

KOMM. OG REG. DEP
14 NOV 2005
05/2820-11
Ark. 444
Avd. BBIBY/ESR



FORBRUKERRÅDET

Kommunal - og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep.
0032 OSLO

Saksbehandler:
Wenke Sølberg
Jørund Tuveng

Vår dato:
11.11.2005

Vår referanse:
05/00359-2

Deres dato:
27.09.2005

Deres referanse:
05/2820 - 1 ESR

Høring angående forskrift om avgrensning av bruk av utbyggingsavtaler.

Vi viser til brev fra departementet av 27.09.05 hvor vi blir bedt om å gi vår uttalelse til utkast til forskrift om avgrensning av bruk av utbyggingsavtaler.

Innledning

Forbrukerrådet har i de seneste årene engasjert seg sterkt i debatten angående bruk av kommunale utbyggingsavtaler. Som tidligere fremholdt, er vi svært skeptiske til den utvikling vi ser når det gjelder bruk av slike avtaler. Skepsisen er begrunnet i en sterk økning i bruk av utbyggingsavtaler, spesielt i pressområder, og at innholdet i utbyggingsavtalene for en stor del har endret karakter. Tidligere var dette stort sett gjensidig bebyrdende avtaler hvor man som resultat kunne forsere utbyggingen noen år i tid. Nå er utbyggingsavtalene i stor grad blitt avtaler som pålegger utbygger å dekke kostnadene ved infrastruktur som det er det offentliges ansvar å skaffe til veie. Denne dreiningen fører til at utbyggingen blir dyrere, og danner etter vår mening et press på boligprisene. I tillegg kommer at ytelsene som utbygger må gi, og som boligkjøper betaler for, er ytelser som boligkjøper allerede har betalt gjennom skatteseddelen. Det vil si en dobbeltbeskatning av en tilfeldig gruppe innbyggere. Forbrukerrådet er av de nevnte grunner prinsipielt imot bruk av kommunale utbyggingsavtaler.

Forbrukerrådet opprettholder sine standpunkter fra høringsrunden angående endringene i Plan- og bygningsloven. Vi mener det forslaget som ble vedtatt er lite egnet til å bremse den uheldige utviklingen med bruk av utbyggingsavtaler.

Det er nå klart at det ikke blir et generelt forbud mot kommunale utbyggingsavtaler, og vi støtter selvfølgelig et forbud mot utbyggingsavtaler som gjelder bidrag til sosial infrastruktur.

Forbrukerrådets merknader til den foreslåtte forskriftstekst

Generelle merknader

Forskriftsforslaget skal begrense hvilke tiltak som skal kunne inngå i utbyggingsavtaler. Intensjonen fra Stortinget er, ifølge departementet, at forskriften skal være egnet til å forhindre at utbygger bidrar

UTGIVET AV:



Forbrukerrådet
Møre og Romsdal
Nord-Trøndelag
Sør-Trøndelag

Postadresse:
P.b. 671 Sentrum
7407 Trondheim

Besøksadresse:
Dronningens gate 10
7011 Trondheim

Org. nr.:
NO 871 033 382 MVA

trondheim@
forbrukerradet.no
forbrukerportalen.no

Publikumstelefon:
815 58 200
Telefax:
73 51 49 35

til utbygging av sosial infrastruktur der kommunen selv har en forpliktelse til å forestå finansieringen. Private tiltak skal ikke rammes.

For å følge opp Stortingets intensjon og for å gjøre forbudet mest mulig effektivt, er valg av type lovgivningsteknikk helt avgjørende. Generelt mener Forbrukerrådet at departementets forslag er for skjønnsmessig utformet. Forbrukerrådet mener at det er riktig å velge en skjønnsbasert lovgivningsteknikk som hovedform. Det sikrer at forskriften er tilpasningsdyktig i forhold til en utvikling på området og at tilfeller som man ikke tenkte på ved utforming av forskriften, fanges opp. Men id ette tilfellet har man gått alt for langt, slik at den nærmere avgrensning overlates til den enkelte kommune.

For å motvirke at den videre avgrensning i for stor grad overlates til den enkelte kommune og for å sikre en mest mulig lik praksis kommunene imellom, mener vi at forskriftsteksten bør ha sterke kasuistiske innslag. Forbrukerrådet mener at det er nødvendig at forskriften inneholder en så omfattende opplisting av tiltak som omfattes som mulig, men uten at listen er uttømmende. Det bør for øvrig også gis nærmere retningslinjer for kommunenes skjønnsutøvelse.

Forbrukerrådet har kunnskap om at en "veileder" for tolkning av forskriften er under utarbeiding og skal være klar til loven og forskriften trer i kraft ved årsskiftet. Fra et rettskildeperspektiv mener vi det er betenkelig at viktige føringer for tolkning av forbudet mot sosial infrastruktur plasseres i en "veileder" og ikke i forskriften. Vi anbefaler at så mye som mulig tas inn i forskrifts form.

Forbrukerrådet vil følge opp arbeidet med utarbeiding av "veilederen".

Typen infrastruktur

De tiltak som rammes av forbudet er såkalt "**social infrastruktur**".

Etter vår mening er begrepet vagt og meningsinnholdet er uklart. Dette kan skape vanskelige tolkningsproblemer i kommunene, og kan åpne for forskjellsbehandling kommunene imellom.

Det er tross alt et pluss at eksempler på typiske tiltak som utbygging av barnehager, skoler og sykehjem er nevnt. Det gir en viss pekepinn på hva som typisk omfattes av forbudet. Forbrukerrådet mener imidlertid at infrastruktur som SFO og bibliotek bør omfattes av forbudet, og at disse tiltakene også positivt bør nevnes i forskriftsteksten. Dette vil gjøre forbudet mer effektivt, ved at det i mindre grad overlates til den enkelte kommune å vurdere om tiltaket faller inn under "**andre lignende tilbud**".

Ved avgjørelsen av hva som faller inn under "andre lignende tilbud" har departementet valgt vurderingsmomentene "**lovpålagt**" eller "**i hovedsak finansiert av det offentlige**". Vi mener at denne avgrensningen ikke er tiltrekkelig effektiv, særlig vil det oppstå problemer i forhold til såkalt "kulturell infrastruktur" som f.eks. idrettsanlegg, grendehus, lekeplasser og parkanlegg. Også disse tiltakene bør etter Forbrukerrådets oppfatning nevnes i forskriftsteksten.

Vi er enige med departementet i at det ikke så ofte vil oppstå tvil i de tilfellene der tiltaket er lovpålagt.

Derimot ser vi for oss at det ofte vil kunne oppstå atskillig tvil i forhold til spørsmål om tiltaket "i hovedsak er finansiert av det offentlige". Ifølge departementet er Stortingets intensjon at det skal være avgjørende om det offentlige har et samlet finansieringsansvar for tiltaket. Det er også sagt at avgjørende i vurderingen er om bygningsmassen er offentlig eid, hvilke organisasjonsformer og betalingsformer som er valgt og om tiltaket skal være offentlig drevet. Det kunne vært hensiktsmessig om disse vurderingsmomentene hadde vært nevnt i forskriften, jfr det som er sagt ovenfor om forholdet mellom forskriften og veilederen som skal utarbeides.

I tillegg vil det oppstå spørsmål i forhold til om tiltaket "i hovedsak" er finansiert av det offentlige eller ikke. Etter vår mening åpnes det her for ulike tolkninger og muligens for omgåelser, som eksempel kan nevnes anlegg som eies delvis av det offentlige og drives av private.

Videre vil det kunne oppstå glidende overganger mot såkalte OPS-avtaler (Offentlig-Privat-Samarbeid), som forbudet ikke er ment å ramme. Det vil kunne oppstå problemer hvor en OPS-avtale ikke er en del av den aktuelle utbyggingsavtalen, men er en forutsetning for senere å kunne inngå en utbyggingsavtale (jfr såkalte "rekkefølgebestemmelser"). En OPS-avtale i seg selv innebærer normalt ingen økonomisk overføring fra utbygger til kommunen, men ved "kombinerte avtaler" vil det kunne oppstå vanskelige avgrensningsspørsmål. Forbrukerrådet frykter at det her vil være muligheter for å inngå avtaler som etter Stortingets intensjon burde vært rammet av forbudet, men som ikke fanges opp fordi OPS-avtalen inngås utenfor rammen av utbyggingsavtalen.

Bidrag

Det er "**bidrag**" til sosial infrastruktur fra en utbygger til kommunen som ikke skal kunne inngå i avtaler. Departementet uttaler i høringsbrevet at Stortingets intensjon har vært at bidragene må være av økonomisk art, og at dette skal forstås som både **penger og fysiske tiltak**. Forbrukerrådet mener det ikke går klart fram av forskriftsteksten at også fysiske tiltak skal rammes av forbudet, spesielt fordi eksemplene som er nevnt i forskriftens andre ledd kun er "rene økonomiske ytelser". Slike fysiske bidrag fra utbygger kan ha stor økonomisk verdi, og det er viktig at avtalene ikke åpner for at utbygger kan gi slike bidrag.

Videre ser Forbrukerrådet for seg at det vil bli svært vanskelig å trekke grensen mellom gunstige avtaler, som forbudet ikke er ment å ramme, og de ulovlige avtalene som forbudet skal fange opp. En ekstremt lav pris på en bygning eller et lavt anbud skal etter intensjonen og formålet med forbudet kunne omfattes av bestemmelsen, men dette kommer etter vår mening ikke frem gjennom de begreper som er valgt i forskriften. Departementet uttaler at de ikke ønsker å hindre kommunene i å inngå gunstige avtaler, men vi mener at det her vil kunne utvikle seg en praksis som ligger "i gråsonen".

Det står videre at grensen for hva som skal anses for å være et "bidrag" i lovens forstand er at bidraget "**ikke motsvares av noen økonomisk ytelse fra det offentlige**". En ren ordlydstolkning av forskriften gir inntrykk av at det er tilstrekkelig at kommunen kommer med en økonomisk ytelse, uavhengig av størrelsen. En slik delvis motytelse fra kommunen vil altså være nok til at avtalen går klar av forbudet. I praksis vil dette da være et bidrag til sosial infrastruktur. Slik forskriften er formulert mener vi at det kan være åpning for omgåelse på dette punktet. Det bør komme klart fram at bidrag fra grunneier eller utbygger må møtes med en **tilsvarende** (like stor) økonomisk ytelse fra kommunens side for at avtalen skal være lovlig.

Når det gjelder **forskuttering** mener Forbrukerrådet at forskriftsteksten ikke på noen måte er i samsvar med Stortingets intensjon. I anmodningsvedtaket fra Stortinget står det: "(...)gjennom forskrift må framgå at det ikke kan inngås avtale om bidrag eller forskuttering av denne type infrastruktur." (Vår understreking). Mens departementet i forslag til forskrift tar utgangspunkt i begrepet bidrag, som man så nevner eksempler på i forskriftens andre ledd: "Som bidrag kan også regnes utgifter i forbindelse med forskuttering." Slik forskriftsteksten er utformet rammes altså ikke "ren forskuttering", kun forskuttering som innebærer at utbygger har *utgifter* i forbindelse med forskuttering, f.eks. renteutgifter, og således yter et bidrag til finansieringen. Forbrukerrådet mener at det er Stortingets klare mening å forby også "ren forskuttering", men at departementets forslag ikke vil ramme slike avtaler. Vi mener derfor at begrepet "forskuttering" bør nevnes ved siden av begrepet "bidrag" i forskriftens første ledd, slik det er gjort i Stortingets anmodningsvedtak. Slik forskriften lyder i dag vil det oppstå vanskelige avgrensningsspørsmål, spesielt i grensen mellom gunstige, men lovlige forskutteringsavtaler og ulovlige avtaler som innebærer et *bidrag* fra utbygger. Hvis man følger Stortingets instruks om å forby enhver forskuttering av sosial infrastruktur, vil man slippe denne avgrensingsproblematikken.

Avslutningsvis vil Forbrukerrådet påpeke at det bør etableres en kontroll med de utbyggingsavtalene som inngås etter at loven og forskriften trer i kraft. Dette fordi utbyggingsavtaler ikke kan påklages, jfr den nye Pbl. § 64d. Men også fordi den "vanlige boligkjøper", som en ulovlig utbyggingsavtale vil ramme i form av høyere boligpriser, sjelden eller aldri vil tenke på muligheten for å gå til søksmål på det tidspunktet han kjøper boligen, da dette kan være flere år etter en ulovlig utbyggingsavtale er inngått.

Det bør også tas stilling til hvordan forbudet skal virke på intensjonsavtaler og andre vide avtaler som inngås i perioden før forbudet trer i kraft, hvor hensikten er å omgå forbudet. Her bør det gis effektive overgangsregler.

Oppsummering

Forbrukerrådet er av den oppfatning at departementets forslaget til forskriftstekst ikke er egnet til å gjøre forbudet mot sosial infrastruktur tilstrekkelig effektivt og at det på enkelte punkter ikke er i tråd med Stortingets intensjoner.

Vi anbefaler at departementet vurderer forskriftsforslaget på nytt, at det endres/forbedres på de punkter som er nevnt ovenfor og at departementet kommer med et nytt forslag til forskriftstekst.

Med hilsen

for Forbrukerrådet


Erik Lund-Isaksen
direktør


Roger Helde
underdirektør