

Høringsuttalelse - Endring i plan- og bygningsloven om grunneierfinansiering av infrastruktur

Kommunal- og distriktsdepartementet har lagt ut forslag til endringer i plan- og bygningsloven (pbl) på høring, med høringsfrist 12. desember 2023. Viken fylkeskommune har fått bekreftet utsatt høringsfrist til 15. desember. Fylkeskommunedirektøren i Østfold har 9.11.23 fått fullmakt til å vedta saker på vegne av Fylkestinget ut 2023, grunnet den ekstraordinære situasjonen med omvalg i Moss kommune, og avgir uttalelsen på vegne av Østfold fylkeskommune.

Forslag til endringer i pbl er en oppfølging av forslag til endringer som var på høring i 2021. Det nye forslaget legger opp til to ulike ordninger, som skal dekke ulikt behov: Utbyggingsavtale og hensynssone.

Hensynssone med bestemmelser/ krav om grunneierfinansiering er tenkt benyttet for større områder og større endringer i infrastrukturen, og fordelene kan være:

- Mer fleksibelt
- Kommunen får anledning til å se behovene i området i sammenheng
- Unngå gratispassasjerer

Utbyggingsavtale benyttes der utbyggingen er så enkel og oversiktlig at det ikke er grunn til å gå gjennom en prosess med hensynssone med bestemmelser om krav. Dette kan være tilfeller:

- Der det er få grunneiere
- Der det er lite behov for ny eller oppdatert infrastruktur
- Der det allerede er regulert og unødvendig med ny reguleringsplanprosess

PLAN Avdeling for kommunale planer

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

For å sette foreslåtte lovendringer inn i en større sammenheng, og for å forstå hvor det er behov for nye planleggingsverktøy, beskrives først forholdet til de overordnede rammene og føringene – «hvor skal vi hen», før en kort oppsummering av utfordringsbildet og behov for endringer.

Fylkeskommunen har flere roller som blir berørt av lovendringsforslaget, som omtaler infrastruktur innenfor f.eks samferdsel, vann/avløp, lekeområder, parker og sosiale møteplasser. Utfordringer og behov må ses i lys av fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler, fylkesveieier, som ansvarlig for kollektivtrafikk og som grunneier/eiendomsutvikler. Vurderingene skal også vise hvordan endringene vil slå ut for kommunene.

Rammer og mål.

FNs bærekraftsmål innebærer å styrke inkluderende og bærekraftig stedsutvikling samt legge til rette for deltagende, integrert og bærekraftig samfunnsplanlegging og forvaltning. Planleggingen skal bidra til å redusere klimagassutslipp, gi mulighet for nullutslippsløsninger, sikre tilgang til offentlig transport, godt drikkevann og velfungerende avløp og pålitelig energiforsyning.

Forslag til endringer skal bidra til oppfylging av de Nasjonale forventninger som beskriver fortetting og transformasjon og sikring av tilstrekkelig arealer til grønnstruktur, uterom som må løses i en helhet. Det er en målsetting at veksten i persontrafikken i storbyområdene skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange, og at befolkningsveksten skal komme i områder med god tilgang til overordnet infrastruktur.

Fylkeskommunens rammer og mål som er relevante i denne sammenheng, er samlet i de overordnede regionale planene, og planene for bolig-, areal- og transportutvikling står særlig sentralt. Disse er fylkeskommunens verktøy for å jobbe med FNs bærekraftsmål og de statlige føringene i et bredt perspektiv.

Samfunnsutviklerperspektivet

Utfordringer med de ulike virkemidlene i dagens lovverk

Plan- og bygningsloven har få bestemmelser for bytransformasjon og områdeutvikling, men hensynssone for «felles planlegging, omforming og fornyelse» kan benyttes, og det kan utformes rekkefølgebestemmelser. I realiteten bestemmer disse når et tiltak kan gjennomføres, og det kan ta lang tid før fylkeskommunen og kommunen har midler og kapasitet til å prioritere og oppfylle rekkefølgekravet. Utbygger må i så tilfelle dekke kostnadene selv, gjennom utbyggingsavtaler som følger opp rekkefølgebestemmelsene i arealplan. Et rekkefølgekrav kan ikke si noe om *hvem* som skal sørge for eller bekoste et tiltak, og dersom kravet ikke er oppfylt, vil man ikke kunne bygge ut et område.

Rekkefølgekrav som skal oppfylles av flere grunneiere, kan være problematiske, da det ikke er anledning til å gi bestemmelser om opparbeidelse eller delvis oppfyllelse (bidrag) til opparbeidelse. For å oppfylle slike krav vil det i dag derfor også være behov for en privatrettslig avtale mellom de berørte grunneiere i tillegg til avtaler mellom kommunen og de enkelte grunneierne.

I dag kan det utarbeides utbyggingsavtaler, en frivillig avtale for gjennomføring av vedtatt arealplan for oppfølging av rekkefølgekrav. Ved lovendring i 2005 var det strid om kommunen også skulle kunne kreve at utbygger finansierer sosial infrastruktur. Det er ikke tatt inn forbud mot privat finansiering av sosial infrastruktur i loven. Slikt forbud ble tatt inn i byggesaksforskriften § 18-1. Det innebærer at kommunen må oppfylle eventuelle rekkefølgekrav knyttet til sosial infrastruktur som skole, barnehage og sykehjem. Nå foreslår departementet at forbudet mot vilkår om sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler tas inn som en egen bestemmelse i loven. Byggesaksforskriften § 18-1 foreslås dermed opphevet.

Slik ordningen med utbyggingsavtaler er i dag, kan boligprosjekter stoppe opp, eller bli forsinket, som følge av at gjennomføringen av arealplaner er tid- og ressurskrevende. Prosessene oppleves også lite forutsigbare. Den som bygger først i et område kan risikere å bære hele, eller store deler av infrastrukturkostnaden. Utbyggere som kan vente med å bygge til etter at nødvendig infrastruktur er etablert, blir såkalt gratispassasjerer, da avtalen ikke kan gjelde infrastruktur som allerede er etablert. En tilleggsutfordring kommer dersom det i opprinnelig plan ikke er tatt tilstrekkelig hensyn til behovene for infrastrukturløsninger.

Ordningen i dag inneholder ingen gjennomføringsplikt av en arealplan. Resultatet er ujevn byrdefordeling og at utbygging settes på vent. I tillegg er det et poeng at selve prosessen med å utforme, og få inngått avtaler, kan være krevende og komplisert. Dette kan gjøre at gjennomføring av områdeutvikling tar lengre tid enn ønskelig. Utviklere kan kvie seg for i det hele tatt å starte på slike prosesser, og velge å satse på prosjekter som er enklere, som å ta i bruk "nye" byggeområder. Det er behov for ordninger som sikrer at alle utbyggere må delta med sin forholdsmessige andel av kostnadene til nødvendig infrastruktur i området.

I dag kan urbant jordskifte benyttes. Det kan fastsettes hensynssone i KPA med bestemmelser om omforming og fornyelse og bruk av jordskifte for å fastsette en fordelingsordning. Tilsvarende kan det i reguleringsplan gis bestemmelser etter plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 13, med krav om fordeling av planskapt, netto verdiøkning ved ulike felles tiltak innenfor en nærmere bestemt del av planområdet, i henhold til jordskifteloven § 3-30. Adgangen til å gi bestemmelser er begrenset, og urbant jordskifte er et lite brukt gjennomføringsvirkemiddel. Rettspraksis har vist at regelverket om urbant jordskifte er krevende. Hensynssonen har derfor i praksis fått liten betydning ved bytransformasjon og områdeutvikling.

I dag kan også ekspropriasjon benyttes, full overdragelse av eierråderett, en form for tvangsoverdragelse, som sjelden benyttes utenom tilfeller med særlig viktig samfunnsmessige behov.

Reglene om opparbeidelsesplikt og refusjon sier at tiltakshaver kan få refundert kostnader til VVA, når dette er infrastruktur som andre grunneiere ville hatt plikt til å opparbeide.

Behov og innspill

Det er behov for endringer blant annet for å sikre helhetlige grep i byutviklingsområder hvor det er stort mangfold av grunneiere, beboere og interessegrupper. Der det skal gjøres komplekse planleggingsmessige avveininger, særlig i transformasjonsområder hvor noe areal for eksempel skal avsettes til fellesområder og infrastruktur skal legges om på tvers av eiendommer. I slike saker er det behov for omfattende samhandling og koordinering mellom mange ulike aktører. Tilsvarende kan det være behov for endrede verktøy i forbindelse med andre planleggingsprosesser med mange aktører og behov for større oppgraderinger av infrastruktur.

En stor del av detaljplanleggingen er i dag overlatt til det private, og det er behov for å se på arealplanleggingen, rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler i sammenheng for å sikre effektiv gjennomføring.

I dag er gjennomføringstidspunkt overlatt til markedet, og bruk av ekspropriasjon og urbant jordskifte benyttes i begrenset grad. For å spille bedre på lag med markedet og gi bedre muligheter for at utbyggere kan posisjonere seg, er det behov for avklaringer på overordnet nivå.

Siden kommunen må oppfylle eventuelle rekkefølgekrav knyttet til sosial infrastruktur, kan utbygging-/og transformasjonsprosjekter settes på vent og/eller trekke ut i tid. Kommunen kan, med samtykke fra departementet, ta med både statlig og sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler i hht til pbl § 17-7. I noen særlige tilfeller er det viktig at utbygging av sosial infrastruktur kan finne sted på nærmere angitte betingelser. Dette fordi det i kommuner med sterkt utbyggingspress kan være utfordrende å ivareta vekstbehovet med en parallell utbygging og dimensjonering av den sosiale infrastrukturen.

For vurdering av utfordringer for kommunene knyttet til plankapasitet og -kompetanse viser vi til VFK sin uttalelse datert 29.10.2021. (vedlegg) Det nye virkemiddelet fremstår fortsatt som komplekst og krevende å ta i bruk for mange kommuner. Fylkeskommunedirektøren ser det er gjort justeringer som kan bidra til å gjøre det noe lettere å ta i bruk verktøyet. Eksempelvis er det positivt at kommunene har mulighet til å synliggjøre fremtidige krav til grunneierfinansiering av felles infrastruktur uten å måtte legge inn bestemmelser, slik at de nærmere vurderingene kan tas på reguleringsplannivå. Det er også positivt at kommunene skal få dekket sine utgifter til planlegging av infrastrukturen, beregning av kostnadene til denne, inngåelse av avtaler om forskuttering og realopparbeidelse mv.

Fylkeskommunedirektøren vurderer at dersom lovendringene tas videre, bør det utarbeides veiledere som nærmere redegjør for den praktiske bruken av det nye virkemiddelet. Veileder om utbyggingsavtaler bør vurderes oppdatert.

En effekt av å ta i bruk verktøyet, kan være at det gis incentiver til økt utnyttelsesgrad for å øke handlingsrommet for finansiering av felles infrastruktur. For byområder kan et incentiv om høyere arealutnyttelse bidra til å bygge oppunder nasjonale og regionale mål om

kompakt utvikling. En indirekte virkning kan samtidig være økt press på andre hensyn, som hensynet til kulturminner, bokvalitet, solforhold på uteareal, grønnstruktur mv, eller landskaps-, natur- og friluftslivsverdier, dersom verktøyet tas i bruk i forbindelse med utbygging av hytter og kommersielle funksjoner i sårbare kystområder. Det er viktig at planprosessene bidrar til helhetlige avklaringer.

Ved endring av bestemmelse til hensynssoner med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur, er det gitt egne regler i forslaget. Hovedregelen er at: «Før det treffes vedtak om endring, skal berørte myndigheter, eierne og festerne av eiendommer, og andre berørte, på hensiktsmessig måte forelegges forslaget og gis anledning til å uttale seg.» Det legges opp til at kommunen kan gjøre mindre endring i bestemmelse til hensynssoner med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur uten å forelegge forslaget for berørte, med mindre forslaget berører statlig eller regional myndighet og disse motsetter seg å gjennomføre som forenklet endring. Et grunnleggende prinsipp i plan- og bygningsloven er å legge til rette for medvirkning i planprosesser, jf. § 5-1. Det bør ikke være en åpning i lovbestemmelsene for å foreta mindre endringer i bestemmelsene uten at eierne og festerne av eiendommer, og eventuelle andre berørte, får muligheten til å medvirke. Det bør være tydelig hvordan begrepet «andre berørte» skal tolkes. Dette bør eksemplifiseres i en veileder.

Det er positivt at det legges opp til formalisering av verktøy som områdeutviklingsstrategier, som eksempelvis veiledende prinsippprogram for offentlige rom (VPOR), hvor disse kobles tettere på planprosessen. Det er foreslått en bestemmelse om at: «Kommunen kan fastsette en områdeutviklingsstrategi til hensynssonen som omtaler de mål, rammer og hensyn som skal være retningsgivende den etterfølgende planleggingen av utbyggingsområdet.» Områdeutviklingsstrategiene vil ha betydning for grepene som tas i planleggingen av utbyggingsområdene. Fylkeskommunedirektøren vurderer at både utarbeiding og eventuelle endringer av områdestrategier, bør være gjenstand for medvirkning. Det er noe uklart i høringsnotatet hvilke prosesskrav som vil gjelde ved utarbeiding og endring av områdestrategier. Flere steder står det at det ikke er formkrav til dette, mens det på side 119 står at: «Bestemmelsene om høring i §§ 11-14 og 12-10 første ledd vil gjelde for behandlingen av utkastet til områdeutviklingsstrategi eller endringer i denne, jf. at strategien skal gis «til hensynssonen». Dette vil sikre at berørte statlige og regionale myndigheter, og andre berørte, får anledning til å uttale seg til utkastet.

Ut fra departementets svar i høringsmøtet 30. oktober, forstår vi det slik at det er tenkt at det ikke skal være prosesskrav til områdeutviklingsstrategier. Vi viser til NIBR-rapporten *Styring av arealutvikling på områdenivå*. Her går det blant annet frem styrker og utfordringer med bruk av uformelle verktøy som VPOR (veiledende plan for offentlige rom). Anbefaling om å sikre medvirkning bør i det minste fremgå av veiledning om bruken av virkemiddelet. Et spørsmål er om bruken av virkemiddelet bør formaliseres ytterligere og underlegges krav til høring. Fylkeskommunedirektøren anbefaler at departementet vurderer nøye innrettingen av virkemiddelet og hva som er mest hensiktsmessig for å ivareta behov for medvirkning og samtidig sikre at områdeutviklingsstrategiene blir de verktøyene de er tenkt som.

Oppsummert mener fylkeskommunedirektøren det er behov for å sikre helhetlige grep og sammenhengen mellom virkemidler og planverktøy i byutviklingsområder hvor forholdene er sammensatte og komplekse, for raskere, mer forutsigbar og mer rettferdig gjennomføring. Fylkeskommunedirektøren støtter forslagene til endringer i pbl, som også kan bidra til raskere gjennomføring av byutvikling og boligbygging. Det er videre en vurdering at forslaget sikrer privat finansiering av nødvendig infrastruktur for utbygging, bidrar til en mer rettferdig kostnadsfordeling og til å løse dagens problem med «gratispassasjerer».

Fylkeskommunedirektørens vurdering er at hensynssoner vil være aktuelt å bruke i transformasjonsområder i de største kommunene. Vi tror at utbyggingsavtaler fortsatt vil være den mest brukte metoden for å sikre gjennomføring av rekkefølgekrav i reguleringsplaner. Behovet for infrastruktur og kostnadene blir tydeliggjort på et tidlig stadium, på en måte som både gir forutsigbarhet og som sikrer forholdsmessige og rettferdig fastsetting av bidrag.

Særlig om fylkeskommunen som veieier

Fylkeskommunedirektøren er svært positiv til at lovforslaget legger opp til tidlig involvering og medvirkning av fylkeskommunen som regional infrastrukturmyndighet. Vi ønsker et tidlig og godt samarbeid med kommunene i planprosessene.

Vi merker oss at departementet legger til grunn at også bidrag til fylkeskommunal infrastruktur kan inngå i en utbyggingsavtale, jf. kap. 5.2.3 siste avsnitt, i høringsnotatet.

Fylkeskommunedirektøren opplever at høringsforslaget er skrevet med utgangspunkt i kommunens rolle, og at fylkeskommunens rolle ikke er omtalt i høringsforslaget i tilstrekkelig grad. Vi er derfor usikre på hvilke konsekvenser dette forslaget vil ha for oss som fylkeskommunal veieier. Vi anbefaler at det, samtidig med behandling av lovforslaget, utarbeides en veileder der også fylkeskommunens rolle blir diskutert og belyst. Vi ber om at lovgiver tydeliggjør hvordan vi som fylkeskommune kan ivareta våre interesser som veieier.

Fylkeskommunedirektøren ønsker å skissere et eksempel for å belyse en mulig uheldig konsekvens av lovforslaget: I kommuneplanens arealdel for en kommune åpnes det for at et stort nytt område skal utvikles, og det legges på en hensynssone for grunneierfinansiering. Fylkeskommunen ser at utbyggingen vil kunne føre til behov for tiltak på fylkesveinettet (f.eks. undergang, bussholdeplasser, ombygging av kryss). Dette er tiltak som vil være utenfor hensynssonen og som flere innbyggere i kommunen vil ha nytte av.

I merknadene til §12A-3 tredje ledd s. 138 i høringsnotatet, står det at kommunen må bidra med den andelen som ikke kan belastes grunneiere og utbyggere innenfor hensynssonen. Fylkeskommunen er ikke omtalt, og vi er derfor usikre på om det er kommunen eller fylkeskommunen som blir ansvarlig for resterende andel for tiltak på fylkesvei. Fylkeskommunens investeringsmidler for tiltak på fylkesveinettet er bundet opp i handlingsprogram og økonomibudsjett. Vi kan ikke komme i en situasjon der våre økonomiske prioriteringer styres av kommunal arealplanlegging og privat utbygging.

I henhold til § 12-A3 (6) kan kommunen engasjere en uavhengig sakkyndig til å beregne kostnadene av tiltakene. Vi ønsker å understreke at dette kan være sammensatte infrastrukturtiltak, og det kreves et bredt kunnskapsgrunnlag for å kunne gjøre et riktig estimat av kostnader. Dette kunnskapsgrunnlaget vil kunne være vanskelig å fremskaffe på kommuneplannivå.

Fylkeskommunen skal samtykke til at tiltak på fylkesveinettet kan tas inn i finansieringsordningen, jf. s. 37 i høringsnotatet. Vi finner imidlertid ikke dette igjen i lovforslaget. Det er derfor uklart for oss hva som vil gjelde og hvordan en ev. slik prosess vil være. Det vil være problematisk for oss å samtykke uten et detaljert kunnskapsgrunnlag og informasjon om hvilke økonomiske konsekvenser det vil ha for oss, jf. § 12A-3 tredje ledd. Det er uklart for oss om fylkeskommunen kan la være å samtykke på kommuneplannivå, dersom kunnskapsgrunnlaget er for dårlig, og senere kreve/samtykke til at fylkesveitiltak skal tas inn i finansieringsordningen på lavere plannivå? Vi ber om at dette blir klargjort.

Vi forstår det slik at muligheten vi har til å kreve at det stilles rekkefølgekrav til tiltak på fylkesveinettet, er like aktuelt med lovforslaget som i dag, jf. § 11-8 tredje ledd bokstav b. Våre tiltak på fylkesveinettet må i mange tilfeller bygges tidlig i gjennomføringsprosessen av reguleringsplaner. Vi forstår det slik at vi fortsatt har hjemmel til å kreve at tiltak skal være gjennomført før det gis f.eks. igangsettingstillatelse eller brukstillatelse. Men dersom det er vedtatt en hensynssone, og man forutsetter at fylkeskommunen skal gi et samtykke til at tiltak på fylkesveinettet kan tas inn i finansieringsordningen, er det uklart om/hvilket omfang FK kan kreve at en grunneier i tillegg skal gjennomføre et tiltak før IG eller brukstillatelse. jf. § 12A-1 første ledd bokstav b).

Vi leser lovforslaget slik at dersom vi ikke samtykker, kan vi likevel kreve at det stilles ordinære rekkefølgekrav. Tiltaket vil da ikke bli finansiert gjennom grunneierfinansieringen, og konsekvensene av det vil være at utbyggingen enten må vente på at fylkeskommunen gjennomfører tiltaket eller at utbyggere må gjennomføre rekkefølgekravet, i tillegg til de andre tiltakene som skal finansieres gjennom den foreslåtte ordningen. Dette vil kunne ødelegge hensikten med ordningen.

Forholdet til FN's bærekraftsmål

Vår vurdering er at forslaget bidrar til å understøtte bærekraftsmålene for alle tre bærekraftsdimensjoner.

Økonomisk bærekraft

Forslag til endringer i pbl kan bidra til større forutsigbarhet, mer effektiv planlegging og mer rettfærdig finansiering av infrastrukturtiltak.

Miljø og klima

Forslag til endringer kan bidra til reduksjon av klimagassutslipp gjennom mer effektiv planlegging av kompliserte byutviklingsprosjekt som støtter opp under kollektiv, sykkel og gange, fjernvarmeanlegg, klimatilpasningstiltak som overvannshåndtering mm. Forslag til

endringer gir verktøy for mer effektive prosesser i kompliserte byutviklingsprosjekter som kan bidra positivt til f.eks bevaring av dyrket mark, skog og bevaring av arts mangfold.

Samfunn

Forslag til endringer i pbl kan bidra til å styrke inkluderende og bærekraftig stedsutvikling, og kan gi større gjennomføringskraft for fortettings- og transformasjonsprosjekter. Endringene kan gi verktøy for sikring av tilstrekkelig arealer til grønnstruktur, sosiale møteplasser, lekearealer og gang-/sykkelveier, som gir mulighet for bedre helse. At kompliserte planprosesser styres gjennom pbl med krav om prosess og medvirkning er i seg selv del av grunnsteinene i et inkluderende og velfungerende samfunn.

Fylkeskommunedirektørens vedtak

Østfold fylkeskommune slutter seg i hovedsak til foreslåtte endringer i plan- og bygningsloven.

Østfold fylkeskommune viser til innspill og merknader i saksframstillingen, og legger særlig vekt på følgende momenter:

- Dersom lovendringene vedtas bør det utarbeides veiledere som nærmere redegjør for den praktiske bruken av den nye ordningen, inkludert hvordan medvirkning i forbindelse med utarbeiding og endringer av områdestrategier bør gjennomføres. Veileder om utbyggingsavtaler bør vurderes oppdatert.
- Det bør ikke åpnes for å foreta mindre endringer i bestemmelsene uten at eierne og festerne av eiendommer, og eventuelle andre berørte, får muligheten til å medvirke. Det bør være tydelig hvordan begrepet «andre berørte» skal tolkes. Dette bør eksemplifiseres i en veileder.
- Det bør tydeliggjøres hvordan fylkeskommunen kan ivareta sine interesser som veieier, spesielt knyttet til samtykke og økonomiske konsekvenser dersom fylkesveiltak tas inn i finansieringsordningen.

Vennlig hilsen

Solveig Helene Olsen e.f.
Fylkeskommunedirektør

Solveig Helene Olsen

Fylkeskommunedirektør

Vedlegg:

- 1 29.10.2021. Alminnelig høring av forslag til endringer i plan- og bygningsloven (fortetting, transformasjon, utbyggingsavtaler mv)