes utformet i områderegulering og detaljplan, både når det gjelder bokstav b) om kostnadsestimat, og når det gjelder bokstav d).

*Om § 11-8 a sjette ledd e)*

Ordlyden i § 11-8 a, sjette ledd e) sett i sammenheng med § 11-8 e, annet ledd, er etter Oslo kommunes vurdering krevende å forstå, og vil også gi utfordringer i praksis på detaljplannivå. Infrastruktur innenfor områdemodellen, jf. § 11-8 a, femte ledd, må være ferdig opparbeidet før de ulike eiendommene ellers kan bebygges, fordi de først anses byggeklaare når infrastrukturen er på plass. Det er vanskelig å fange opp at det er dette som er hovedhensynet i bestemmelsen, slik ordlyden i § 11-8 a sjette ledd e) er forslått formulert.

*Om § 11-8 c*

Ordlyden i § 11-8 c viser til at endringen må være gjort av kommunen gjennom en senere planendring, som en form for vilkår for hva som er «vesentlig endret». Oslo kommuner mener dette ikke fanger opp alle tenkelige situasjoner som kan medføre vesentlige endringer av forutsetningene. Vi opplever ikke at det er en slik situasjon departementet skriver om i pkt. 3.5.11 i høringsnotatet. Det vil kunne oppstå flere situasjoner enn bare at kommunen gjennom en senere planendring i vesentlig grad endrer forutsetningene. En slik ordlyd setter klare begrensninger for i hvilken situasjon det da er anledning til å gjøre endringer av hensynssonen etter denne bestemmelsen. 20 år er lang tid. I løpet av de årene er det mange ulike bystyrer som bestemmer i byen, og ulike politiske føringer for byutviklingen som er skal følges opp gjennom framtidig planarbeid. Politiske føringer vil kunne ha stor betydning for detaljplanene innenfor områdemodellen, og den planlagte infrastrukturen, uten at det skyldes en direkte kommunal endring av plan. I Oslo er flest detaljplaner fra private forslagsstillere. Oslo kommune forstår at utbyggere har behov for forutsigbarhet, og at det derfor skal være en noe begrenset mulighet for kommunen til å gjøre endringer av områdemodellen i løpet av 20-årsperioden. Men det er uansett sikret ved at det i ordlyden er foreslått et vilkår om at endringen i «vesentlig grad endrer forutsetningene». Vi mener det ikke skal være et ytterligere vilkår at det bare er rene kommunale planendringer innenfor områdemodellen som kan medføre anledning til å endre områdemodellens fastsatte kostnadsrammer.

## **Om § 17-4, tredje ledd – utbyggingsavtaler**

For bidrag etter første ledd, bokstav a, gjelder følgende rammer:

- a) Infrastrukturen skal direkte tjene eiendommen som bebygges

b) Bidraget skal ikke overstige den belastningen infrastrukturen får som følge av utbyggingen på eiendommen.

Den foreslåtte ordlyden knytter seg til utbyggingsavtaler, men har en klar side også til planprosess, i plansaker der det ikke foreligger en områdemodell etter § 11-8 a, femte ledd.

I bokstav b) er det samme ordlyd som også inntatt i ny § 11-8 b om kostnadsvurdering innenfor områdemodellen som forutsetter en vurdering av belastning. Oslo kommune mener det er bra at dette er en vurdering som er samkjørt uavhengig av om det foreligger en slik områderegulering eller ikke, da det gjør arbeidet med reguleringsbestemmelser enklere. Da vil det måtte vurderes uansett.

Oslo kommune har imidlertid kommentarer til foreslått ordlyd i bokstav a).

Oslo kommune reiser spørsmål om hva som er bakgrunnen for at departementet foreslår at infrastrukturen skal direkte tjene eiendommen som bebygges. Oslo kommune kan ikke se at det er nedfelling av gjeldende rett, slik departementet skriver. Vi har ikke forstått førstvoterende og flertallet i HR-avgjørelsen i Selvaag-saken slik. Oslo kommune kan ikke se at det i dommem her står nevnt «direkte tjene» noe sted, og peker på at førstvoterende helt eksplisitt nevner sumvirkninger og «avhjelpe ulemper», altså avbøtende tiltak. Det blir også lagt til grunn at det kan stilles rekkefølgekrav til tiltak utenfor, og med avstand til, planområdet. Rekkefølgekravet i den aktuelle saken ble ikke kjent ugyldig av HR, men sendt tilbake for ny behandling. Videre tar Entra saken for seg den samme tematikken. På dette området er de to dommene sammenfallende. Entra saken sier også mye om hvordan reglene for utbyggingsavtaler skal forstås, og heller ikke er her «direkte» nevnt, tvert imot.

Oslo kommune forstår at ordlyden her om å «direkte tjene» står i kapittelet om hva det kan avtales bidrag til i utbyggingsavtale, og at det ikke er foreslått slik ordlyd i § 12-7. Det er riktig at det bør være en videre adgang for planmyndigheten til å innta rekkefølgebestemmelser. Men i alle detaljplaner der det foreslås rekkefølgebestemmelser om at noe skal være sikret opparbeidet før det kan gis rammetillatelse, så er en av mulighetene for forslagsstiller å inngå en utbyggingsavtale, som er svært utbredt i praksis. Det innebærer at planmyndigheten må gjøre den samme vurderingen som departementet nå legger opp til at kommunen må gjøre i § 17-4, tredje ledd, a), for at ikke det senere skal være en begrenset mulighet for å avtale bidrag, jf. også den sammenhengen førstvoterende peker på mellom bestemmelser i § 12-7 og § 17-3 i dagens lov.

Oslo kommune opplever at ordlyden om å direkte tjene er en form innskrenking av det førstvoterende og flertallet legger til grunn. Oslo kommune foreslår at ordlyden endres, primært ved at dette vilkåret tas ut av bestemmelsen og eventuelt erstattes av en ordlyd som er mer i tråd med HR-avgjørelsen og Lagmannsrettsavgjørelsen i Entra-saken. Subsidiært kan ordlyden om direkte sammenheng, utdypes/forklares nærmere i bestemmelsen, slik at det er tydeligere at det er ment å være i samsvar med gjeldende rett.

Departementet har kommet med flere eksempler på hva som kan sies å direkte tjene. Alle de eksemplene er tilfeller som ville blitt vurdert på samme vis i arbeidet med detaljplan ved en planfaglig vurdering av om rekkefølgekravet kan stilles.



### 3.2 LOVFORSLAGETS INNVIRKNING PÅ BYGGESAKSBEHANDLING

#### **Bestemmelser med krav om felles planlegging for flere eiendommer, fortetting, omforming og fornyelse og særlige samarbeids- eller eierformer**

Bestemmelser om krav om felles planlegging for flere eiendommer, fortetting, omforming og fornyelse og særlige samarbeids- eller eierformer etter pbl. § 11-8 a fjerde ledd bokstav a) virker å få liten praktisk betydning for byggesaksbehandling innenfor sonen, da den ikke virker å få noen rettsvirkning for byggesaker. For at bestemmelsene skal få betydning for utbygginger som fremmes som byggesak på eksisterende plangrunnlag, tolker vi det som at det samtidig må vedtas et konkret plankrav for området. På den måten må en utvikling av området skje gjennom planlegging, som også må forhold seg til bestemmelsene i hensynssonen, heller enn byggesaker på eksisterende plangrunnlag.

Dersom dette er riktig tolkning av høringsutkastet, bør dette presiseres tydeligere og det bør tydeliggjøres at hensynssonen og dens bestemmelser ikke alene kan styre utviklingen av området. Veldig mye utvikling kan fremdeles skje på bakgrunn av byggesaker på eksisterende plangrunnlag. Disse byggetiltakene vil potensielt være i direkte konflikt med den ønskede utviklingen av området, f.eks. ved at det legges bygninger der det i den ønskelige utviklingen av området er tenkt ny infrastruktur. Disse tiltakene kan ikke avslås i byggesak uten at det foreligger et plankrav som er til hinder for byggetillatelse eller det nedlegges midlertidig forbud mot tiltak. Midlertidig forbud mot tiltak anses som et lite hensiktsmessig virkemiddel for disse tilfellene, da det legger mer av ansvaret for utviklingen og planleggingen over på kommunen og man får en stram tidsramme på 4 år, som for store områdeutviklinger vil være for knapt med tid.

#### **Kommunen som aktiv tilrettelegger for godt samarbeid**

Høringen legger opp til at kommunen skal være en aktiv tilrettelegger for samarbeid mellom alle interessenter i områder, som beboere, grunneiere, festere, utbyggingsaktører, myndigheter og andre berørte i planområdet. Kravet om aktivt samarbeid gjelder både i planleggings- og gjennomføringsfasen.

Oslo kommune mener det er noe uklart hva som her menes med gjennomføringsfasen. Dersom dette også skal gjelde byggesaksprosessen, så har kommunen få virkemidler for å sikre dette. Byggesaksprosessen stiller i utgangspunktet kun krav om nabovarsling og behandling om innkomne nabomerknader. Det er uklart om det er tenkt i høringen at det skal stilles krav til samarbeid i reguleringsplan, som så skal følges opp i byggesaker. Dersom det er meningen, må det beskrives nærmere.

Dersom det ikke er meningen, gir endringen lite virkemidler til bruk i byggesak. Ordlyden kan da gi uttrykk for at kommunen i byggesaksbehandlingen skal gjøre mer enn den har mulighet til og dermed skape feil forventninger, særlig blant beboere og andre interesserte som ofte ønsker en større innflytelse i byggesakene.

## **Forslag til ny områdemodell for finansiering av infrastruktur**

### *Tilknytning til grunneiendom*

Det foreslås å knytte de konkrete kravene til finansiering av infrastruktur til de enkelte grunneiendommene i planen. Når det blir tid for å behandle byggesakene, kan noen problemstillinger til dette dukke opp:

Hva skjer hvis en av eiendommene med krav om innbetaling er delt siden planen ble vedtatt? Er det kun eiendommen med det opprinnelige gnr/bnr som får krav om innbetaling og må betale fullt ut? Blir kravet delt mellom eiendommene og i så fall, hvordan skal den fordelingen gjøres?

Hva skjer hvis eiendommer er slått sammen siden planen ble vedtatt? Får de det samlede kravet fra de opprinnelige eiendommene?

Dette viser at en tilknytning opp mot grunneiendom kan gi noen vanskelige vurderinger etter hvert som området endrer seg i tiden etter at planen ble vedtatt. I transformasjonsområder kan det gjøres mange oppdelinger og sammenslåinger før det sendes inn en byggesak på et endelig prosjekt og det kan da bli veldig vanskelig å vurdere hva som blir det riktige kravet til finansiering.

### *Frikjøp av rekkefølgekrav*

Hovedregelen skal være at vedtatte rekkefølgekrav i reguleringsplanen skal anses som oppfylt dersom de er omfattet av områdemodellen og grunneier har betalt inn kravet sitt.

Rekkefølgekravet vil da ikke lenger fungere som et rekkefølgekrav, men vil i stedet bli et innbetalingskrav. Dersom rekkefølgekravet faktisk skal få en betydning for rekkefølgen bebyggelse og infrastruktur skal bygges i, må kommunen i tillegg vedta en unntaksbestemmelse om at man ikke kan kjøpe seg fri fra rekkefølgekravet. I tillegg til dette kan kommunen fravike unntaksbestemmelsen til hovedbestemmelsen dersom det etter kommunens skjønn i liten grad vil påvirke gjennomføringen av planen for øvrig, og viktige samfunnshensyn heller ikke taler imot.

Oslo kommune mener dette virker å være en unødvendig komplisert måte å løse det at man skal legge inn en betalingsforpliktelse i planen og si noe om når den betalingsforpliktelsen skal være oppfylt. Fremgangsmåten virker å bygge på dagens ordning om at det er rekkefølgekravene som danner utgangspunkt for utbyggingsavtalene, men denne fremgangsmåten trenger ikke å være styrende for betalingsforpliktelsen som vedtaks direkte i reguleringsplanen.

Dersom man holder betalingsforpliktelsen og rekkefølgekravene adskilt, vil betalingsforpliktelsen og tidspunktet for denne reguleres av § 11-8 e (uten foreslått andre ledd), og måtte oppfylles før rammetillatelse helt uavhengig av eventuelle rekkefølgekrav i reguleringsplanen, og rekkefølgekravene kan begrenses til de tilfellene der infrastrukturen faktisk må være opparbeidet for byggetiltaket kan settes i gang/tas i bruk. Dette vil også fjerne mye av dagens behov for utstrakt dispensering fra rekkefølgebestemmelsene.

Siden man ikke lenger vil være avhengige av rekkefølgebestemmelser for å sikre finansiering, vil man redusere behovet for rekkefølgebestemmelser til å kun gjelde de tilfellene der infrastrukturen faktisk må opparbeides først, slik at antallet bestemmelser i reguleringsplanene kan reduseres. Det fjerner også behovet for å lage supplerende bestemmelser om at man ikke kan kjøpe seg fri fra rekkefølgebestemmelser. Det er også

positivt at det blir lettere for alle interesserte å lese reguleringsplanene og skjønne hvilke krav som handler om finansiering og hvilke som handler om rekkefølge på gjennomføringen.

Dersom man beholder hovedregelen om frikjøp av rekkefølgekrav og unntaksregelen til denne, bør man se på om det faktisk er nødvendig med en modell der man kan fravike bestemmelsene. Dette innfører en ny type vurderingsgrunnlag, der det kanskje er vel så hensiktsmessig å bruke dispensasjonsinstituttet, som er godt kjent hos søkerne og saksbehandlerne hos kommunen. Hvis det skal introduseres en ny type vurdering bør det være klart at denne gir er riktigere vurderingsgrunnlag. Det må også være tydelig hvordan en søker skal søke om et slikt fravik (må det nabovarsles særskilt, hvilke krav stilles til begrunnelse osv.), hvordan kommunen skal vurdere en slik søknad, hvordan en slik avgjørelse skal begrunnes og om vurderingen er kommunens frie skjønn eller rettsanvendelsesskjønn.

#### *Kravet om innbetaling før rammetillatelse*

Oslo kommune vil peke på at kravet om innbetaling før rammetillatelse reiser konkrete spørsmål:

- Hva skjer dersom kommunen gir avslag eller avviser søknaden og dermed ikke gir noen rammetillatelse?
- Det foreslås at dersom det stilles sikkerhet, kan det avtales at det i stedet betales inn før f.eks. IG. Hvis utbygger sender inn en søknad med et ønske om en slik avtale, er søknaden da ikke komplett før en slik avtale er på plass, noe som kan ta mye tid? Hva hvis kommunen ikke ønsker å gå med på en slik avtale, skal søknaden da avslås eller må grunneier da få en anledning til å «komplettere» søknaden i form av en innbetaling? Eller må en slik avtale være på plass før det i det hele tatt søkes, slik at byggesaken ikke blir liggende i lang tid mens disse forholdene avklares? Da må kommunen i så fall kunne avvise eller avslå søknaden uten å i det hele tatt vurdere om man kan gå med på en slik avtale.
- Betalingsforpliktelsen kan oppgis som et kostnadsspenn på inntil 15 % i bestemmelsene. Hva skal saksbehandler da forholde seg til ved søknaden om rammetillatelse? Er kravet innfridd, og dermed ikke til hinder for å gi tillatelse, om grunneier har betalt inn den laveste summen i spennet? Midt imellom?
- Det legges opp til at det skal kunne gjøres mindre justeringer i det fastsatte kostnadsbidraget i forbindelse med behandling av søknad om rammetillatelse eller IG. Hvilken betydning får det for beregning av tidsfristene i byggesakene og rettsvirkningen av disse? Er søknadene ikke å regne som komplette før en slik justering er gjort? Eller må dette, som kan være komplekse beregninger, gjøres innenfor tidsfristene på 3 og 12 uker?
- Grunneier vil ikke være bundet av endringer i arealplanen etter at det er gitt rammetillatelse. Hva skjer da hvis det søkes om endringer av den gitte tillatelsen? Da skal i utgangspunktet nytt plangrunnlag legges til grunn. Vil dette også gjelde ved en endret kostnadsfordeling?
- Det legges opp til at det skal gjøres et sluttoppgjør når man ser de endelige kostnadene i forbindelse med at infrastrukturen faktisk er ferdig bygget. Skal dette sluttoppgjøret ha noen tilknytning til byggesaken og prosessene i denne, eller er det helt fristilt? Hvilke virkemidler har kommunen til å sikre at sluttoppgjøret gjennomføres dersom det er gitt ferdigattest i byggesaken?



- Er noen av de økonomiske sidene fra områdemodellen, som justering i kostnadsbidraget i forbindelse med rammetillatelse eller sluttoppgjør, noe som kan påklages i byggesaken eller er dette forhold som er direkte avklart gjennom planen slik at det ikke kan klages på i byggesaken? Hvordan sikrer man at det ikke gis mulighet til å ta «omkamper» i byggesakene?

#### *Særskilte avtaler*

Det foreslås som en mulighet at de supplerende avtalene skal kunne klages på som en del av rammetillatelsen. For at avtalen skal kunne klages på som en del av tillatelsen så må avtalen være en del av vedtaket, og hva slags hjemmelsgrunnlag har kommunen da til å kreve en slik avtale eller behandle den som en del av vedtaket? Hvis dette ikke er en avtale bygningsmyndigheten kan kreve som en del av sin byggesaksbehandling, med et tydelig hjemmelsgrunnlag, men egentlig er en frivillig avtale mellom kommunen og utbygger, så kan dette vanskelig knyttes inn i vedtaket om rammetillatelse. Avtalen kan dermed heller ikke være noe som kan klages på gjennom en klage på rammetillatelsen.

På bakgrunn av dette støtter Oslo kommune konklusjonen i høringsnotatet om at avtalene ikke kan påklages.

#### *Plassering og oppdeling av bestemmelser*

Det virker unaturlig at man detaljerer innholdet i hensynssonen i så stor grad i § 11-8, der man i utgangspunktet kun lister opp hva slags hensynssoner man kan ha i kommuneplanen. Det utvider bestemmelsen til å bli en veldig lang bestemmelse og innholdet vil i omfang hovedsakelig omhandle områdemodellen, ikke hvilke hensynssoner man kan bruke. Det er heller ikke logisk at det er der man skal lete etter informasjon om hva som kan inngå i hensynssonen, hvordan kravene skal utarbeides, hvordan kravene kan endres og hvordan kravene skal oppfylles. For ekspropriasjon og utbyggingsavtaler, som er andre særlige tvangsmidler eller tilsvarende form for finansiering, er det laget helt egne kapitler i loven. Noe tilsvarende hadde vært naturlig for områdemodellen.

#### *Bestemmelse om tomtestørrelse*

Det er viktig at det kommer inn en slik mulighet til å bestemme tomtestørrelse i planer.

Til det videre arbeidet bør det utdypes noe mer hvordan en slik bestemmelse kan brukes. Skal det kun kunne reguleres en tallfestet absolutt minimums og maksimums tomtestørrelse eller kan man f.eks. regulere minimum tomtestørrelse per boenhet? Tomtearealet per boenhet er ofte den viktigste faktoren for intensiteten i bruken av tomten, særlig når det kommer til eplehageutbygginger. Tomtearealet har i seg selv der mindre betydning.

Eksempelet kan kanskje også reguleres gjennom en fastsatt minste tomtestørrelse kombinert med en regulering av antall boliger etter § 12-7 nr. 5, men en direkte mulighet til å regulere tomtestørrelse per boenhet etter § 11-9 nr. 5 gir en tydelig hjemmel og sikrer en forutsigbar utvikling av områdene.

### 3.3 EIENDOMSOMDANNING

#### Oppsummering

Oslo kommune er positive til innføring av ny sakstype, eiendomsomdanning med grensekorridorer, men synes det er flere uklarheter i rammene for sakstypen som kan gi rom for en uheldig praktisering.

Oslo kommune foreslår at ny sakstype kan brukes for alle nye reguleringsplaner i transformasjonsområder, når planen minimum angir at opprettelse og endring av eiendom skal kunne skje ved bruk av eiendomsomdanning. Omdanningsområdet må være angitt på planen med alle ytre matrikkelenhetsgrenser.

Oslo kommune ønsker at departementet gjør tilpasninger i forskrift, slik at «sammensatte saker» kan behandles og matrikkelføres under ett, og at dette defineres som en ny sakstype.

Oslo kommune mener at presiseringen i pbl § 26-1 første ledd nytt tredje punktum, som åpner opp for å angi grensekorridorer og buffere, ikke skal gjøres generell, men kun gjeldende for sakstyper i transformasjonsområder. I den forbindelse ber vi departementet vurdere om det bør gis en klar definisjon på hva som menes med transformasjonsområder.

Oslo kommune ønsker ingen utvidelse av gjeldende regler for utsatt oppmålingsforretning, annet enn for transformasjonsområder når det er gitt delingstillatelse med buffere og/eller grensekorridorer. Videre, at ved bruk av sakstypen eiendomsomdanning med grensekorridorer, så tinglyses eiendomsomdanningen senest i forbindelse med gitt igangsettingstillatelse for prosjektet. Det må også stilles krav om at endelig fullføring av oppmålingsforretning må være utført før brukstillatelse kan gis.

Departementet må sikre i forskrift hvordan eiendomshistorikken skal kunne ivaretas på en enkel og effektiv måte for sakstypen eiendomsomdanning. Departementet må også sikre regler som ivaretar rettsvernet til de tinglyste heftelsene på de involverte eiendommene, før innføring av sakstypen eiendomsomdanning. Dette må samtidig ikke medføre merarbeid for kommunen i form av en utvidelse av dagens regler når det gjelder å rydde opp i rettighetsforhold, jf. matrikkelloven (ml.) § 33 første ledd og matrikkelforskriften (mf.) § 27. Departementet bør også vurdere om det skal settes klare rammer for størrelsen og omfanget av grensekorridorer.

Oslo kommune foreslår at tillatelse til eiendomsomdanning med grensekorridorer skjer i en totrinns løsning etter modell fra byggesak. Eiendommene blir da etablert i en «rammetillatelse», uten at det tas stilling til infrastruktur, den ubebygde delen av tomten (pbl. § 28-7), osv. Dette vil komme på plass i trinn 2, «fullføringstillatelse», og før den endelige fullføringen av oppmålingsforretningen. I den forbindelse ber også Oslo kommune departementet komme med klare regler for hva kommunen skal ta stilling til i de ulike trinnene.

Departementet bør vurdere om kostnadsfordelingen for infrastrukturen kan knyttes til fremtidige eiendommer (grunn- og anleggseiendommer) for bygningsvolumene i plankartet, uavhengig av om eiendomsutformingen skjer gjennom ny sakstype eiendomsomdanning eller etter dagens regler. Når det er flere formål i samme bygg, kan fordelingen ev. være ulik for de ulike formålene.

For å redusere ev. senere dispensasjonssøknader og omreguleringer, bør departementet vurdere om det på reguleringsplannivå ev. et høyere plannivå skal åpnes opp for å legge inn buffere/korridorer på formålsavgrensninger/byggegrenser.

### **Eiendomsomdanning som sakstype**

Forslaget til ny sakstype eiendomsomdanning med grensekorridorer innebærer økt fleksibilitet for aktørene gjennom muligheten å få etablert en åpen eiendomsstruktur tidlig i prosessen. Dette kan bidra til en raskere gjennomføring av reguleringsplanen i transformasjonsområder. De endelige grensene for de nye eiendommene blir først bestemt ved fullføringen av oppmålingsforretningen. I de videre vurderingene har vi valgt å omtale kun eiendomsomdanning med grensekorridorer, da det er dette alternativet vi mener kan bidra positivt for gjennomføring av en reguleringsplan. Bruk av eiendomsomdanning uten grensekorridorer mener vi vel så lett kan løses gjennom å slå sammen ulike sakstyper og tilrettelegge for at disse kan matrikkelføres og behandles som en sak, se under «Eiendomsomdanning og dagens praksis for «sammensatte» saker».

### **Eiendomsomdanning og dagens praksis for «sammensatte» saker**

Oslo kommune har i dag en praksis som kan minne om eiendomsomdanning. I dag har vi «sammensatte» saker, som kan bestå av grensejustering, arealoverføring, deling av grunneiendom og anleggseiendom. De «sammensatte» sakene blir behandlet i en og samme sak. Disse «sammensatte» sakene kan også omfatte sammenslåing av eiendommer og seksjonering, men disse sakene behandles etter annet lovverk og da som egne saker. Det kreves derfor koordinering av denne typen «sammensatte» saker internt i kommunen. «Sammensatte» saker må ofte matrikkelføres i flere trinn pga. krav om tinglysing av enkelte sakstyper før man kan matrikkelføre andre sakstyper.

Selv om sammensatte saker likner eiendomsomdanning, er sakstypene ulike. Eiendomsomdanning er foreslått som sakstype for transformasjonsområder. Muligheten for å angi grensekorridorer åpner også opp for at eiendomsomdanning kan skje på et tidlig tidspunkt, før den endelige eiendomsstrukturen for transformasjonsområdet er klar. Videre skal ikke sakstypene behandles som enkeltstående saker, noe som tilsier at grensene kan flyttes og nye grenser etableres fritt innenfor transformasjonsområdet. For «sammensatte» saker så behandles fortsatt de ulike sakstypene som enkeltstående saker. Det er også typisk at søknad kommer sent i gjennomføringsfasen av reguleringsplanen, når den endelige eiendomsstrukturen for området mer eller mindre er klar. «Sammensatte» saker forekommer også for alle områder, og ikke kun i transformasjonsområder.

Oslo kommune oppfordrer derfor departementet til å gjøre tilpasninger i forskrift slik at man også for «sammensatte» saker kan slå sammen sakstyper og behandle og matrikkelføre disse som én sak. Selv om «sammensatte» saker ofte søkes om når eiendomsstrukturen mer eller mindre er klar, vil det for transformasjonsområder kunne være tilfeller hvor det er behov for tillatelse med buffer/grensekorridorer og tilpassede regler for utsatt oppmålingsforretning.

### **Grensekorridorer**

Departementet vil legge inn en presisering i pbl § 26-1 første ledd nytt tredje punktum om at grensene kan endres utover det skrankene i matrikkelloven åpner opp for. Presiseringen er generell og kan også brukes for andre sakstyper. Forslaget åpner for muligheten til å angi



grensekorridorer og buffere. Departementet presiserer at det er kommunen som avgjør om det etter de konkrete forholdene skal være åpning for en slik fleksibilitet og hvor stor fleksibiliteten skal være. Forslaget åpner for muligheten til å kunne angi grensekorridorer i reguleringsplan eller ved senere søknad og tillatelse.

Ifølge rapporten fra byggfag på Høgskulen på Vestlandet, kan grensekorridoren variere i størrelse. Hvis grensekorridorene som angis er små, vil det kunne være behov for ny søknad om eiendomsomdanning ved endelig fullføring av oppmålingsforretningen. Grensekorridoren kan også være stor nok til at dette ikke vil være nødvendig. I rapporten oppgis det at en grensekorridor i prinsippet kan være hele planens yttergrenser, slik at aktøren innenfor planens avgrensning står fritt til å etablere den eiendomsstrukturen man måtte ønske på et senere tidspunkt. De beskriver: *«Hvis man definerer et antall nye eiendommer og et passende antall grensepunkter per eiendom, kan man plassere alle eiendommene som punkter midt i planområdet, for deretter å etablere den samme grensekorridoren for alle: hele planområdet. Man har da definert på en presis måte – som også kan vises i kartet – at søker står fritt til å flytte rundt på alle grensepunkter, slik at eiendommene som nå etableres får den utstrekningen han senere måtte ønske.»* Dette innebærer at man allerede i reguleringsplanen «låser» området til definerte antall grensepunkter/eiendom og antall nye eiendommer.

Departementet har imidlertid vurdert at det ikke kan gis så frie tøylar for grensekorridorer: *«at den åpner for å utsette eksisterende eiendomsstruktur og opprette ny struktur på en slik måte at det ikke er mulig å ivareta eiendomshistorikken og rettsvernet for tinglyste heftelser.»* Med dette virker det som man fjerner seg fra ideen om å sette grensekorridor i planens yttergrenser, da dette i stor grad vanskeliggjør ivaretagelse av eiendomshistorikken og rettsvernet for tinglyste heftelser (se «Eiendomshistorikk og rettsvernet for tinglyste heftelser»). I praksis hadde dette betydd at alle eiendomsgrenser hadde blitt «visket ut» og man hadde sittet igjen med små figurer midt i planområdet som hver for seg hadde representert en eiendom og hvor den endelige utformingen av eiendommene hadde blitt avklart ved fullføring av oppmålingsforretningen.

Departementet har foreslått å gjøre nevnte presisering generell slik at grensekorridorer og/eller buffere også kan benyttes for andre sakstyper. Dette innebærer implisitt at dagens regler for utsatt oppmålingsforretning utvides. Det er ikke uvanlig at private sender inn delingssaker uten intensjon om å bygge ut ny eiendom. Delingen kan være som følge av et arveoppgjør, et salg, osv. Det er heller ikke uvanlig at disse nye eiendommene kan bli liggende ubebygde i flere år. For profesjonelle, hvor intensjonen er utbygging, medfører delingen ofte en maksimering av utbyggingspotensialet på eiendommene, noe som gir mer eller mindre absolutte grenser i delesaken. Begge tilfeller reiser spørsmål bl.a. om hvilken hensikt en delingstillatelse med buffer og/eller grensekorridor har hvis det ikke er knyttet til en byggesak. Og hvis ønsket grenseforløp er klart, hvorfor vedta delingstillatelse med buffer og/eller grensekorridor? For andre problemstillinger se under «Utfordringer med sakstypen eiendomsomdanning» og «Utsatt oppmålingsforretning». Foruten i transformasjonsområder, er det derfor uklart for kommunen hvilke andre tilfeller dette kan bli aktuelt for.

Oslo kommune foreslår at bruken av grensekorridorer og buffere kun gjøres aktuelt for sakstyper i transformasjonsområder. I den forbindelse bør departementet vurdere om det skal gis en klar definisjon på hva som menes med transformasjonsområder, da dette i praksis kan innbefatte alle områder hvor reguleringsplanen viser formål som avviker fra faktisk bruk.

### *Grensekorridor i reguleringsplan eller etterfølgende søknad og tillatelse*

I dag etableres nye eiendommer i store utbyggingsområder med bakgrunn i hvordan forvaltning og organisering av eiendomsmassen skal være for sluttbrukerne. Innunder her vil de byggetekniske løsningene og sosial og teknisk infrastruktur ha betydning. Muligheten for å fradele anleggseiendommer gir aktørene stor frihet til å forme eiendommer som de ønsker innenfor transformasjonsområdet. Dette har stor innvirkning på eiendomsomdanningen, men er i liten grad omtalt i høringsnotatet. Anleggseiendom(mer) vil først kunne tinglyses når det er gitt igangsettingstillatelse. Det kan derfor virke mot sin hensikt å definere enten en utstrakt eller snever grensekorridor i plan, hvis senere endringer allikevel vil kreve ny søknad om eiendomsomdanning, og ev. en dispensasjonssøknad. Gitt tiden det tar for gjennomføringen av en reguleringsplanprosess, er det ikke uvanlig med skifte av aktører underveis i prosessen. Det er heller ikke uvanlig at forutsetningene endres, noe som medfører endringer i prosjektet og behov for nye rammesøknader eller endog omreguleringer. I et utbygningsområde kan det derfor være gitt flere rammetillatelser med ulik utbygging og infrastruktur, og det blir derfor opp til aktørene å velge hvilket prosjekt som det er ønskelig å gå videre med.

Det er heller ikke uvanlig at det sendes inn delingssøknader for transformasjonsområdet før byggesøknader sendes inn til kommunen, særlig for disse tilfellene er det vanlig at eiendomsomstruktureringen følger formålsavgrensningen/byggegrense vist i reguleringsplanen. Ofte fremgår det i søknadsprosessen at årsaken til dette skyldes en gradvis utvikling av området, og eiendomsomstruktureringen aktualiserer at dette kan skje. Slik sett kan utviklingen av et transformasjonsområde gå over flere år, noe som også kan aktualisere dispensasjonssøknader, ev. omreguleringer grunnet endrede politiske føringer, markedssituasjon o.l.

Utfra disse betraktningene virker det derfor utfordrende å låse eiendoms grensene i form av grensekorridorer allerede på reguleringsplan-nivå. Det synes derfor mer hensiktsmessig for Oslo kommune å innta ev. grensekorridorer i etterfølgende søknad og tillatelse, og det er uklart for oss hva departementet søker å oppnå med å innta grensekorridorer på reguleringsplannivå. Vi stiller spørsmål ved om det på reguleringsplannivå, ev. et høyere plannivå, istedenfor vil være mer hensiktsmessig å legge inn buffere/korridorer på formålsavgrensninger/byggegrenser. Dette kan effektivisere gjennomføringen av en reguleringsplan, da det sett under ett, er reguleringsplanarbeidet og senere omreguleringer som tar lengst tid. Hvis antallet omreguleringsplaner kan reduseres, kan fokuset rettes mot raskere gjennomføring av nye reguleringsplaner.

En praktisk tilnærming her er at det inntas «byggekorriderer» og/eller «buffere», som enten vises i kart og/eller er beskrevet i bestemmelser. Reguleringsplanbestemmelsene må inneholde både, kriterier for hvor store endringene kan være uten å gå veien om en omregulering, og krav til innhold for «byggekorrideren» og/eller «buffer» osv. Det bør også åpnes for at en reguleringsplan kan definere flere «byggekorriderer» og/eller «buffere».

### **Utfordringer med sakstypen eiendomsomdanning**

Grensekorridorer kan angis i etterfølgende søknad og tillatelse i mindre omfang enn beskrevet under «Grensekorridorer», men allikevel i stort nok omfang slik at det ikke vil være behov for en endrings søknad ev. dispensasjonssøknad ved endelig fullføring av oppmålingsforretningen. Etterfølgende søknad og tillatelse bør da være slik utformet at det gis frie tøyler for hvordan grensesettingen skjer innenfor grensekorrideren. Også for disse tilfellene kan grensekorriderer angis relativt romlig. For eksempel kan plassering og form være bestemt,

mens grensekorridor/buffer utenfor formen viser mulighetsrommet for eiendomsgrensene. Endelig grenseforløp og størrelsen på eiendommene bestemmes ved fullføring av oppmålingsforretningen. Dette betyr at grensekorridorer kan ha «overlappende» grenser hvor flere eiendommer ligger over hverandre, (se eksempelsak under «Eiendomshistorikk og rettsvernet til tinglyste heftelser»).

Departementet skriver i notatet at eiendomsomdanning: «forutsetter at utbygger har, eller lar seg bistå av, kompetent fagkunnskap». Implisitt legges da den endelige utformingen av eiendommene og grensekorridorer til private aktører med liten mulighet for kommunen til å påvirke størrelse på grensekorridorer og omfang av bruken utover det lovverket åpner opp for. Det blir da vanskelig for Oslo kommune å følge opp at kravene i pbl er ivaretatt på eiendommene, når fagkompetansen innen eiendomsdanning er oppdelt i kommunen.

#### *Delingstillatelsen*

Eiendomsdanning er et komplekst fagfelt, og det er ikke kun sluttbrukernes interesser som skal ivaretas ved deling, men også de forutsetninger gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven. Søknad om eiendomsomdanning kommer på et tidlig tidspunkt, og vedtas dette med grensekorridor kan de flytende grensene gjøre det vanskelig å oppfylle de krav og plikter lovverket forutsetter. Dette blir da overlatt til den endelige fullføring av oppmålingsforretningen, som kan komme flere år etter etablering av eiendommen. Hvilken praktisk betydning dette kan ha er usikkert, men det kan tenkes at andre rettslige disposisjoner foretatt på eiendommen hindrer eller vanskeliggjør tinglysning av vilkår forutsatt i plan- og bygningsloven. Et annet spørsmål som reises er også om det er mulig å gi tillatelse til eiendomsomdanning, hvis det ikke samtidig kan stilles de krav som lovverket forutsetter.

#### *Anleggseiendom*

Anleggseiendom er definert som en bygning eller konstruksjon eller et avgrenset fysisk volum som er tillatt utbygd. En anleggseiendom kan også være en begrenset del av en bygning. Formål til en anleggseiendom kan være bolig, garasje, forretninger, kontor osv. Med ny sakstype, eiendomsomdanning, så kan søknad om anleggseiendom skje før rammetillatelse i byggesak. På dette tidspunktet vil det ikke være mulig å stille de krav som lovverket forutsetter. Siden form, utstrekning og plassering heller ikke er kjent, vil den eneste løsningen for å kunne gi tillatelse til eiendomsomdanning være å legge den som en liten figur innenfor en definert grensekorridor. Matrikelloven stiller som vilkår at det skal være gitt igangsettingstillatelse (IG) i byggesaken før matrikkelføring av anleggseiendommen.

Det betyr at rammetillatelse og IG kan gis etter at det er gitt tillatelse til eiendomsomdanning. Dette er ikke ideelt, men det kan tenkes at dette er hensiktsmessig for aktør hvis for eksempel uklarheter med endelig eierstruktur påvirker grenseforløpet for anleggseiendommen. Hvis det da er gitt IG på ett eller flere bygg innenfor grensekorridoren, så behøver hverken formål, utstrekning eller plassering være kjent på etableringstidspunktet for anleggseiendommen. Dette blir da først klart på tidspunkt for fullføring av oppmålingsforretningen.

#### *Eiendomshistorikk og rettsvernet for tinglyste heftelser*

Departementet påpeker at eiendomshistorikk og rettsvernet for tinglyste heftelser skal ivaretas for ny sakstype. For sammensatte saker, som i hovedsak blir sendt inn etter byggesak, er det klart hvilke eiendommer som skal bestå etter omdanningen. Det er også klart hvilke eiendommer som utgår. Men hvordan blir dette for ny sakstype eiendomsomdanning?



Som eksempel kan vi se på et område som er omregulert fra industri til to boligblokker, hvor plassering av blokkene i planområdet er vist med byggegrensener. Innenfor området er det 3 eksisterende eiendommer, A, B og C. I dette eksempelet avgir eiendom A areal til eiendom B, og resteiendom A slås sammen med eiendom C. Etter dette står vi igjen med eiendom B og C. Med dagens system er det klart hvilke tinglyste heftelser som blir ivare tatt da dette er knyttet til type overføring. I ovenstående eksempel vil tinglyste heftelser for eiendom A overføres til eiendom C, mens eiendom B ikke vil arve heftelser fra A.

Ved ny sakstype så sender aktør inn et nytt forslag til eiendomsomdanning for eiendom B og C med buffer/grensekorridor. Da vil eiendommer B og C, som skal bestå, ha «sikker» eiendomsgrense, mens ny eiendomsgrense mellom B og C over eiendom A, er usikker. Matrikelkartet vil sannsynligvis vise en felles grensekorridor/buffer (tidligere eiendom A) for eiendommene B og C, men hva skjer da med de tinglyste heftelsene på eiendom A når denne er omgjort til en buffer/grensekorridor, og hva skjer med de tinglyste heftelsene på eiendom A etter fullføring av oppmålingsforretningen?

Oslo kommune mener derfor at departementet må sikre regler som ivaretar rettsvernet til de tinglyste heftelsene på de involverte eiendommene før sakstypen eiendomsomdanning blir innført. Oslo kommune vil samtidig presisere at vi ikke ønsker en utvidelse av dagens regler når det gjelder å rydde opp i rettighetsforhold, jf. ml. § 33 første ledd og mf. § 27. En utvidelse av dagens regler vil kunne gå utover den faglige kompetansen kommunen besitter i dag. Det vil også medføre en tyngre prosess og økende restanse. Det bør derfor overlates til aktørene og/eller grunneierne å rydde opp i nødvendige rettighetsforhold i forbindelse med søknad om eiendomsomdanning.

Et annet aspekt er at dersom man klarer å ivareta rettsvernet for de tinglyste heftelsene på en god måte, vil det antakeligvis ikke være noe i veien for å definere hele planområdets yttergrenser som en grensekorridor. Når da eiendomsomdanning kommer tidlig i prosessen, og eiendommene i prinsippet kan være små figurer midt i plankartet, så blir det også vanskelig å forutsi hvilke formål den enkelte eiendom skal tjene etter transformasjonen, før oppmålingsforretningen er fullført. Dette blir fort realiteten også for mer komplekse saker, selv om grensekorridoren/buffer er i begrenset størrelse.

Etter de ovenstående betraktningene synes det mulig å bevare eiendomshistorikken også med sakstypen eiendomsomdanning, mens det ved innføring av grensekorridorer/buffer kan bli vanskelig å ivareta rettsvernet for tinglyste heftelser. For komplekse saker kan det i tillegg bli vanskelig å forutsi hvilke formål den enkelte eiendom skal betjene etter en transformasjon før oppmålingsforretningen er fullført (se også «Anleggseiendom»).

### **Oslo kommunes forslag**

Oslo kommune foreslår at tillatelse til eiendomsomdanning skjer i en totrinns løsning etter modell fra byggesak. Eiendommene blir da etablert i en «rammetillatelse», uten at det tas stilling til infrastruktur, den ubebygde delen av tomten (pbl. § 28-7) osv. Dette vil da komme på plass i trinn 2, «fullføringstillatelse», og før den endelige fullføringen av oppmålingsforretningen. I den forbindelse ber også Oslo kommune departementet komme med klare regler for hva kommunen skal ta stilling til i de ulike trinnene.

Selv om en slik totrinns-løsning løser flere forhold, vil det fortsatt kunne oppstå problemer hvis eiendomsrettslige disposisjoner mellom trinn 1 og trinn 2 vanskeliggjør/umuliggjør

tinglysning av de vilkår som forutsettes i «fullføringstillatelsen». Dette vil kunne avhjelpest hvis det stilles krav om fullføring av oppmålingsforretning før det gis brukstillatelse i byggesaken. Totrinns forslaget innebærer også en økning i saksmengden for kommunen, men forslaget vil i seg selv ha en selvregulerende effekt for de tilfeller der dagens løsning er god nok.

Oslo kommune mener videre departementet må sikre i forskrift hvordan eiendomshistorikken skal kunne ivaretas på en enkel og effektiv måte. Departementet må også sikre regler som ivaretar rettsvernet til de tinglyste heftelsene på de involverte eiendommene før innføring av sakstypen eiendomsomdanning. Dette må samtidig ikke medføre noe merarbeid for kommunen i form av en utvidelse av dagens regler når det gjelder å rydde opp i rettighetsforhold, jf. ml. § 33 første ledd og mf. § 27. Departementet bør også vurdere om det skal settes klare rammer for størrelsen og omfanget av grensekorridorer.

#### *Spesielt for ny sakstype «sammensatte» saker*

Det finnes enkle tilfeller, hvor grensekorridorer/buffere ikke vil skape en utfordring for rettsvernet for tinglyste heftelser. Et eksempel er hvor areal overføres fra eiendom A til eiendommer B og C og resteiendommen A deles i to. Det er usikkert hvor ny grense mellom eiendommer B og C, over avgitt areal fra eiendom A, skal gå. Grenseforløpet for eiendom A og ny eiendom er sikker. For dette tilfellet kan grensen mellom eiendommer B og C legges som en grensekorridor uten at det går utover de krav eller plikter pbl skal ivareta, og saken kan derfor løses med sakstypen «sammensatte saker».

Oslo kommune mener en eventuell ny sakstype «sammensatte saker», skal følge dagens regelverk. Det er kun i transformasjonsområder at tillatelse med buffer og/eller grensekorridor kan gis for «sammensatte saker». Når tillatelse er gitt med grensekorridor, bør det være krav om fullføring av oppmålingsforretning før brukstillatelse gis (se «Utsatt oppmålingsforretning»).

## **Finansiering av infrastruktur**

En annen utfordring med å låse grensene i form av grensekorridorer på et tidlig tidspunkt, er at finansieringen av infrastruktur foreslås knyttet til den enkelte grunneiendom i reguleringsplanen.

Hvis det er eksisterende eiendomssituasjon på vedtakstidspunktet for reguleringsplanen som er utgangspunktet for kostnadsfordelingen, så vil dette skape utfordringer når det gjelder å rette innbetalingskravet til rette juridiske person. Dette fordi eiendommen(e) pga. eiendomsomdanning, kan være utgått på innkrevningstidspunktet for kostnadene.

Det kan og skape utfordringer hvis kostnadsfordelingen knyttes til formål/bygningsvolum og innkrevningstidspunktet for kostnadene kommer før fullført oppmålingsforretning. Dette fordi det kan være uklart hvilke formål den enkelte eiendom skal tjene (se «anleggseiendom» og «Eiendomshistorikk og rettsvernet for tinglyste heftelser»).

Departementet bør vurdere om kostnadsfordelingen for infrastrukturen kan knyttes til fremtidige eiendommer (grunn- og anleggseiendommer) for bygningsvolumene i plankartet, uavhengig av om eiendomsutformingen skjer gjennom ny sakstype eiendomsomdanning eller etter dagens regler. Når det er flere formål i samme bygg, kan fordelingen ev. være ulik for de ulike formålene.

Der hvor eiendomsomformingen tilsier at det er klart hvilken eiendom bygningsvolumer i nytt plankart kan knyttes til, ligger betalingsansvaret på denne eiendom, og betalingsforpliktelsen vil kunne inntre når øvrige vilkår ellers er oppfylt.

For eiendomsomforming som gjennomføres i transformasjonsområder med sakstypen eiendomsomdanning eller ev. ny sakstype «sammensatte saker» med grensekorridorer/buffere, bør det være krav om fullføring av oppmålingsforretning før brukstillatelse gis, slik at betalingsansvaret og betalingsforpliktelsen vil kunne inntre når øvrige vilkår ellers er oppfylt og i alle fall før brukstillatelse.

Det må stilles krav til at dette fremgår entydig i reguleringsbestemmelsene for å sikre at betalingsansvaret er kjent for fremtidige grunneiere etter eiendomsomforming.

### **Utsatt oppmålingsforretning**

Oslo kommune er positive til at eiendomsomdanning skal inngå under reglene for utsatt oppmålingsforretning, men vi ser at dette kan by på utfordringer.

Innføringen av grensekorridorer og/eller buffere gir i realiteten en dobling av porteføljen, hvor slutføringen av oppmålingsforretningen kommer en gang i fremtiden. For sluttbrukerne vil dette bli uforutsigbart, da de ikke vet hvor endelig grense vil gå, og gitt tidsperspektivet er det ikke usannsynlig med endringer også utover forespeilet min/maks eiendomsstørrelse. For sluttbrukerne, men og for kommunen, vil det derfor være en fordel om fullføring av oppmålingsforretning ikke trekker ut i tid, men fullføres så snart dette er mulig. Da vil det også være større sannsynlighet for at partene kan enes om grenseforløpet i gitte korridorer, og det gir lite rom for «privatisering» av områder utover den justeringsmuligheten som allerede er til stede ved fullføring av oppmålingsforretningen. Dette er lite utredet i mottatt forslag.

Oslo kommune stiller spørsmål om hvem som skal ha ansvaret for å meddele/rekvirere at oppmålingsforretningen ønskes fullført. Er det aktørene, sluttbrukerne eller kommunen som skal gjøre dette på eget initiativ? Grunnet tidsperspektivet, den organisatoriske inndelingen, og store saksmengder kan det skape utfordringer, dersom dette ansvaret legges til kommunen. For aktørene eller sluttbrukerne vil det heller ikke være noen opplagte gode grunner for å fullføre oppmålingsforretningen. Aktørene har foretatt de nødvendige rettslige disposisjonene, og sluttbrukerne vil mest sannsynlig forholde seg til inngåtte kontrakter, avtalefestede rettigheter o.l., og det er ikke gitt at disse inneholder punkter om slutføring av oppmålingsforretningen.

Oslo kommune mener derfor departementet må klargjøre hvem som har ansvaret, og komme med føringer slik at gjennomføring av disse sakene enkelt kan følges opp av kommunen. For eksempel kunne det stilles et krav om at endelig oppmålingsforretning må være fullført før brukstillatelse kan gis. Dette vil enkelt kunne følges opp av partene i tillegg til at det skaper forutsigbarhet både for aktører, sluttbrukere og kommunen.

Oslo kommune vil samtidig presisere viktigheten av at vi ikke ønsker en utvidelse av dagens regler for utsatt oppmålingsforretning, annet enn for transformasjonsområder når det er gitt delingstillatelse med buffere og/eller grensekorridorer.

## Brukerperspektivet

### *Kunnskap om eiendomsomdanning*

Eiendomsomdanning er utformet etter mønster fra jordskifteretten. Dette vil være en modell som vi antar at både kommuner og aktørene i bransjen har liten erfaring med. Vi mener derfor det er viktig at departementet i starten gir restriktive rammer for bruk, slik at kommunen kan håndtere dette på en god nok måte. Vi mener også at det ved innføring av sakstypen bør legges til rette for kurs og opplæring både for aktører og kommuner, for å sikre likebehandling og trygghet ved utførelsen av den nye sakstypen.

### *Sluttbrukerne*

Generelt mener Oslo kommune at det er utfordrende å ta stilling til de foreslåtte endringene, ettersom nærmere regler vil bli gitt i forskrift. Vi er også av den oppfatning at konsekvensene av de foreslåtte endringene burde være bedre utredet, spesielt med tanke på sluttbrukerne. På den positive siden gir det en forutsigbarhet for sluttbrukerne at eiendomsomdanningen allerede kan adresseres i oppstart av planarbeidet. Det gjør det også enklere for aktørene å involveres i en tidligere fase. På den annen side kan enkelte aktører/sluttbrukere føle seg «lurt» hvis senere omdisponeringer og endringer av eiendomsstruktur medfører ugunst for dem.

## 3.4 BESTEMMELSE OM AVFALLSSYSTEM

Oslo kommune mener at det i høringsnotat I gis en god beskrivelse av den hverdagen de store bykommuner opplever når det gjelder etablering av infrastruktur for avfall, og særlig for avanserte og omfattende tekniske løsninger for opp- og innsamling av avfall, som for eksempel avfallssug.

Oslo kommuner støtter departementets vurdering av at det er hensiktsmessig at det gjennom pbl gis bestemmelser om avfallshåndtering allerede på kommuneplannivå og videre gjennom konkrete verktøy ved bruk av den nye hensynsonen. Oslo kommune leser lovforslagets nye bestemmelse om hensynssoner i § 11-8 a slik at finansiering kan sikres til slik infrastruktur i områder med krav om fortetting, omforming og fornyelse, der hvor avfallssystem er angitt i slik hensynsone. Dette vil også kunne bidra til å løse de behov for tydeligere kommunale føringer for avfall som er omtalt i den nasjonale strategien for sirkulær økonomi.

Oslo kommune er svært positiv til departementets forslag til endring av pbl. § 11-9 nr. 3 som innebærer at kommunene kan gi nærmere bestemmelser i kommuneplanen om avfallshåndtering/krav til avfallssystemer på lik linje med annen samfunnskritisk teknisk infrastruktur som vannforsyning, avløp, avrenning, veg og annen transport. Områdemodellen legger opp til at kommunene kan gi bestemmelser i arealplan om hva som er nødvendig infrastruktur for utbygging i et område, og hvordan kostnadene til denne infrastrukturen skal fordeles på grunneiendommene i det aktuelle området. Oslo kommunes forståelse av områdemodellen er at den vil gi kommunene et godt verktøy for å sikre etablering av eksempelvis avfallssug.

Oslo kommune ser imidlertid et behov for at det tydeliggjøres om avfallssystem i et hvert henseende kan ansees som «nødvendig infrastruktur», som det er anledning til å kreve utført (realytelse) eller sikre infrastrukturbidrag til, *uavhengig* av hvilken modell som er benyttet for å forankre finansieringen (utbyggingsavtale eller ny områdemodell). Er det en forutsetning av avfallssystemet fremgår av en slik hensynsone?



### *Behov for klargjøring av begreper*

Når avfallshåndtering/krav til avfallssystemer omtales på kommuneplannivå, er det viktig at begrepene «infrastruktur/teknisk infrastruktur» og «tekniske anlegg» som benyttes i lovteksten presiseres, og om avfallssystemer er inkludert eller ikke. Dette for å unngå usikkerhet. Omfanget av begrepene avfallshåndtering/krav til avfallssystemer bør presiseres. Avfallet som samles inn via kommunens avfallssystem vil i stadig større grad ha en verdi for den sirkulære økonomien. For best mulig kvalitet og videre bruksverdi som råstoff, er det satt krav til at avfallet samles inn i rene fraksjoner. Dette krever et samspill mellom kommunens vedtatte avfallsordning av ulike hente- og bringesystemer. I Oslo består avfallsordningen av hentesystemer av ulike avfallsløsninger ved boligen (fra beholdere på hjul til avfallssug). Dette hentesystemet suppleres med et bringesystem, som tilpasses et større område for å oppnå høy kvalitet på de fraksjonene som skal samles inn. Vår forståelse er at det er kommunes avfallsordning som menes i lovteksten, og anbefaler at avfallshåndtering/krav til avfallssystemet presiseres.

Oslo kommune mener at denne nye hensynssonen ivaretar viktige hensyn for bl.a. å sikre felles avfallssystemer på områdenivå. Punktet om å forplikte kommunen til å legge til rette for aktivt samarbeid med innbyggere, grunneiere og utbyggere ved områdeutvikling, vil gi kommunen nye virkemiddel for å sikre privat implementering av bl.a. mer arealeffektive avfallsløsninger og systemer.

Det bør komme frem tydeligere om hensynssonens punkter gjelder kun forhold som er inkludert i områdemodellens finansiering eller om det også inkluderer andre tiltak kommunen forutsetter skal skje i privat regi. Oslo kommunes arbeid med sirkulær økonomi har avdekket at kommunen som fasilitator og tilrettelegger, er viktig for overgangen til mer sirkulær økonomi. Dette taler for at forpliktelsen kommunen har som tilrettelegger også bør gjelde for private behov.

Det er videre positivt at kommunen kan bestemme hvilken infrastruktur som er mest hensiktsmessig i hensynssonen og at alle grunneiere i sonen bidrar økonomisk. Videre er Oslo kommunes forståelse av krav til bruk av områdemodellen at det er en forutsetning at infrastrukturen som inngår, overtas og driftes av det offentlige. Vi savner imidlertid en vurdering av hvilke verktøy kommunene kan benytte for å sikre etablering, eierskap og drift av for eksempel avfallssug, i privat regi på områdenivå. I Oslo vurderes det i dag om avfallssug på områdenivå kan etableres, eies og driftes i privat regi. Om det er en forutsetning om kun bruk av offentlig regi, kan dette medføre at handlingsrommet for gode løsninger ikke utnyttes. Oslo kommune ser ellers en risiko ved at det skal gis kostnadsestimater på det planleggingsnivå/modenhetsnivå som vi mener i praksis vil følge av å benytte den nye områdemodellen.

## 3.5 ARKEOLOGISKE UNDERSØKELSER

### **Oslo kommunes vurderinger**

Departementet foreslår en tilføyelse i pbl. § 33-1 som gir kommunen hjemmel til å regulere betalingsplikten for utgifter til gjennomføring av arkeologiske undersøkelser etter kulturminneloven §§ 9 jf. 10, i kommunens gebyrregulativ.

Oslo kommune er positiv til at kommunen ved utarbeidelse av områdereguleringsplaner får adgang til å kreve at utgiftene til gjennomføring av arkeologiske undersøkelser etter

kulturminneloven § 9 på forslagsstillers egen eiendom skal dekkes av forslagsstiller selv. I likhet med departementets vurderinger, er det Oslo kommunes syn at denne endringen kan bidra til at terskelen for å utarbeide områdereguleringer reduseres. Det fremstår også som rimelig at kommunen skal slippe å dekke kostnadene til gjennomføring av arkeologiske undersøkelser som andre myndigheter og private forslagsstillere er nærmest til å bære.

Oslo kommune mener imidlertid at forslaget ikke senker terskelen for å benytte områderegulering tilstrekkelig. Den foreslåtte områdemodellen vil etter vårt syn fungere best med områderegulering om forutsigbarheten som søkes, faktisk skal oppnås. Dersom kommunen er initiativtager til områdereguleringen, vil kommunen fortsatt sitte med regningen for den arkeologiske registreringen, selv om denne vil tjene utbyggingen i hele området ved å øke forutsigbarheten for planen. Dermed kan kommunene velge å gå rett fra fastsetting av hensynssone for transformasjon og fortetting i kommuneplanen, til detaljregulering. Dette vil svekke potensialet for å styrke reell forutsigbarhet for all utbygging i området.

Arkeologisk registrering før det gis premisser for områdeutvikling, er et relativt sett enkelt tiltak for å forebygge risiko for endringer med potensielt betydelige konsekvenser for så vel planens arealbruk som gjennomføringen. Planarbeidet samlet sett vil måtte forventes å ta betydelig lengre tid når funn gjøres etter at hovedgrep og forutsetninger for områdeutviklingen er lagt. Både kommunen og grunneierne/aktørene vil dessuten kunne risikere kostnader i en helt annen størrelsesorden enn kostnader forbundet med registreringen, dersom registrering utsettes til detaljregulering. Slik den nye modellen er foreslått, og slik områdeutvikling skjer på bakgrunn av planprogram med VPOR, kan arkeologisk registrering utsettes til etterfølgende detaljreguleringer. Også ved bruk av områdemodeller er det behov for forutsigbarhet for arealbruken og traséer for infrastruktur, før det kommer til bindende reguleringsvedtak.

Skal departementets og kommunens målsettinger om raskere utbygging oppnås, må arkeologisk registrering på områdenivå hjemles i loven. Det kan ikke være slik at man fortsatt, ved å unngå områderegulering gjennom f.eks. planprogram med VPOR eller ved bruk av foreslått områdemodell, kan omgå krav til arkeologisk registrering på områdenivå. Departementet må påse at lovendringene sikrer at arkeologisk registrering på et hensiktsmessige nivå må skje i den utstrekning som er nødvendig for å skape forutsigbarhet for at de strategier og plangrep som legges til grunn, er holdbare og kan legges til grunn for videre planlegging av utbyggingstiltak. Kostnadene må etter loven inngå i infrastrukturkostnaden som fordeles på grunneierne, enten gjennom utbyggingsavtaler etter kap. 17 eller gjennom fastsetting som i foreslått områdemodell. For å oppnå forutsigbarhet og raskere utbygging av utviklingsområder, er det vesentlig at det ikke blir nødvendig å endre premissene for fremtidig områdeutvikling, selv om disse ikke skulle være gjort bindende gjennom områderegulering. Dessuten legger den foreslåtte områdemodellen i stor grad risikoen for endringer og kostnader forbundet med omprosjektering og ev. omlegging/ombygging av infrastrukturen, over på kommunen. Det er derfor også vesentlig for å oppnå målet om forutsigbarhet for grunneierne/aktørene og raskere utbygging, at alle forhold som kan endre premissene for områdeutviklingen eller som kan gjøre det nødvendig å omregulere, er tilstrekkelig kartlagt og hensyntatt før utredning av plangrep, og før bestemmelser om hensynssone og ev. bruk av områdemodell.

Arkeologiske funn er et slikt forhold som kan medføre behov for endring av juridisk bindende plan, endring av planen for infrastrukturen eller at tiltakene (boliger, næring, formålsbygg,

parker, infrastruktur over og under bakken) ikke kan utbygges i den rekkefølge og det tempo som er ønskelig og som offentlige og private aktører har forutsatt.

Utbygging etter Ensjømodellen skjer uten regulering på områdenivå og det er dermed ikke krav til arkeologisk registrering før detaljregulering, som foreslås av aktørene for de enkelte utbygginger. Der er riktignok handlingsrommet for å tilpasse arealutnyttelsen og utbyggingen ikke bundet opp av reguleringsbestemmelser. Finansiering av infrastruktur skjer gjennom utbyggingsavtaler. Også etter Ensjømodellen vil imidlertid forutsigbarhet være viktig for gjennomføringen. Især vil infrastrukturen være premissgivende for øvrig utbygging. Dermed kan det være behov for å foreta arkeologisk registrering for deler av området også ved bruk av denne modellen. Slik regelverket nå er, har ikke kommunen hjemmel til å legge kostnader med arkeologisk registrering over på aktørene ved bruk av Ensjømodellen, før disse sender inn sine planforslag til detaljregulering og da avgrenset til registrering på planområdet for foreslått utbygging. Dermed vil kommunen kunne ønske å utsette registreringen til detaljregulering.

De sterke avhengighetene mellom ulike offentlige og private tiltak i utviklingsområder, og i transformasjonsområder i by spesielt, tilsier at alle forhold som kan påvirke planen og utbyggingen, kan få betydelige følgevirkninger, dersom det ikke er tatt høyde for i opprinnelig plan. Dette stemmer også godt overens med den prinsipielle holdning departementet uttrykkelig har lagt til grunn ved utarbeiding av lovforslaget, hvor tidlig kartlegging og utredning av de forhold som kan ha betydning for gjennomførbarhet, forutsettes styrket før juridisk bindende plan (jf. foreslått områdemodell) utformes og vedtas. Dette viser nødvendigheten av at arkeologiske funn må være kartlagt før det etableres juridisk bindende planer. Men modellen gir rom for at regulering på områdenivå kan utelates: kommunene kan gå rett fra hensynssone i kommuneplanen, til detaljreguleringer for enkelte utbyggingsprosjekter. I tett by vil det alltid være hensiktsmessig med arkeologisk registrering for alt areal som er aktuell tomtegrunn for infrastruktur, der infrastrukturen legger premisser for videre utbygging. Men det er også svært nyttig for å gi forutsigbarhet for øvrig utbygging.

Slik forslaget til områdemodell er utformet, vil man, slik Oslo kommune oppfatter det, fremdeles kunne utsette arkeologisk registrering til detaljregulering, hvor det så vil kunne vise seg at forutsetningene for å kunne regulere som forventet, brister. Det vil kunne medføre at utbyggingstiltak ikke kan gjennomføres, at infrastruktur må omprosjekteres, at forutsetninger for avtaler mellom utviklere/aktører og grunneiere ikke kan oppfylles og at utbyggingstakten for andre tiltak også påvirkes.

## **Forholdet til Oslo kommunes investeringsregime**

Når kommunen skal utrede og planlegge investeringer i bygg og anlegg («investeringsprosjekter») som teknisk infrastruktur og formålsbygg, stiller investeringsregimet krav til risiko- og sårbarhetsanalyse. Mulige hindringer skal kartlegges og vurderes i forhold til sårbarheten. Om hindringen kan få betydning for gjennomførbarheten eller ha betydelig innvirkning på konseptet/løsningen, må dette synliggjøres før beslutning om gjennomføring tas. I noen tilfeller kan kommunen bevisst velge bort f.eks. arkeologiske undersøkelser i konseptvalgutredningsfasen, også for anbefalt konsept, hvis sårbarheten vurderes lav. I andre tilfeller kan ikke kommunen gamble på dette. Det vil typisk gjelde sosial og teknisk infrastruktur som kommunen i realiteten er pålagt å sikre, som følge av plikter etter ulike særlover (opplæringsloven, forurensningsloven osv. osv.). Risikoen for at arkeologiske funn vil kunne hindre gjennomføringen eller få betydning for om konseptet kan gjennomføres som planlagt, er en risiko som enkelt kan avverges ved tidlig registrering, før beslutning om



konsept tas. Det er naturlig å se dette i sammenheng med koordinering mellom behovsplaner for sosial og teknisk infrastruktur og arealplanleggingen for området. Gjennomførbarhet for det planlagte er essensielt. Så vel reguleringsplanen som det planlagte tiltaket (investeringsbeslutningen), oppnår betydelig lavere risiko dersom arkeologisk registrering utføres som del av den tidlige kartleggingen, før utforming og vedtak på konsept og arealplan.

### **Konklusjon - anbefaling**

Arkeologisk registrering er lovpålagt i tradisjonell områderegulering. Det er forskjeller, men ikke vesentlige, i logikk mellom reguleringsplaner og den foreslåtte områdemodellen (avhengigheter til bindende plan osv.).

En klar forutsetning for at områdemodellen som foreslått vil kunne lykkes, er at arkeologisk registrering skjer tidlig i kartlegging av området før planer utarbeides og forutsetninger om arealbruken må gjøres. Det må stilles krav til arkeologisk registrering før samarbeid og medvirkning om områdeutviklingen starter opp.

Kostnaden til registrering må inngå i kostnadsgrunnlaget for kostnadsrammen til fordeling mellom bidragsyterne til infrastruktur, da registreringen er nødvendig for å kunne sikre at infrastrukturplanen er gjennomførbar. Tilsvarende regler om kostnadsansvaret må gjelde uavhengig av plantype, så lenge planen er juridisk bindende.

Det bør vurderes nærmere om bestemmelser om infrastrukturbidrag kan fastsettes uten at krav til arkeologisk registrering er oppfylt, enten dette gjelder utbyggingsavtaler etter kap 17, eller gjennom foreslått områdemodell.

Unntak for registreringsplikt som nevnt i høringsnotatet for undersøkelser under veigrunn o.l. må fortsatt kunne gjelde. Det må være opp til Riksantikvaren alene å dispensere for et slikt krav. Det bør vurderes om en utvidet adgang til å utsette registrering for arealer med fremtidig formål som den øvrige utbyggingen ikke avhenger av og hvor det kan nedlegges byggeforbud inntil slik registrering og ev. bevaring av funn er skjedd. Eventuelt kan en løsning gå ut på at arkeologisk registrering er påkrevd for de arealer som skal tjene annen utbygging (teknisk og sosial infrastruktur).

Oslo kommune mener videre at det er rimelig at kostnadene til gjennomføringen av den arkeologiske undersøkelsen ved ev. utsettelse, bør dekkes av *den som har den økonomiske fordel* av tiltaket som utløser registreringen.

### **3.6 SÆRSKILT OM MERVERDIAVGIFT PÅ REALYTELSER**

Oslo kommune er ikke uten videre enig i at inngående merverdiavgift på realytelser skal tilfalle utbygger i de tilfeller kommunen via utbyggingsavtale/merverdiavgiftsavtale gjøres legitimert til å bli kompensert/få fradragsført merverdiavgiften utbygger har innbetalt. Dette er en del av en større vurdering som man i Oslo kommune ikke har tatt endelig stilling til.

Det vises til at omsetning av boliger og utleie av næringsbygg (som et utgangspunkt) er unntatt fra avgiftsområdet i merverdiavgiftsloven og at det er kommunen som skal drifte og vedlikeholde de aktuelle realytelsene.

Slik Oslo kommune ser det burde Finansdepartementet vurdere spørsmålet nærmere sett i lys av hovedprinsippene i merverdiavgiftsloven. Det vil dessuten være nødvendig å vurdere spørsmålet i lys av merverdiavgiftskompensasjonsloven § 5.



## Til forslagene til endringer i statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning – høringsnotat II

Oslo kommune er positiv til at kommunene må vurdere om rehabilitering og gjenbruk av bygninger er en mer bærekraftig løsning enn regulering til riving. Rehabilitering fremfor riving og nybygg vil i de fleste tilfeller gi store reduksjoner i klimagassutslippene.

Kommunens erfaring er imidlertid at utfordringene ikke ligger i kommunens manglende fokus på klima i planleggingen. Utfordringene ligger i at systemet ikke gir oss muligheter til å kreve livsforlengelse av andre bygg enn de som har historisk bevaringsverdi. Dersom det er ønskelig med et regelverk som skal ha nevneverdig betydning for klimautfordringene, er det altså for den resterende bygningsmassen kommunene trenger planmessige verktøy.

De bestemmelsene som kunne tenkes å gi hjemmel for å stille klimakrav i reguleringsplan er også for vagt formulert til at hjemmelsgrunnlaget kan anses som tilstrekkelig avklart.

For Oslo kommunes del innebærer ikke forslaget noe mer enn at allerede etablert praksis videreføres. Forslaget har derfor ikke nevneverdig effekt for oss. Etter vår vurdering vil dette for så vidt også gjelde for de kommunene som ikke har hatt et like bevisst forhold til temaet. Bestemmelsen er utformet som en bør-regel, og vil ikke utgjøre noen reell forskjell enten kommunene etterlever oppfordringen eller ikke. Alle bygg uten bevarings/fredningsstatus, kan i dag rives, uavhengig av kommunens holdning.

Oslo kommune mener derfor at forslaget til den nye bestemmelsen ikke er offensivt nok. Som et minstemål bør bestemmelsen utformes som en skal-regel. Videre må det kreves at kommunene dokumenterer vurderingene, og at vurderingene inkluderes i kommunenes planarbeid, fortrinnsvis på kommuneplanstadiet.

Som en forlengelse av forslaget til endringer i SPR, mener Oslo kommune at departementet så snart som mulig bør jobbe videre med plan- og bygningslovgivningen, med tanke på å styrke kommunenes hjemmel til å kreve at det ses på alternative løsninger til riving. Departementet kan for eksempel vurdere å lansere hensynssonekategorier som «bygningstransformasjon klimahensyn» og «bygningstransformasjon stedsidentitet» og reguleringsformål som «Bygnings- og anleggsbevaring klimahensyn» og «Bygnings- og anleggsbevaring stedsidentitet» og «hensynssone – bevaring, gjenbruk», som ga kommunen hjemmel til å avslå rivesøknad med begrunnelse i klima- og miljøhensyn.

Et annet alternativ kan være at det for utvalgte bygninger eller områder introduseres en «Grønn liste», som supplement til den eksisterende «Gul liste». Dette kan bidra til å dempe rivingspresset også for bygninger som ikke tilkjennes høy nok arkitektonisk eller kulturhistorisk verdi. Byantikvaren i Oslo har erfaring med at bygninger som ikke tilkjennes tilstrekkelig kulturhistorisk verdi til å føres opp på Gul liste og reguleres til hensynssone bevaring kulturmiljø, i stor grad blir besluttet revet av eier selv om Byantikvaren i sine uttalelser peker på gjenbruksverdien, klimahensyn, eller mulighetene for spennende arkitektoniske transformasjonsprosjekter.

På sikt bør det i tillegg til de nevnte løsningene ses på muligheten til å gi kommunene hjemmel til å kreve rehabilitering eller ombygging fremfor riving, kun av hensyn til miljø og klima. Av

samme hensyn bør det i tillegg ses på muligheten til å kreve andre løsninger for rehabilitering/ombygging enn utbyggers forslag.

En naturlig forutsetning for en slik tilnærming vil være at bygningenes beskaffenhet er av en slik art at de alternative løsningene ikke påfører utbyggerne urimelige kostnader.

Oslo kommune ser at dette er et offensivt utspill, og at forslaget er inngripende i forhold til utbyggersidens ønske om å gjennomføre tiltak med nødvendig profitt. Skal bevaring av bygningsmassen gi et nevneverdig bidrag til reduksjonen av klimagassutslippene, er det imidlertid nødvendig at kommunene får hjemmel til å kunne lansere alternative løsninger til riving for en større del av bygningsmassen enn den som har kultureller verdier.

Byrådsavdeling for byutvikling, den 16.11.2021

Hanna E. Marcussen

Byrådet tiltrådte innstillingen fra byråden for byutvikling

Byrådet, den 25.11.2021

Raymond Johansen

Vedlegg:

1. Høringsbrev av 30.06.2021 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet
2. Høringsnotat I - endringer i plan- og bygningsloven m.m.
3. Høringsnotat II - endringer i SPR klima- og energiplanlegging