

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

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har lagt ut på høring forslag til endringer i Plan- og bygningsloven, med høringsfrist 1. november 2021.

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

Fylkesrådet i Viken slutter seg til alle de foreslåtte endringene, og ønsker samtidig å uttale følgende til forslagene til endringer i plan- og bygningsloven (fortetting, transformasjon, utbyggingsavtaler m.v.) og til forslaget til endring i statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning:

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 foreslås utvidet med flere virkemidler for å bli et mer effektivt verktøy for kommunene ved bytransformasjon og annen områdeutvikling. Departementet foreslår at den nye hensynssonen skiller ut som en ny lovbestemmelse jf. § 11-8a, og at denne suppleres med ytterligere fire nye bestemmelser om områdemodellen, jf. §§ 11-8b til e.

Forslaget åpner for at hensynssonen skal kunne

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

Rådsområde for Plan, klima og miljø

Postadresse: Postboks 220, 1702 SARPSBORG
Besøksadresse: Galleri Oslo Schweigaards gate 4, 0185 OSLO
Telefon: 32 30 00 00

E-post: post@viken.no
Internett: www.viken.no
Org.nr.: 921693230

- 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 samtidig endringer i plan- og bygningsloven, matrikelloven 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.

Vurdering

Forslaget innebærer i praksis en flytting og utvidelse av dagens hensynssone i §11-8 tredje ledd bokstav e, til en ny bestemmelse, § 11-8 a, som suppleres med fire nye bestemmelser §§ 11-8 b til e og inneholder utfyllende bestemmelser til hensynssonen om finansiering av infrastruktur.

Adgangen til å gi bestemmelser til hensynssone b i § 11-8 tredje ledd utvides til å omfatte byggegrenser, utbyggingsvolum og funksjonskrav. Dette vil bidra til å øke forutsigbarheten for utbyggerne i området som må passe på å ivareta avstanden til infrastrukturen i forhold til tiltak på egen eiendom. Det vil si at det kan gis samme bestemmelser om infrastruktur til den nye hensynssonen etter § 11-8 a som til hensynssone b i § 11-8 tredje ledd. I tillegg foreslås det å legges til i § 11-8 a en bestemmelse som stiller krav til kommunen om å være en særlig aktiv samarbeidspartner.

En utvidelse av hensynssoner til å omfatte blant annet byggegrense er etter fylkesrådets oppfatning positiv. Dette vil bidra til å sikre eksisterende og framtidige veitraseer inklusive gang- og sykkelveier. Spesielt viktig er dette for de fylkesveier som går gjennom byer og tettsteder og som ligger under bakken i tunnel. Disse fylkesveiene er mer utsatt for utbygging og fortetting. Når hensynssone byggegrense vises i arealdel og reguleringsplan bidrar dette til å synliggjøre eventuelle hensyn som utbygger må ta stilling til i forbindelse med en utbygging i sentrumsområder. En slik hensynssone er allerede i bruk i dagens plansystem for tunneltraseer (hensynssone tunnel og/eller sikringssone tunnel). I prinsippet er denne hensynssonen det samme som byggegrense. I bestemmelsene utdypes hvilke hensyn som gjelder for denne hensynssonen/sikringssonen. Når hensynssone eksisterende eller framtidig tunnel vises i kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner viser det utbygger og andre at dette er et område hvor det er spesielle hensyn som må vektlegges og dokumenteres før en eventuell utbygging. Utvidelse av hensynssonebegrepet til å gi bestemmelser om byggegrense for all infrastruktur vil trolig bety at utbygger må dokumentere og vise at utbyggingen ikke vil skade eller hindre eksisterende og framtidig infrastruktur og er ikke negativt for veieier sitt vedkommende. Det vil imidlertid kunne bety mer saksbehandling og oppfølging av disse plansakene.

Det er positivt at det foreslås å innføre en bestemmelse med særskilt krav til kommuner om å være en hovedbidragsyter for samarbeid og involvering i planarbeidet. Dette er viktig for å få alle relevante aktører med inn i planarbeidet.

Formalisering av veiledende plan for offentlige rom (VPOR) i planleggingen

Departementet foreslår at det kan fastsettes mål for den etterfølgende planleggingen, og utarbeides en egen områdeutviklingsstrategi til hensynssonen som skal omtale de rammer og hensyn som skal ivaretas ved den etterfølgende planleggingen av området.

Områdeutviklingsstrategien foreslås tatt inn som et eget strategidokument som en integrert del av plansystemet ved fortetting og transformasjon i den nye hensynssonen § 11-8a.

Områdestrategien skal kunne ta opp mange av de elementene fra dagens VPOR-ordning, og vil i praksis kunne bidra til en formalisering av VPOR-ordningen.

Fordelen med å innlemme VPOR i områdeutviklingsstrategien er som det beskrives i høringsdokumentet at det blir integrert i plansystemet. Utfordringen med dagens VPOR'er er at de inneholder mange prinsipper for byutvikling samtidig som området som omfattes allerede har flere funksjoner som skal ivaretas, men som ikke blir nok vektlagt i VPOR / områdestrategien. Et eksempel kan være et område som har en viktig funksjon som kollektivknutepunkt og hvor det utarbeides en VPOR som vektlegger byutvikling. Prinsippene for byutvikling vektlegges i strategidokumentet uten å vurdere dette mot viktige funksjoner som f.eks. kollektivinfrastruktur og hvordan dette skal sikres. Slik infrastrukturutvikling må ofte vektlegge andre hensyn enn hva byutviklingsstrategier alene behøver å vektlegge, og gjennomføringsevnen av strategidokumentet blir derfor svært begrenset. Det kan derfor etter fylkesrådets mening være riktig at områdeutviklingsstrategien tas inn i plansystemet slik at dokumentet blir gjenstand for høring og innspill fra alle berørte parter, før vedtak og anvendelse i den etterfølgende planleggingen.

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.

Områdemodellens gang i plansystemet er illustrert i figuren under:

		Fastsettes i hensynssonen**	Klageadgang
Plannivå	Kommuneplanens arealdel	<ul style="list-style-type: none"> - Avgrensning av utbyggingsområde - Angivelse av overordnet infrastrukturbehov - Mulig angivelse av kostnadsoverslag 	Nei
	Reguleringsplan* <ul style="list-style-type: none"> - Områderegulering - Detaljregulering 	<ul style="list-style-type: none"> - Spesifisering av utbyggingsområde - Fastsetting av det konkrete infrastrukturbehovet - Fastsetting av konkrete betalingsforpliktelser 	Ja, på planvedtaket inkl. kostnadsfordelingen
	Rammetillatelse eller ett-trinnstillatelse	<ul style="list-style-type: none"> - Betalingsforpliktelsen utløses - Eventuell supplerende avtale om realopparbeidelse 	Ja, på ett-trinnstillatelse eller rammetillatelse, men ikke på kostnadsfordelingen

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 imidlertid at størrelsen på private kostnadsbidrag til nødvendig infrastruktur, innenfor et avgrenset område, kan fastsettes i reguleringsplan.

Grunnlaget for betalingsforpliktelsene kan beskrives gjennom flere trinn i planprosessen, men selve betalingsforpliktelsen må følge av reguleringsplanen. Rammene for å ilegge kostnadsbidraget skal være stramme. Kostnaden for utbygger kan ikke være større enn det utbyggingen faktisk belaster infrastrukturen. Sosial infrastruktur som skoler og barnehager, kan ikke inngå i områdemodellen. Forpliktelsen vil rette seg mot alle bebyggbare eiendommer, og vil på den måten forhindre gratispassasjerer. Betalingsplikten inntreffer når grunneieren selv tar initiativ til å bygge ut sin eiendom, og betaling vil i utgangspunktet gi grunneier en rett til å bygge ut.

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.

Vurdering

Det er positivt at det med forslaget til områdemodell tas grep for å motvirke gratispassasjerproblematikken, med den foreslåtte modellen synes også å innebære noen betydelige utfordringer for kommunene. Kommunene synes å skulle måtte bære mange av byrdene denne tilnærmingen innebærer:

Ut fra høringsnotatet som følger disse forslagene til endringer i PBL kan det virke som om områdemodellen skal være den foretrukne finansieringstilnærming, med utbyggingsavtaler

som subsidiært alternativ. Kommunene må tidlig velge tilnærming. Bruk av hensynssone for en områdemodell i kommuneplanen kan føre til en omfattende og krevende reguleringsprosess enn ved å anvende utbyggingsavtaler.

Utarbeidelsen av nye planer kan altså bli mer komplisert med områdemodellen slik den blir foreslått, særlig for kommunene. Mange kommuner vil trolig måtte bygge opp både plankapasitet og -kompetanse for å møte de forventningene som områdemodellen stiller til kommunen som byggherre. For kommunen vil det for eksempel være krav om at de initielt har full oversikt over nødvendige infrastrukturtiltak om områdemodellen skal kunne benyttes. For mange kommuner vil det være krevende å klargjøre type, omfang, kvalitet og standardnivå på ny infrastruktur. Slik tidlig tilrettelegging vil kunne utgjøre økte kostnader for kommunene.

I henhold til forslaget til områdemodell skal det allerede i kommuneplanen framgå hvilke kostnader som skal knyttes til opparbeidelse av infrastruktur. Kommunen oppfordres i forslaget til områdemodell til å ta risikoen for at dette kostnadsanslaget er korrekt, og potensielle uforutsette eller økte kostnader blir da kommunens økonomiske risiko.

For kommunen som byggherre synes områdemodellen derfor også å fordre bredere økonomisk kompetanse. Områdemodellen vil fordre sammensatte økonomiske beregninger for å kunne fordele utgifter til infrastruktur og utbyggingskostnader over tid, og med begrensede feilmarginer innebærer dette at økt økonomisk risiko kan falle på kommunen. Medfører dette at kommunen kan få store uforutsette utgifter innebærer dette en negativ innvirkning på kommunens øvrige tjenesteproduksjon.

I dette forslaget til endringer i PBL opprettholdes lovforbudet mot utbyggerbidrag til sosial infrastruktur. For kommuner med sterkt utbyggingspress kan det være utfordrende å ivareta vekstbehovet med en parallell utbygging og dimensjonering av den sosiale infrastrukturen. I områdemodellen bør det derfor åpnes for at utbyggere kan bidra til utbygging av sosial infrastruktur på nærmere angitte betingelser.

Den største forskjellen mellom bruk av utbyggingsavtaler og den foreslåtte områdemodellen er at sistnevnte gir hjemmel for å kreve bidrag for et tiltak som er bygd (forskuttet). Med tradisjonelle utbyggingsavtaler opphører grunnlaget for å kreve bidrag på tidspunktet rekkefølgekravet er innfridd.

Fylkesrådet ser det som positivt at det åpnes for en refusjonsordning. Det kan være et intensiv for å få gjennomført større og mer kostbare tiltak som nødvendig infrastruktur på fylkesveinettet som følge av utbygginger.

Det er ofte svært mange eiendommer som nyter godt av større tiltak i planen, og det er erfaringsmessig vanskelig få alle hjemmelshaverne til å bidra. Konsekvensen av det er at det mangler finansering/investeringsmidler til å gjennomføre tiltakene, eller at det blir gjennomført uten at alle bidrar (effekten med gratispassasjerer oppstår). Med den foreslåtte områdemodellen vil det manglende bidraget kunne hefte ved eiendommen og kunne kreves inn på et senere tidspunkt. Det gjør antagelig at det blir lettere for kommunene og utbyggerne å forskuttere nødvendige tiltak i plan.

Ettersom det er lagt opp til at kommunene bærer all risiko blir det et spørsmål om det er hensiktsmessig å lovfeste at avvik fra kostnadsrammen ikke kan overstige 15 prosent. Det virker naturlig at den som bærer risikoen er den nærmeste til å vurdere hvor stort slingringsmonn som må settes for det enkelte tiltak, og 15 % prosent kan være lavt i en del tilfeller. Det samme gjelder når det kommer til å lovregulere at dette skal skje gjennom ekstern sakkyndig bistand. Hovedregelen bør være at den som skal bære risikoen bør avgjøre om, og i hvilken grad, det skal benyttes ekstern bistand. Fylkesrådet vil understreke at lovendringen her legger opp til at overskytende skal tilbakebetales. For at lovendringen skal få forventet effekt er det derfor vesentlig at den innordnes slik at kommunen tør å ta ordningen i bruk.

Slik fylkesrådet forstår lovendringen åpner den også for at grunneier eller utbygger kan forskuttere et nødvendig tiltak hvor kommunen da må refundere fremtidige kostnadsbidrag som kommer inn fra andre grunneiere/utbyggere. Det bør vurderes om det kan være hensiktsmessig at fylkeskommunene kan innlemmes direkte i ordningen. Ofte er trafikk- og samferdselstiltak utløst både av eksisterende forhold, og av nye utbygginger som skaper trafikkvekst.

Om fylkeskommunene kjenner til at en større andel av kostnaden kan refunderes i form av fremtidige grunneierbidrag kan dette være et intensiv for å forskuttere enkelte type tiltak anlegg/tiltak som tjener mer enn en enkeltutbygging.

Videreføring av reglene om utbyggingsavtaler

Områdemodellen vil ikke alltid være et hensiktsmessig verktøy å bruke for å sikre privat finansiering av infrastruktur. Der kommunen ikke ønsker å ta på seg en slik forpliktelse som områdemodellen innebærer, opprettholder departementet dagens regler om utbyggingsavtaler, med enkelte innstramminger. Departementet foreslår således 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 også forbudet mot at utbyggingsavtaler kan omfatte sosial infrastruktur.

Vurdering

Fylkesrådet ser svært positivt på de foreslåtte presiseringene som gjelder utbyggingsavtaler slik at lovverket bidrar til bedre forutsigbarhet både for utbygger og kommune, og tror dette kan føre til bedre og mer forutsigbare planprosesser.

Andre mindre lovforslag

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

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

Vurdering

Departementet foreslår en tilføyelse til PBL §33-1 som gir kommunen adgang til å kreve gebyr for arkeologiske undersøkelser fra andre myndigheter eller private som har anmodet kommunen om å legge ut areal til utbyggingsformål ved områderegulering. Praksis i dag er at kommunen kan inngå avtaler med private forslagstillere om å få kostnadene til arkeologiske undersøkelser dekket ved områdereguleringer, mens den foreslåtte endringen åpner for at de kan kreve å få disse kostnadene dekket gjennom gebyrlegging.

En slik endring vil være i tråd med hvordan hoveddelen av arkeologiske undersøkelser i dag, både registreringer og utgravninger, finansieres gjennom detaljreguleringer og byggesaker. Prinsippet om at den som tjener på at felleskapets verdier fjernes eller utsettes for fare, i dette tilfellet fredete kulturminner, også må ta kostnaden for fjerningen/sikringen har lang tradisjon utover kulturminnefeltet i Norge. En slik endring vil bidra til å samordne praksisen mellom områdereguleringer og detaljreguleringer.

Fylkesrådet mener at forslaget om at det skal være det enkelte kommunestyret som skal vurdere om det skal innkreves gebyr for utgiftene til arkeologiske undersøkelser i områdereguleringer virker også å være rett nivå med tanke på lokal selvstyret.

Fylkesrådet opplever det også som positivt at det legges opp til at den enkelte kommunen krever kostnadene dekket gjennom PBL §33-1. Dette fordi en budsjettering av en kml § 9-undersøkelse vil måtte ta høyde for mange faktorer knyttet til funnmengde, tilstand på undergrunn, omfang av moderne inngrep osv. som ikke er kjent på forhånd. En budsjettering vil dermed ofte ikke være helt identisk med den endelige totalkostnaden. Fylkesrådet er av den oppfatning at det da er ryddigere at den enkelte kommune garanterer kostnadene til de arkeologiske institusjonene i forkant og krever inn gebyr fra den som har anmodet kommunen om å regulere etter at områdereguleringen er lagt ut på offentlig ettersyn.

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

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

I formålsparagrafen til de statlige planretningslinjenes pkt. 1 bokstav c fremgår det at formålet med retningslinjene bl.a. er å sikre at kommunene bruker et bredt spekter av sine roller og virkemidler i arbeidet med reduksjon av klimagassutslipp og klimatilpasning, og bidra til avveining og samordning når utslippsreduksjon og klimatilpasning berører eller kommer i konflikt med andre hensyn eller interesser.

I pkt. 3 første avsnitt er forhold som skal hensyntas i planleggingen nærmere omtalt: *Kommunene og fylkeskommunene skal i sin overordnede planlegging innarbeide tiltak og virkemidler for å redusere utslipp av klimagasser, der det også tas hensyn til effektiv ressursbruk for samfunnet. Dette bør inkludere tiltak mot avskoging, og eventuelt økt opptak av CO₂ i skog og andre landarealer, og videre sikre mer effektiv energibruk og miljøvennlig energiomlegging i tråd med disse retningslinjene.*

Departementet foreslår å føye til hensynet til rehabilitering og gjenbruk av bygninger som et relevant tiltak til sist i dette avsnittet. Det vil være et konkret tiltak som kommunene bør vurdere i planleggingen.

Det foreslås følgende tilføyelse som nytt siste punktum: *Kommunene bør vurdere om rehabilitering og gjenbruk av bygninger samlet sett er en mer bærekraftig løsning for å redusere klimagassutslipp enn regulering til riving.*

Vurdering

Fylkesrådet ser positivt på forslaget om å føye til setningen om hensynet til rehabilitering og gjenbruk av bygninger i punkt 3 av de statlige planretningslinjene for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning. Videre ser fylkesrådet også positivt på fremhevingen av potensialet for klimagevinst som finnes i rehabilitering og gjenbruk av bygninger og bygningsmaterialer, samt at kulturelle og historiske verneverdier bør tas med i vurderingen av miljøvennlige rehabiliteringstiltak, da det kan finnes tilfeller hvor klimatiltakene kan forringe verneverdiene. Det er avgjørende at det utvikles metoder og veiledning (slik det er vist til i høringsnotatet) for klimagassberegninger og for kommunenes arbeid med vurderinger av riving versus nybygg, særlig for å få kulturminnehensyn inn i vurderingene.

Fylkesrådet stiller seg også positiv til å gi hjemmel for kommunene til å fravike krav om full rehabilitering i TEK17. Det gjeldende strenge regelverket innebærer ofte et hinder for en smart og hensiktsmessig gjenbruk av eldre bygninger.

Vennlig hilsen

Annette Lindahl Raakil
Anette Lindahl Raakil
Fylkesråd plan, klima, miljø
fylkesråd for plan, klima og miljø

