

KOMM. OG REG. DEP
09 JAN 2004
03/ 3773-59
405
BB / BY / KFR

Kommunal- og regionaldepartementet
Pb. 8112 Dep
0032 Oslo

Oslo 06.02.04

Høring NOU 2003:24 Mer effektiv bygningslovgivning. Grunnprinsipper og veivalg. Utbyggingsavtaler.

Generelt

Kommunal- og regionaldepartementet ber i høringsbrev av 05. november 2003 om merknader til Bygningslovutvalgets første delutredning. Høringsfrist er satt til 06. februar 2004.

Norges Bygg- og eiendomsforenings (NBEF) samler byggherrer, bedrifter/institusjoner og personer som har sitt virkeområde innen bygg- og eiendomsforvaltningen. En av foreningens hovedoppgaver er å synliggjøre de problemstillinger offentlige rammebetingelser reiser for eiendomsaktører i Norge.

Planlovutvalget ved NOU 2003:14 og bygningslovutvalget ved NOU 2003:24 gir omfattende drøftelser av plan- og bygningslovgivningen som på forskjellige måter innvirker på medlemsbedriftene i NBEF. En uttømmende gjennomgang fra foreningens side vil favne for vidt, og innspill til de forskjellige deltemaer anses dekket gjennom de høringsinnspill som er gitt til begge utredninger fra enkeltmedlemmer.

Forholdet til utbyggingsavtaler er et deltema med særlig omfattende konsekvenser, som favner bredt og hvor utviklingen må sies å være uoversiktlig. Illustrerende i så måte er at planlovutvalget og bygningslovutvalget på dette området har falt ned på forslag til lovregulering med markerte forskjeller. På denne bakgrunn vil NBEF i det følgende gi noen prinsipielle betraktninger knyttet til dette temaet som bes tatt hensyn til i den videre drøftelsen av lovregulering av utbyggingsavtaler.

Behovet for utbyggingsavtaler

Utbyggingsavtaler har utviklet seg fra en praktisk orientert fordeling av kostnader og oppgaver, som var omfattet av PBLs refusjonsbestemmelser, til en finansieringsløsning for presskommuner med høye tomteverdier. Systemet med utbyggingsavtaler og privat-/grunneierfinansiert utvikling av offentlig infrastruktur, innebærer i realiteten en særskatt på grunneiere.

Skatteteknisk er denne særskatten administrativt ineffektiv og den er vilkårlig i sin fordeling av byrder på private borgere. Finansiering av det offentlige, med generelle skatter og avgifter, er å foretrekke ut fra skattetekniske-, rettssikkerhets- og likebehandlings-hensyn.

Sekretariat: Tekniske Foreningers Servicekontor AS

Kontoradresse: Fornebuveien 37 • Postadresse: Postboks 73, 1325 Lysaker

Telefon: 67 52 60 10 • Telefax: 67 52 60 11

servicekontoret@tfsk.no • post@nbef.no • www.nbef.no

Provenymessig er utbyggingsavtale-instituttet en skatteform som bare er aktuell for presskommuner med høye eiendomsverdier. Presskommunene har særskilte behov for finansiering av nye anlegg og utbyggingsavtaler har utviklet seg til å være en betydningsfull finansieringskilde for utbygging av offentlige anlegg i en del slike kommuner. Reelt sett er denne utviklingen et uttrykk for at disse kommunene ikke har relevante økonomiske rammebetingelser for å utøve sin samfunnsrolle i vekstregioner.

Etter vårt syn er det et helt feil utgangspunkt å skulle løse slike problemer gjennom revisjon av plan og bygningsloven. Formålet med å tillate utbyggingsavtaler bør derfor være av mer teknisk/gjennomføringsmessig karakter og bruken av utbyggingsavtaler bør vurderes i henhold til det.

Behovet for lovregulering av utbyggingsavtaler

Både planlovutvalget og bygningslovutvalget foreslår å lovregulere forholdet til utbyggingsavtaler. Dette innebærer at denne litt spesielle avtaleformen, som både kan anses som privatrettslig og offentligrettslig, kommer inn i definerte og regulerte former. Utbyggingsavtaler kommer i begge forslagene inn som en frivillig del av prosessen, altså slik at en planprosess ikke skal være avhengig av at gjennomføringen av planen skjer i henhold til en avtale mellom utbygger og reguleringskommune.

Det blir dermed et vesentlig moment at en utbyggingsavtale ikke bare juridisk sett skal fremstå som frivillig, men at dette også må være den reelle situasjonen. Slik utbyggingsavtaler praktiseres i enkelte kommuner i dag, er det fremkommet at enkelte utbyggere i realiteten ikke står ovenfor et fritt valg, men er tvunget til å godta både et krav om utbyggingsavtale og ikke minst kommunenes forholdsvise ensidige fastsettelse av innholdet i en slik avtale. Dette skjer selv om kommunene formelt sett kan konstatere at det ikke er oppstilt noe absolutt krav om inngåelse av utbyggingsavtale.

NBEF deler utvalgenes syn på at utbyggingsavtaler bør reguleres nærmere i lov.

Situasjonen i dag er at benyttelsen av utbyggingsavtaler bærer preg av både stor usikkerhet hos aktørene, åpenbar forskjellig praksis både mellom kommuner og delvis internt i enkelte kommuner, samt at utbyggingsavtaleforhandlinger ikke minst er en ikke ubetydelig kilde til trenering av planprosesser, med alle de uheldige konsekvenser dette medfører.

Samtidig må det imidlertid konstateres at utbyggingsavtaler kan være et hensiktsmessig verktøy og tjener en funksjon som alle parter er tjent med.

NBEF mener utbyggingsavtaler må lovreguleres på en slik måte at utbyggere sikres at utbyggingsavtaleforhandlinger ikke medfører at planprosessene risikerer å bli dratt ut i tid. Når det gjelder selve byggesaken, ser vi at hensynene bak dagens rekkefølgebestemmelser er gyldige og innser at planer og eventuelle byggetillatelser må kunne gjøres med forbehold om at gitte kriterier er oppfylt. Lovkonsipistenes oppgave blir å definere hvilke kriterier som kan kreves oppfylt og forholdet mellom slike kriterier, samt muligheten kommunene skal ha til gjennom avtale å overlate til den private utbygger selv å oppfylle kriterier som normalt er en offentlig oppgave.

Innholdet i utbyggingsavtaler

En av årsakene til at debatten om utbyggingsavtaler har vært tiltagende de siste årene, er at enkelte kommuner har strukket seg stadig lenger hva gjelder krav til utbyggers medvirkning. Mens utbyggingsavtaler tidligere stort sett dreide seg om en viss medvirkning fra utbygger til finansiering av lokal teknisk infrastruktur, ser man i dag eksempler på krav om omfattende privat medfinansiering av kommunale oppgaver innenfor eksempelvis skole, barnehager, eldreomsorg m.v.

Denne nye trenden ble første gang politisk behandlet i Innst.S.nr.253 (2001-2002) fra kommunalkomiteen vedrørende kommuneøkonomiproposisjonen for 2003. Det fremkommer at flertall i komiteen mener at det må settes grenser for hva som kan avtales i utbyggingsavtaler. Det fremholdes at utbygging ikke skal belastes med kostnader knyttet til utvikling av sosial infrastruktur som skoler, barnehager m.v. På denne bakgrunn etterlyser flertallet en klargjøring av rammene for kommunenes bruk av utbyggingsavtaler, blant annet for å hindre at kostnader ved utbygging av sosial infrastruktur veltes over på boligbygging. Temaet er også gjentatt ved senere anledninger (for eksempel i Innst.O.nr. 67 (2002-2003)).

Både *planlovutvalget* og *byggningslovutvalget* søker å etterkomme det uttrykte politiske ønsket om klarere rammer for utbyggingsavtaler. *Planlovutvalget* foreslår i NOU 2003:14 en begrensning av innholdet i utbyggingsavtaler mellom utbygger og kommunen til slike tiltak som kommunen i henhold til plan- og byggningsloven har ensidig rett til å pålegge at utbygger enten finansierer eller utfører. I praksis betyr dette en begrensning av utbyggingsavtalers innhold til forhold vedrørende nærmere angitte kategorier av teknisk infrastruktur, som konkret sett vurderes som nødvendig for utbygging av den aktuelle tomt.

Byggningslovutvalgets tilnærming til problemstillingen tar utgangspunkt i erkjennelsen av at det på dette området vil skje en dynamisk utvikling, og at vi står ovenfor en utvikling der samhandlingen mellom private og kommunale parter vil finne nye former. På denne bakgrunn velger man å foreslå en regulering der det vises til skjønnsmessige avgrensninger for å fastslå grensene for hva som kan avtales i en utbyggingsavtale.

NBEF er ikke uenige med utvalget i at det vil skje en utvikling hva gjelder fremtidens nærings- og boligbygging, noe som kan påvirke både utbyggers rolleforståelse og behovet for offentlige tilbud, både på statlig-, fylkeskommunalt- og kommunalt hold. NBEF vil også i likhet med utvalget, ønske at fremtidens utbyggingsprosjekter i stor grad er preget av samarbeid og samhandling mellom private og offentlige parter.

NBEF vil imidlertid presisere at grunnlaget for et slikt samarbeid må hvile på at partene oppfatter hverandre som likeverdige og at samarbeidet ikke skjer under trussel om bruk av offentlig myndighet. Den beste fremgangsmåte for å oppnå dette er at de lovmessige rammer for utøvelsen av kommunens offentlige myndighetshandlinger er klart og entydig definert. *Planlovutvalgets* kobling mellom kommunens ensidige rettigheter og avtalekompetanse i en utbyggingsavtale gir en slik klarhet. Ved *byggningslovutvalgets* anvisning av skjønnsmessige vurderingstemaer blir entydigheten visket bort, og det åpnes for større grad av usikkerhet og mulige sammenkobling mellom utøvelse av kommunens plankompetanse på den ene side og avtalekompetanse på den annen.

Bygningslovutvalgets forslag til avgrensning

Bygningslovutvalget foreslår i § x-2 en avgrensning av utbyggingsavtalens innhold som utvalget mener gir en dynamisk og fleksibel regel, der hensikten er å gi et nyttig redskap for så vel kommunen som utbyggeren, spesielt ved utbygging i pressområder.

Avgrensningen av utbyggingsavtalens innhold foreslås først ved at det må gjelde forhold som gjelder gjennomføring i henhold til plan, noe som kan favne et svært vidt spekter av tiltak. Den videre avgrensning skal skje ved at det skal foreligge saklig sammenheng mellom utbyggingen og de tiltak som gjøres til gjenstand for avtalemessig privat medfinansiering. Det private bidrag skal i neste omgang stå i et rimelig forhold til utbyggingens art og omfang.

Bygningslovutvalget gir uttrykk for at de foreslåtte betingelser gir uttrykk for forholdsvis strenge juridiske normer, og at den foreslåtte bestemmelse gir en både forsvarlig og praktikabel avgrensning.

NBEF mener imidlertid at den praktiske og konkrete situasjon ved tilblivelsen av en utbyggingsavtale ikke er egnet for formaljuridiske tilnærminger til anvendelsen av nevnte skjønnsmessige vurderingstemaer. I den grad det skal foretas skjønnsmessige avveininger i en slik situasjon, vil det nødvendigvis være slik at kommunens skjønn vil legges til grunn, og utbygger vil i praksis måtte forholde seg til det.

Bygningslovutvalget synes å bygge sin argumentasjon på et utgangspunkt om at det er rimelig at enhver utbygging, som del av utbyggingskostnadene, får tillagt en forholdsmessig andel av kostnadene utbyggingen vil medføre på de nye kommunale anlegg som aktualiseres helt eller delvis på grunn av utbyggingen. Det er særlig i sammenheng med diskusjonen om sosial/kommunal infrastruktur at dette resonnementet tilsynelatende ligger til grunn.

NBEFs oppfatning er at brukerfinansiering av sosial infrastruktur bør skje gjennom ordninger der samtlige beboere i kommunen behandles likt. De statlige-, fylkeskommunale- og kommunale tjenester bør være goder som tilkommer innbyggerne på likestilte vilkår. Det er etter NBEFs mening ikke naturlig at retten til bruk av offentlige fellesgoder knyttes til innehav av et visst antall kvadratmeter næringsbebyggelse eller en boligenhet. Koblingen mellom gjennomføring av plan- og avtalemessig medfinansiering av de tiltak den aktuelle bygningsenhet vil belaste, kan også skape uheldige forskjeller mellom innbyggere i kommunen.

Bygningslovutvalget har i motsetning til *planlovutvalget* valgt å ikke begrense det materielle innholdet i utbyggingsavtaler til teknisk infrastruktur, siden tiltak knyttet til den sosiale infrastrukturen kan stoppe utbygging i henhold til en plan på grunn av rekkefølgebestemmelser. NBEF forstår bygningslovutvalgets tilnærming, og kan se at en løsere avgrensning kan åpne for mer pragmatiske løsninger som kan være i både kommunens og den private utbyggers interesse.

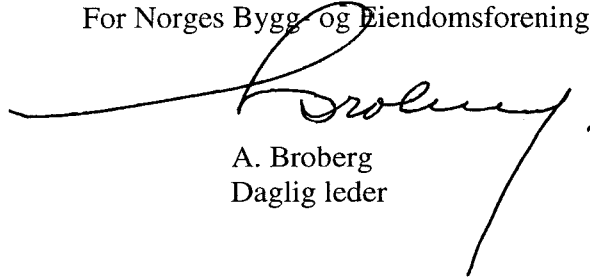
NBEF mener imidlertid at konsekvensen av at det åpnes for avtaleløsninger også for sosial infrastruktur, betyr at det lanseres et system der grunneiere vil kunne kjøpe seg plass i utbyggingsrekkefølgen i en kommune. Siden det ofte vil dreie seg om medfinansiering av tiltak, evt. finansiering av noen blant flere nødvendige tiltak, vil også kommunens investeringer naturlig rettes mot de utbyggingsområder som stiller høyest mulig egenbetaling til rådighet for kommunen. Det er NBEFs vurdering at samfunnet på sikt ikke er tjent med en slik utvikling, og

at dette hensynet må veie tyngre enn muligheten for en enkel og pragmatisk løsning for det enkelte prosjekt. Utvikling av et allsidig boligtilbud vil blant annet være skadelidende som følge av en slik utvikling.

Konklusjon

NBEF støtter initiativet om å lovregulere utbyggingsavtale-instituttet. NBEF mener Planlovutvalgets forslag i NOU 2003:14 gir en bedre tilnærming til problemstillingen enn det forslaget som fremkommer av NOU 2003:24. Det anmodes derfor om at planlovutvalgets løsning legges til grunn for det videre arbeidet med lovregulering av utbyggingsavtaler.

For Norges Bygg- og Eiendomsforening



A. Broberg
Daglig leder