

Kommunal- og regionaldepartementet
v/ Egil Stabell Rasmussen
Pb 8112 Dep
0032 OSLO

(Referanse må oppgis)
Vår referanse: 200501562-2
Arkivkode: L00 &00
Saksbehandler: Øyvind Renslo
Deres referanse: 05/2820
Dato: 30.11.2005

KOMM. OG REG. DEP	
06 DES 2005	
05/2820-37	
Ark.	MMH
Avd.	BB/ BY / ESR

Høringsuttalelse om forslag til forskrift om avgrensning av bruk av utbyggingsavtaler

Vi viser til brev fra Kommunal- og regionaldepartementet av 27. september vedrørende forslag om forskrift om avgrensning av bruk av utbyggingsavtaler. Høringsfristen er satt til 1. desember 2005.

Departementet har foreslått slik forskrift;

"§ xx Avgrensning av bruk av utbyggingsavtaler

Utbyggingsavtaler kan ikke inneholde vilkår om at utbygger skal gi bidrag til finansiering av offentlige sosiale infrastrukturtiltak som barnehager, skoler, sykehjem eller andre lignende tilbud som er en del av det lovpålagte kommunale tjenestetilbudet eller som i hovedsak er finansiert av det offentlige.

Som bidrag kan også regnes utgifter i forbindelse med forskuddtering, lån eller andre kredittytelser i den grad de ikke motsvares av noen økonomisk ytelse fra det offentlige."

Under høringen i Stortinget redegjorde KS nærmere for sitt prinsipielle syn på bruk av utbyggingsavtaler. Det fremgikk at KS ønsket betydelig grad av avtalefrihet. Det var for øvrig KS sitt syn at lovteksten balanserer kommunens og utbyggers interesser på en akseptabel måte. Det er derfor KS sitt prinsipielle syn at forskriften ikke bør inneholde et slikt absolutt forbud mot bidrag til sosial infrastruktur, men at lovens kriterier bør gjelde.

KS er likevel innforstått med at et flertall i komiteen under Stortingets behandling ønsket et forbud mot bidrag til sosial infrastruktur, og at departementet etter alt å dømme vil vedta en forskriftstekst som forsøker å fange opp et forbud mot bidrag til sosial infrastruktur. KS har imidlertid vesentlige innvendinger til den foreslåtte forskriftsteksten. Det vises til særlig til at forskriftsteksten er uklar for så vidt gjelder om og hvilken annen sosial infrastruktur enn barnehage, skole og sykehjem som rammes av forbudet. KS vil blant annet på den bakgrunn foreslå ny forskriftstekst som gir et mer begrenset og klarere anvendelsesområde.

KS vil oppsummere sine innvendinger til forslag til forskriftstekst slik:

1. Avtalefrihet

Det er etter KS sin oppfatning ønskelig med størst mulig grad av avtalefrihet mellom kommunen og utbygger. Både kommunen og utbygger er i stand til å ivareta sine interesser på en tilfredsstillende måte. Den type preseptorisk lovgivning som er gitt i forskriften passer etter KS sin oppfatning ikke i sammenheng med avtaler om utbygging av områder, hvor kommuner og utbyggere er i stand til å ivareta egne interesser, og hvor formålet med å avtale bidrag vil være i begge parter interesse.

2. Motstrid mellom lov og forskrift

KS reiser spørsmålet om det foreligger motstrid mellom vedtatt lov og forslag til forskriftstekst, og om lovens § 64 e derfor ikke gir departementet tilstrekkelig kompetanse til å foreslå slik forskriftstekst.

Det fremgår av lovens ordlyd i § 64 b at det er åpnet for å avtale visse bidrag til sosial infrastruktur. Etter forskriften er dette forbudt.

Når det gjelder utbyggers adgang til forskuddtering synes det særlig å foreligge motstrid. Det fremgår følgende av bestemmelsen i § 64 b siste ledd:

"Avtalen kan uansett gjelde forskuddtering av kommunale tiltak som er nødvendig for gjennomføringen av planvedtaket".

Etter lovteksten er det slik adgang til forskuddtering også utover de begrensninger som for øvrig fremgår av § 64 b, hvor loven stiller krav til balanse mellom ytelser mv. Etter forskriften er det ikke adgang til slik forskuddtering ved at det kun er åpnet for låneavtaler hvor kommunen tilbakebetaler lån til markedspris. Det er etter KS sin oppfatning tvilsomt om loven gir hjemmel for å fastsette et slikt forbud da forskriften her synes å stride mot lovteksten. Dersom forskriftsteksten ble vedtatt, vil spørsmålet om motstrid ventelig bli avgjort av domstolene.

KS er forøvrig kritisk til den lovgivningsteknikk som er anvendt i nevnte sak. Stortinget har her ikke gjennom lov, men gjennom uttalelser under behandlingen i Stortinget, langt på vei fastsatt innholdet i reglene. Dette gir ikke den betryggende lovgivningsprosessen som er ønskelig, og som også grunnloven forutsetter.

3. Nærmere om Stortingets intensjon

Stortingets intensjon med å pålegge departementet å utarbeide forskrift fremgår blant annet av komiteens innstilling O nr. 73, side 4 første spalte. Det uttales følgende:

"– komiteens flertall støtter planlovutvalgets forslag om å begrense bruken av utbyggingsavtaler til kun å omfatte tiltak som defineres som teknisk infrastruktur. Dette vil skape klare rammer for innhold i utbyggingsavtaler og bidra til forutsigbarhet for utbygger som forhindrer store kostnadsoverføringer til boligkjøper".

Selv om lovteksten ikke ble i samsvar med ovennevnte sitat ved at flertallet ikke fulgte planlovutvalgetes forslag, viser dette likevel hva som var Stortingets intensjon med å forby bidrag til sosial infrastruktur. Som det fremgår var det hovedsakelig to forhold som begrunnet forbudet:

- 1) *Ved å forby utbygger å kunne gi bidrag til sosial infrastruktur, ville Stortinget forhindre store kostnadsoverføringer til boligkjøper*
- 2) *Stortinget oppfattet videre loven for skjønnsmessig, og ville bidra til å skape klare rammer og forutsigbarhet for utbygger og kommunen ved en forskrift*

Når det gjelder punkt 1, så mottar KS nå tilbakemeldinger fra kommuner om at boligbyggingen kan bli redusert som følge av at kommunen blant annet ikke klarer å ta hele kostnaden med sosial infrastruktur i forbindelse med utbygging av nye boligområder. Det medfører at markedsprisen for eksisterende og nyoppførte boliger kan øke som følge av at tilbudet av nyoppførte boliger på markedet blir redusert. Mens Stortingets intensjon med forbudet var å forhindre prisøkning på boliger, kan således konsekvensen av forskriften bli at markedsprisene på boliger stiger som følge av det kan bli bygget færre boliger.

Når det gjelder Stortingets intensjon om at forskriften skal bidra til klarhet oppfylles intensjonen for så vidt gjelder skole, barnehage og sykehjem. Når det gjelder hvilke øvrige tiltak som forskriften eventuelt er ment å ramme, er dette meget uklart. Det erkjennes også i departementets kommentarer til forskriften. Forslaget til forskrift bidrar tvert i mot til uklarhet, og er i strid med det som var Stortingets intensjon.

Det forholdet at forbudet mot forskuddtering synes å stride mot lovens ordlyd, bidrar også til uklarhet.

4. Evaluering

Departementet har opplyst at en legger opp til en vurdering av bruken av utbyggingsavtaler om et par års tid, hvor man vil vurdere om det er ønskelig med endringer. Med tanke på denne evalueringprosessen bør departementet i første omgang vektlegge klarhet. Det vil skape bedre forutberegnlighet for partene, og vil også gi et bedre grunnlag for senere evalueringer av lovens og forskriftens anvendelsesområde.

5. KS forslag til forskriftstekst

KS foreslår slik forskriftstekst:

"Utbyggingsavtaler kan ikke inneholde vilkår om at utbygger skal gi bidrag til finansiering av offentlig barnehage, skole og sykehjem. Som offentlig menes 100 % eid eller finansiert av det offentlige, eller som i hovedsak er finansiert av det offentlige.

"Som bidrag regnes også utgifter i forbindelse med forskuddtering, lån eller kredittytelser i den grad de ikke motsvares av noen økonomisk ytelse fra kommunen eller står i rimelig forhold til kommunens bidrag til gjennomføring av planen".

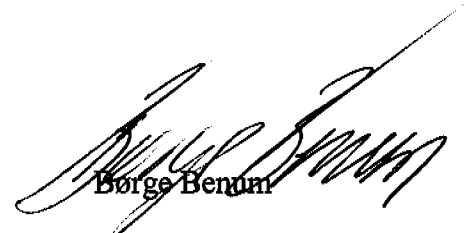
Forslaget til ny forskriftstekst gir i første ledd en klar og forutsigbar regel som både kommuner og utbygger kan innrette seg etter. Det er liten fare for misbruk av regelen som i følge loven for øvrig legger klare begrensninger på hva som kan avtales. For eksempel vil bidrag til bygging av rådhus, mv klart falle utenfor hva loven tillater. Det er derfor nødvendig å utforme en forskrift med tanke på slike tilfeller.

KS sitt forslag til nytt 2. ledd medfører at det blir samsvar mellom innhold i loven og forskriften.

* * *



Olav Ulleren



Børge Benum