

Høringsuttalelse fra Institutt for eiendom og juss ved NMBU til Forslag til endringer i plan- og bygningsloven om fortetting, transformasjon, utbyggingsavtaler mv.

Det vises til høringsnotat fra KMD, sendt ut 30. juni 2021. Institutt for eiendom og juss (EIEJUSS) er gitt utsatt frist for innsending av høringsuttalelse til 1. desember 2021, jf. epost fra Magnar Danielsen, KMD

Høringsuttalelsen fra EIEJUSS er avgrenset til enkelte deler av høringsnotatet:

- Begrepsbruk
- Jordskifte som virkemiddel
- Eiendomsomdanning
- Enkelte sider vedrørende områdemodell for finansiering av infrastruktur

Begrepsbruk

"Urbant jordskifte"

Jordskifte "urbant jordskifte", omtales flere steder i høringsnotatet, slik vi ser det med delvis sprikende begrepsmessig innhold.

I forslag til ny § 11-8 a *Hensynssoner med krav om fortetting, omforming og fornyelse og bruk av særskilte gjennomføringsvirkemidler* sies det at: *Det kan gis bestemmelser til slike hensynssoner om ... c) **bruk av jordskifte** til gjennomføring av reguleringsplan etter § 12-7 nr. 13.*

I merknader til endringsforslagene vises det i høringsnotatet til at *Bokstav c hjemler å gi bestemmelse om **bruk av jordskifte ved fortetting, omforming og fornyelse for å fastsette fordelingsordning**. Kommunen definerer områder som skal omfattes av en samlet planprosess i omformings- og fornyelsessammenheng. For nærmere omtale vises til kapittel 2.3.2.1.*

I kapittel 2.4.6 om bestemmelsen til hensynssonen etter § 11-8 a om bruk jordskifte og ekspropriasjon vises det til at § 11-8 tredje ledd bokstav e i dag brukes formuleringen «og at det skal brukes særskilte gjennomføringsvirkemidler», uten å spesifisere nærmere hvilke virkemidler det siktes til. Begrepet særskilte gjennomføringsvirkemidler gir ingen umiddelbare assosiasjoner for personer som ikke er kjent med plan- og bygningsloven eller jordskifteloven som har bestemmelser om urbant jordskifte. Departementet mener at lovbestemmelsen bør klargjøres og de aktuelle virkemidlene bør fremgå direkte av loven. De gjennomføringsvirkemidlene som finnes i dag er utbyggingsavtaler, urbant jordskifte, ekspropriasjon og opparbeidingsplikt. (...). Departementet foreslår derfor at begrepet særskilte gjennomføringsvirkemidler brukes i overskriften, og at jordskifte og ekspropriasjon tas inn som egne punkt i bestemmelsen, jf. lovforslaget § 11-8 a fjerde ledd bokstav c og d.

Vi opplever det som en uheldig sammenblanding av begreper i høringsnotatet, og at denne sammenblandingen er gjennomgående. Det kan virke som om begrepet «jordskifte» og «urbant jordskifte» blir brukt synonymt med jordskifteloven § 3-30 til § 3-32 som er fordeling av planskapt netto verdiøkning. Vi mener dette blir upresist og misvisende. Urbant jordskifte er etter vår oppfatning bruken av de rettsendrende virkemidlene i jordskiftelovens kapittel 3 (§ 3-4 til § 3-10) i

urbane områder. Begrepet «jordskifte» viser til virkemidlene i jordskifteloven kapittel 3, jf. § 3-4 til § 3-10 uavhengig av geografisk plassering.

Fordeling av planskapt netto verdiøkning er plassert under kapittel 3 om Jordskifte, men regnes ikke som et jordskifte eller som en ordinær jordskiftesak. Saker etter § 3-30 til § 3-32 er en egen sakstype. Vilåårene i jordskifteloven § 3-2, § 3-3 og § 3-18 gjelder ikke for slike saker, se Prop. 101 L (2012-2013) s. 86.

Begrepet «urbant jordskifte» ble i rapporten «Virkemidler for bedre arealutnyttelse i byer og tettsteder» i 2001, utgitt av Miljøverndepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Landbruksdepartementet introdusert som bruk av jordskiftelovas virkemiddel i by og tettsteder. Forslaget ble tatt videre i «Forslag til jordskiftevirkemidler i byer, tettsteder og hytteområder – «urbant jordskifte» i 2003 utgitt av Landbruksdepartementet. Utredningen ble fulgt opp i Ot.prp. nr. 78 (2004-2005) med flere lovendringer. Den viktigste endringen var i jordskifteloven (1979) § 1a: «Lova gjeld for alle eiendomar dersom ikkje anna følgjer av lova her eller andre lover.» Det var en formalisering av det Høyesterett uttalte i Rt. 2000 s. 1119 -om at det må legges til grunn at bestemmelsen om arealbytte ikke er begrenset til å gjelde landbrukseiendommer. I tillegg kom bestemmelsene om fordeling av planskapt netto verdiøkning i jordskifteloven (1979) § 2 andre ledd bokstav h.

Et krav om fordeling av planskapt netto verdiøkning kan behandles av jordskifteretten i samme sak som andre sakstyper jordskifteretten har kompetanse til å behandle, enten det gjelder krav etter kapittel 3, 4 eller 5, eller som egen sak. Det er heller ikke krav til geografisk plassering eller spesielle arealformål i en sak etter § 3-30 til § 3-32. Dette gjør også at det er viktig å ha en konsistent begrepsbruk.

"Særlige samarbeids- eller eierformer"

I kapittel 1.1.1 i høringsnotatet vises det til at hensikten med nye bestemmelser om områdeutvikling er å *effektivisere kommunens arbeid ved fortetting og transformasjon i byer og tettsteder*. Videre i kapittelet omtales bestemmelse om felles planlegging, omforming og fornying, og bruk av særlige samarbeids- eller eierformer. Forslaget til ny § 11-8 tredje ledd bokstav e viderefører tidligere elementer om dette: *Sone med krav om felles planlegging for flere eiendommer, herunder med særlige samarbeids- eller eierformer, samt omforming og fornyelse*.

Vi mener at begrepet *særlige samarbeids- eller eierformer* ikke er godt, selv om dette er en videreføring fra tidligere lovgivning. I Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 220 sies følgende om dette: *Denne sonen dekker også det samme som i tidligere lov var hjemlet innenfor § 25: Privat veg, fellesområder, offentlig formål osv. Det synes hensiktsmessig å skille ut disse reglene som hensynssoner, fordi endringer i eiendoms- og driftsansvar skjer i stadig større utstrekning*.

Ut fra denne uttalelsen i lovforarbeidene kan det synes som om begrepet *særlige samarbeids- eller eierformer* isolert sett omfatter mer enn det er ment, i hvert fall om man ettergår henvisningene til tidligere lover (hhv. § 25 i plan- og bygningsloven av 1985 og § 26 i Bygningsloven av 1965). Disse lovene omtaler fellesområder og ikke samarbeids- og eierformer generelt.

Vi mener det er uheldig å bruke begrepet *eierformer* her. Faglitteraturen¹ om begreper om eiendomsforhold skiller som regel mellom eieformer, eiendomsforhold og eierforhold. Eieformer angår de juridiske reglene for avgrensning av eiendomsrett (knippe rettigheter) , dvs. hvordan

¹ Se for eksempel: Sevatdal, H. (1987). Eiendomsforhold og arealbruk. Kart og Plan, Bind 47(1), s. 89–95.

rettigheter i fast eiendom erverves og sikres. Med eiendomsforhold menes de rent fysiske egenskapene, dvs. i hovedsak forhold som styres gjennom matrikkellov, eierseksjonslov, mv. Eierforhold handler om egenskaper ved eieren, bl.a. om denne er en fysisk eller juridisk person. Utvikling av fast eiendom, særlig i fortetting og transformasjon, styres i stor grad gjennom ulike former for selskapsdannelse. Eierformer som term, viser i litteraturen til denne type egenskaper ved eieren. Det begrepsmessige innholdet i termen, slik den brukes i lovteksten, handler imidlertid om eieformer, dvs. ulike måter å organisere rettigheter i fast eiendom. Dette mener vi er en uheldig begrepsbruk.

Fortetting og transformasjon

Det begrepsmessige innholdet i termene *fortetting* og *transformasjon* omtales i kapittel 2.2.1 i høringsnotatet. Fortetting brukes ikke i dagens plan- og bygningslov, men foreslås inkludert sammen med *omforming* og *fornyelse* i § 11-8a, selv om det i høringsnotatet argumenteres for at *begrepene omforming og fornyelse språklig sett kan omfatte fortetting*.

Det foreslås imidlertid ikke å inkludere transformasjon som begrep. Dette begrunnes med at *begrepene omforming og transformasjon har identisk meningsinnhold*. I dagligtale brukes imidlertid fortetting og transformasjon i utstrakt grad. Omforming og fornyelse brukes i liten grad i dagligtale. Vi mener derfor at det kan være uheldig at man velger å inkludere fortetting i lovteksten, med den begrunnelse at det er for å klargjøre at lovtekstens termer begrepsmessig omfatter fortetting, mens man ikke gjør en tilsvarende avklaring mht. transformasjon. Dette kan være egnet til å skape forvirring. Dette understrekes av at departementet selv i høringsnotatet i stor grad velger å bruke transformasjon som begrep når man omtaler andre behov, f.eks. i kapittel 2. 5 om *mer effektiv eiendomsomdanning i transformasjonsområder*.

Jordskifte som virkemiddel

Omfanget av fordeling av planskapt netto verdiøkning

Det er foreløpig kun to saker som er behandlet av domstolene, men i begge sakene har partene inngått forlik. Saksgangen har vært slik:

- Kilen Syd – Vestfold jordskifterett JTON-2015-28 – Agder lagmannsrett LA-2017-111634 – Høyesterett HR-2019- 1152-A – Agder lagmannsrett og
- Opstadmoen – Østfold jordskifterett 17-191930RENJSAR Opstadmoen – Borgarting lagmannsrett sak nr. 20-079254AJA-BORG/03.

Spesielt Kilen Syd har tatt svært lang tid.

Det er også få reguleringsplaner som har satt vilkår om at de planskapte verdiene skal fordeles. Mer om dette i Cathrine Liss Hoddevik (2021). Intensjonen med å fordele planskapte verdier, s. 329-365 i Eiendom og juss vol. 1 utgitt på Universitetsforlaget.

Lovens ordlyd

Forslag til ny § 11-8 a første til fjerde ledd har fått slik ordlyd:

§ 11-8 a. Hensynssoner med krav om fortetting, omforming og fornyelse og bruk av særskilte gjennomføringsvirkemidler

Kommunen skal gjennom aktivt samarbeid med beboere, grunneiere, festere, utbyggingsaktører, myndigheter og andre interesserte i planområdet legge til rette for at arealplaner for fortetting, omforming og fornyelse kan bli effektivt gjennomført.

Det kan fastsettes hensynssoner med krav om fortetting, omforming og fornyelse og bruk av særskilte gjennomføringsvirkemidler. Til slike soner kan det fastsettes mål og utarbeides en områdeutviklingsstrategi som omtaler rammer og hensyn som skal ivaretas ved den etterfølgende planleggingen av området.

Det kan gis retningslinjer til slike soner om gjennomføring av fortetting, omforming og fornyelse, samt om bruk av særskilte gjennomføringsvirkemidler.

Det kan til gis bestemmelser til slike hensynssoner om

a) krav om felles planlegging for flere eiendommer, fortetting, omforming og fornyelse og særlige samarbeids- eller eierformer

b) infrastruktur som nevnt i § 11-8 tredje ledd bokstav b

c) bruk av jordskifte til gjennomføring av reguleringsplan etter § 12-7 nr. 13

d) ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan etter § 16-2.

Dessverre har spesielt § 11-8 a fjerde ledd bokstav c fått en, slik vi vurderer det, upresis ordlyd. Vi antar dette skyldes en uklar begrepsbruk i høringsnotatet, jf. det vi har kommentert ovenfor.

Vi legger til grunn at det menes at det kun er jordskifteloven § 3-30 til § 3-32 som skal anvendes. Dette må gå klart frem av ordlyden, f.eks ved følgende presisering:

c) bruk av jordskifteloven § 3-30 til § 3-32 til gjennomføring av reguleringsplan etter § 12-7 nr. 13

Dersom man i forslaget til ny paragraf likevel mener at hele virkemiddelapparatet i jordskifteloven kapittel 3, jf. § 3-4 til § 3-10 skal kunne anvendes må dette utredes grundig.

I mange tilfeller er det manglende samsvar mellom reguleringsplan og eiendomsgrenser som gjør gjennomføringen av en reguleringsplan stopper opp. Denne situasjonen er drøftet og illustrert i lovforarbeidene til arealbyttebestemmelsen (i dag jordskifteloven § 3-4), se Ot.prp. nr. 78 (2004–2005) s. 24-26. Det finnes en rekke avgjørelser fra jordskifterettene som illustrerer bruken, se for eksempel en sak fra Tynset behandlet av Nord-Østerdal jordskifterett (JTYN-2020-15565) og en fra Nes behandlet av Akershus og Oslo jordskifterett (JLST-2016-170686).

Eiendomsomdanning

Det foreslås i høringsnotatet, jf. kapittel 2.5. å effektivisere eiendomsomdanningen i transformasjonsområder gjennom bl.a. å definere *eiendomsomdanning* som en egen sakstype i matrikkellova. Hensikten er å kunne håndtere opprettelse og sammenslåing av matrikkelenheter, samt arealoverføringer og grensejusteringer, som en samlet sak.

En slik justering vil kunne åpne for å kunne håndtere mange enkeltendringer i en operasjon. I seg selv er dette en forenkling av omstruktureringen av eiendomsforholdene i transformasjonsområder. EIEJUSS mener høringsnotatet belyser en relevant problemstilling, all den tid dagens system legger opp til unødvendig mange enkeltsteg i saksbehandlingen. Det er således liten tvil om at det er behov for et bedre instrument for gjennomføring av komplekse transformasjons- og fortettingsprosjekter. Det er imidlertid behov for en bredere utredning enn hva høringsnotatet legger opp til.

På s. 61 i høringsnotatet skriver departementet at dagens fremgangsmåter ved eiendomsomdanning kan bli mer effektive, og foreslår at *utbygger kan samle opp flere enkeltendringer i samme*

utbyggingssak etter mønster fra hvordan struktureringen skjer i jordskiftesaker. Hva departementet legger i dette utdypes i liten grad. Det er uklart hvorvidt den nye sakstypen er ment å gi kommunen en videre myndighet enn hva som følger av dagens lovgivning. Jordskifteretten er en særdomstol som på vilkår kan endre eiendomsforhold og rettigheter i tråd med lov og vedtatte arealplaner, for å skape mer tjenlige forhold. Det følger av jordskifteloven § 3-17 at jordskifteløsningen ikke må være i strid med bindende offentlige regler om arealbruk. Videre er det en viktig forutsetning for å gjennomføre en rettsendrende sak for jordskifteretten, for eksempel arealbytte etter jordskifteloven § 3-4, at de materielle vilkårene er til stede. Det vil si § 3-2 (utjenlig situasjon), § 3-3 (mer tjenlige eiendomsforhold) og § 3-18 (vern mot tap).

Etter vårt syn mangler høringsnotatet motargumenter mot å opprette eiendomsomdannelse som en egen sakstype i matrikkeloven. Dette gjør høringsnotatet unyansert og det blir vanskelig å vurdere både prinsipielle og praktiske konsekvenser av forslaget. Dersom det er meningen at den nye sakstypen skal gi kommunen en utvidet myndighet i eiendomsomdanningssaker, må dette drøftes mye grundigere enn det som går fram av notatet, all den tid slike spørsmål berører grunnleggende maktfordelingsstrukturer for samfunnet.

På s. 173-174 skriver departementet om matrikulering og at eiendomsomdanning som sakstype vil kunne kreve store systemtekniske endringer både i matrikkel og grunnbok. Det finnes allerede et opplegg for matrikkelføring av jordskiftesaker. Nyere forskning viser at det er knyttet en del utfordringer til matrikkelføring av rettsendrende saker etter jordskifteloven kapittel 3. Se Veronica Trygstad (2021). Forholdet mellom matrikkelregelverket og jordskifteregelverket, s. 161-196 i Eiendom og juss vol. 1 utgitt på Universitetsforlaget.

Opprydding i tinglyste rettigheter.

I kapittel 2.5.4. i høringsnotatet er det nevnt at Høgskulen på Vestlandet (HVL) har trukket fram en del problemstillinger knyttet til eiendomsomdanning uten å fremme konkrete forslag til lovendringer. En av disse problemstillingene er knyttet til behovet for å kunne rydde opp i eksisterende private rettigheter knyttet til transformasjonsområdet. Det fremgår av høringsnotatet at departementet vil ta forslagene med i det videre arbeid med regelverket, uten at det fremgår av notatet hva dette innebærer. Vi ønsker derfor å knytte noen merknader til dette.

Vi mener det er behov for å se på reglene om avlysing av heftelser. Da tinglysningsloven skulle vedtas, var tanken at tinglysningsdommeren skulle ha plikt til «å rense ut av grunnbøkene alt dødt stoff», Ot.prp. nr. 9 (1935) s. 37. Dette forutsatte et helt annet tinglysingssystem enn dagens, og det hadde vært en fordel å få klarere regler om sletting av gamle heftelser enn det dagens ex officio-slettinger er basert på. Behovet er generelt, men vil bety spesielt mye i forbindelse med eiendomstransformasjoner, der det kan være snakk om mange berørte matrikkelenheter.

Ved seksjonering blir det etablert nye grunnboksblader for hver enkelt eierseksjon. Disse erstatter eiendommens tidligere grunnboksblad, og det betyr at heftelser i grunneiendommen må slettes før seksjoneringen gjennomføres dersom heftelsene ikke skal overføres til seksjonenes grunnboksblad. Et transformasjonsområde kan omfatte mange små enheter, og hver av disse vil ha sitt eget sett med heftelser. Er en av disse enhetene da siste rest av en (en gang stor) eiendom som er utparsellert, vil samtlige bestemmelser som er tinglyst i forbindelse med utparselleringene hefte i dette restarealet. Parsellen en rettighet ble tinglyst til fordel for, kan i slike tilfeller ligge svært langt fra det som er igjen av hovedbølet.

Rettigheter tinglyst som del av byggesak kan normalt ikke slettes uten at kommunen samtykker. Tinglysingen legger til grunn at så lenge det er klart hvem som er samtykkeberettiget og det er mulig å innhente samtykke, er det ikke aktuelt å vurdere sletting ex officio.

Enkelte kommuner har gebyrbelagt samtykkearbeidet. I 2013 (ref. 13/1370-2) besvarte Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) et spørsmål om lovligheten om slike gebyrer med at det også vil være kommunens ansvar etter plan- og bygningsloven å sørge for en forsvarlig oppfølging av heftelsene; dette vil også innebære at kommunen må bidra til at heftelsene slettes når de ikke lenger kan eller vil gjøres gjeldende. Arbeidet vil da også kunne gebyrbelegges, når heftelsen som slettes ivaretar krav etter plan- og bygningsloven. Det ble vist til begrensningen som følger av selvkostprinsippet, men KRDs konklusjon var at:

«Kommunen har en relativt stor grad av frihet til selv å bestemme hvordan arbeidsoppgavene de er pålagt å gjennomføre skal organiseres og gebyrbelegges. Departementet har ikke grunnlag for å ta stilling til om gebyrbelegging av sletting av heftelser i konkrete regulativer er i strid med pbl § 33-1.»

I et transformasjonsområde må eksisterende rettigheter og heftelser nødvendigvis avklares og håndteres som del av prosjektet. Som del av dette arbeidet vil man også finne ut hvilke tinglyste heftelser som er relevante og hvilke som rent faktisk er knyttet til enheter langt fra transformasjonsområdet. Likevel må det altså innhentes kommunalt samtykke for hver eneste plan- og bygningslov-relatert heftelse før de kan slettes fra matrikkelenhetene innenfor transformasjonsområdet. I kommuner uten gebyrkrav fører det «bare» til kostnader i form av merarbeid for kommunen og prosjektet; i kommuner med gebyrkrav også til økte prosjektkostnader. I den store sammenhengen vil det være snakk om «småpenger», men det er likevel en kostnad som i siste instans må dekkes av kjøperne.

Vi mener følgelig at systemet for sletting av heftelser ex officio bør utvides slik at det omfatter plan- og bygningslov-relaterte rettigheter der kommunen er samtykkeberettiget, forutsatt at det bekreftes eller dokumenteres at heftelsen enten ivaretas som del av et prosjekt eller er knyttet til en eiendom som ikke ligger i nærheten av avgivereiendommens restareal (bruksnummeret rettighetseiendommen i sin tid ble skilt ut fra) slik at det er åpenbart at den tinglyste veg- eller VA-rettigheten ikke er relevant for den gjenværende delen av avgivereiendommen.

Områdeutvikling

Gjeldende rett

I høringsnotatet, under beskrivelsen av gjeldende rett, kapittel 2.3 beskrives kommunedelplaner som virkemiddel. Delplaner sammenlignes med reguleringsplaner. Det argumenteres bl.a. med at *Dersom planen skal være mer overordnet og i første rekke peke ut utbyggingsretninger og utbyggingsgrenser, kan kommunedelplan være mer hensiktsmessig.*

Det er litt overraskende at man her legger så stor vekt på kommunedelplaner, all den tid denne plantypen på mange måter ble utdefinert for arealplanlegging da 2008-loven ble vedtatt. Jf. f.eks. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 9: *Utvalgets forslag om områdeplan følges ikke opp, slik at det på arealsiden bare skilles mellom kommuneplanens arealdel og reguleringsplan.*

På side 128 i Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) sies det videre at *Dersom kommunen skal stå for all planlegging i et område, vil det kunne lages en mer detaljert områderegulering som gir direkte grunnlag for gjennomføring av tiltak uten bruk av detaljregulering. Men det er også fullt mulig å utarbeide områderegulering som beholder detaljeringsnivået i hittil benyttede kommunedelplaner,*

det vil si der planen definerer formål, hovedtrekk i utformingen og viktig infrastruktur og fellesområder, mens det forutsettes at detaljspørsmål løses gjennom senere detaljregulering. Hovedforskjellen mellom detaljert kommunedelplan og områderegulering vil være prosesskravene, som for reguleringsplaner også omfatter direkte varsel til berørte private, og klagerett.

Det er grunn til å tro at mange langdryge transformasjonsprosesser nettopp skyldes forhold innen eiendomsregimet, der grunneieres rettssituasjon er vesentlig for å kunne styre transformasjonsprosessene på en god måte. Etter vår vurdering bør forenklete områdereguleringsplaner vektlegges, som man i Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) nettopp argumenterte med at kunne gjennomføres like overordnet som i kommunedelplaner (som gir grunneiere mindre rettigheter). Jf. også Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 108 (riktignok en henvisning til Planlovutvalgets forslag): *Kommunedelplan kan utarbeides for spesielle sektorer, samfunnsoppgaver eller temaer. Betegnelsen skal ikke lenger gjelde for arealplaner for en del av kommunens område.*

I høringsnotatet argumenteres det på s. 26 for at *For å sette overordnede mål og rammer ved bytransformasjon og områdeutvikling, vil den mest praktiske planformen være kommunedelplan, med etterfølgende detaljering i reguleringsplan.* På s. 27 argumenteres det imidlertid for at *Det primære formålet med områderegulering er at planen skal avklare hovedstrukturene og prinsippene for bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser i et område, og/eller legge rammer for videre detaljering.* Det kan synes som om man er noe uklar i argumentasjonen mht. valg av plantype.

På s. 33 i høringsnotatet vises det til at den som utvikler sin eiendom sist kan trekke veksler på nybygging og oppgradering som andre gjør på naboeiendommene i kvartalsomdanning og områdeutvikling. Motsatt har de som utvikler først en ulempe ved at de må selge et nybygg i et område hvor det vil være byggeaktivitet i flere år framover.

På den andre siden vil den som selger først, til en lavere kvadratmeterpris fordi området er lite utviklet, kapitaliserer på gevinsten langt tidligere. Det å vente er først et alternativ dersom det er kontantstrøm som kan utnyttes på et delfelt. Et annet, og etter vår mening minst like problematisk forhold som det departementet beskriver i høringsnotatet, er at det ikke er gjennomføringsplikt på transformasjonsområder. Når kommunene i praksis ikke eksproprierer eller bidrar til frivillig oppkjøp av tomter, vil dette føre til forsinket gjennomføring av politiske vedtak om transformasjon.

Forslag til ny modell for områdeutvikling

Departementet mener, jf. s. 43-44 at det ikke er hensiktsmessig å gjeninnføre fortetting og transformasjon som eget arealformål. Det argumenteres med at dette i tilfelle lett vil kunne legge for store bindinger på framtidig arealbruk i slike transformasjonsområder.

Vi er enige med departementet i at fleksibilitet er viktig i transformasjon. Spørsmålet er mer "fleksibilitet for hvem" og "fleksibilitet om hva". Myndighetenes fleksibilitet er ikke nødvendigvis det samme som eiendomsutviklerens fleksibilitet og prosessuell fleksibilitet er ikke det samme som arealbruksfleksibilitet.

Det er derfor ikke uten videre lett å forstå hvorfor en hensynssone (skravur) skal være et mer fleksibelt redskap enn en formålssone (farge). En formålssone kan være svært vidt definert (f.eks. "sentrumsformål" eller generell "kombinert bebyggelse og anleggsformål"). En hensynssone kan i praksis gi svært detaljert anvisning av tillatt arealbruk. Derfor er påstanden om at en hensynssone gir mer fleksibilitet enn en formålssone ikke mulig å vurdere uten at påstanden kvalifiseres.

I innledningen til diskusjonen om forslaget til mer effektiv områdeutvikling diskuteres også reglene om "urbant jordskifte" (jf. s. 44). Det vises til at reglene er vanskelig å forstå. Vi har tidligere i

høringsuttalelsen problematisert den unøyaktige ordbruken om virkemidlene i jordskifteloven, og gjentar ikke disse poengene her. Sett bort fra det, er det lett å forstå hvorfor man fra myndighetenes side ønsker å utvide adgangen til å kunne gi bestemmelser om samarbeid, infrastruktur, mv. Også her kunne imidlertid høringsnotatet vært bedre strukturert. Man omtaler samarbeid på ulike nivåer samtidig, f.eks. samarbeid som prosess helt generelt og samarbeid om konkrete ting. Samarbeidsbehovene omtales i sammenheng med "urbant jordskifte". Er det å forstå dithen at man ønsker endringer i jordskiftelovgivningen for å få til dette, eller knyttes behovspåpekningen til plan- og bygningsloven?

Et annet poeng er at uten en forståelse for om og hvordan eiere ønsker eller klarer å samarbeide til dels er et organisatorisk forhold (eierstruktur, organisatorisk eiendomsmorfologi). Tar behovene (og ev. forslag til lovendring som følge av dette) inn over seg hvordan eierstrukturen legger føringer for og påvirker handlingsrommet?

I beskrivelsen av hvorfor man mener at en hensynssone er et bedre egnet virkemiddel enn et arealformål beskrives følgende: *«de kan legges inn i en eksisterende arealplan og fungere som et eget selvstendig informasjonslag eller regelsett som ikke nødvendigvis forutsetter endringer i andre deler av planen de tilknyttes. Videre sies det at Ved å legge hensynssonen oppå et eksisterende planområde som skal transformeres, vil hensynssonen kunne legge premissene for den fremtidige omformingen av området uten at det må gjøres andre endringer i planen».*

Dette opplever vi som en uklar argumentasjon. Det å legge inn en ny hensynssone (eller å endre på skriftlige bestemmelser knyttet til en hensynssone) vil være en planendring, noe man typisk gjør ved en planrullering eller ved endring av en arealplan mer generelt. Prinsipielt sett er det i utgangspunktet det faktiske arealformålet i planen som legger rammen for hva som kan bygges. En hensynssone vil bare gi en nærmere beskrivelse av de hensyn som skal tas ved plangjennomføringen, herunder ev. også legge inn bestemmelser om finansieringsløsning. Det samme vil f.eks. en stiplet avgrensing, en opplisting av eiendommer som inngår, osv. gjøre. Det er større fare for at man legger en hensynssone vilkårlig utenom og på tvers av enkelteiendommer dersom man lager en hensynssone. Dette kan påvirke verdsettingssituasjonen.

På s. 45 argumenteres det for at *Rettsvirkningen av sonen er at fremtidige detaljreguleringer må ivareta de hensyn som fremgår av hensynssonen*. Det samme vil for øvrig også gjelde dersom man velger å gi en rekkefølgebestemmelse til planen, jf. § 12-7 nr. 10.

På s. 49 i høringsnotatet argumenteres det for at det bør gis en bestemmelse til hensynssonen etter § 11-8 a som stiller krav til kommunen om å være en særlig aktiv samarbeidspart og tilrettelegger i utviklingsarbeidet. I selve forslaget til ny lovtekst har dette fått ordlyden *Kommunen skal gjennom aktivt samarbeid med beboere, grunneiere, festere, utbyggingsaktører, myndigheter og andre interesserte i planområdet legge til rette for at arealplaner for fortetting, omforming og fornyelse kan bli effektivt gjennomført*. Slik vi leser dette, er ikke denne ordlyden uten videre dekkende for det behovet man argumenterer for. Dette gjelder ikke minst at ordet *tilrettelegger* ikke er tatt inn i lovteksten.

Områdemodell

Forslagene om å innføre *områdemodell* som et virkemiddel i fortetting og transformasjon er overordnet sett etter vår mening en god tanke. Men ikke uten utfordringer.

De viktigste utfordringene er:

1. Tidspunkt for innbetaling av forpliktelser
2. Beregningsgrunnlaget for fastsetting av områdebelastning
3. Modellens navn

Tidspunkt for innbetaling av forpliktelser

Det foreslås at betalingsforpliktelsen i områdemodellen skal inntreffe ved rammetillatelse. Det er viktig at størrelsen på forpliktelsene som utviklere blir belastet med blir tidlig avklart.

Områdemodellen kan slik sett bidra til større forutsigbarhet for utviklerne. Problemet med å knytte innbetalingen til rammetillatelse er imidlertid at man pålegger utbyggere en forpliktelse for tidlig i prosjektutviklingen, noe som vil føre til dårligere prosjektøkonomi, uten at et så vidt tidlig betalingstidspunkt nødvendigvis gir en vesentlig bedre løsning for kommunen. Rammesøkte prosjekter vil ikke alltid bli iverksatt, bl.a. fordi det ikke sikres tilstrekkelig salg til at eksterne byggelån, mv. kan åpnes. Forhåndssalg før rammesøknad, som ellers kunne vært en løsning, vil være risikofylt for utvikler, gitt at solgte løsninger ikke er sikret å kunne bygges før etter at rammetillatelse er gitt.

Beregningsgrunnlaget for fastsetting av områdebelastning

Høringsnotatet foreslår rimelig tydelige regler for hvilke elementer som kan inngå i områdemodellen for finansiering av infrastruktur. I tillegg til de reglene om dette, skal det også gis bestemmelser om type, omfang, kvalitet og standardnivå på infrastrukturen. I høringsnotatet sies det at *fortegnelsen må være klar og entydig*. Det skal lages kostnadsestimat for infrastrukturen. Her sies det i høringsnotatet at kommunen *kan her benytte regneark eller lignende oversikter*. Videre må det etableres en fordelingsnøkkel for kostnader mellom eiendommene i hensynssonen. Høringsnotatet sier at denne skal belastes *etter den reelle belastningen infrastrukturen får som følge av tiltaket på den enkelte eiendom eller den nytten tiltakene har for utbyggingen*. Dette danner etter vår oppfatning et rimelig godt utgangspunkt for å etablere betalingsforpliktelser iht. områdemodellen.

Mer utfordrende blir det imidlertid når høringsnotatet redegjør for og foreslår modell for å fastsette en kostnadsramme, enten ved fordeling av kostnadsbidragets størrelse gjennom faste satser eller som en prosentvis andel av kostnadene, og justering av kostnadene over tid i tråd med kostnadsutviklingen for infrastrukturen. Dette kommer med sannsynlighet til å bli en stor utfordring for kommunene, særlig når det i høringen vises til at *Det er ikke adgang til å fravike rammene som bestemmelsen fastsetter for fastsetting av kostnadsbidrag* og at kostnadsestimater (jf. forslag til ny § 11-8 a sjettede ledd bokstav d) ikke kan avvikes med mer enn 15 prosent.

Selv om det presiseres at kostnadsestimater skal utarbeides med ekstern sakkyndig bistand (med mindre kommunen finner det åpenbart unødvendig), vil dette være utfordrende. Det er ikke uvanlig at byggeprosjekter får en overskridelse på mer enn 15 prosent. Videre framkommer det heller ikke hva som kan inngå av sikkerhetsmarginer i kostnadsestimater. Det er f.eks. vanlig ved finansieringsvedtak for statlige byggeprosjekter å avsette såkalte P50 og P85 estimater, der Stortinget bevilger P85, mens byggherre (ofte Statsbygg) får tildelt P50. Resten avsettes til ev. overskridelser. En slik avsetning på langt mer enn de foreslåtte 15 prosent gjøres selv om disse byggeprosjektene er langt mer sikre kostnadsestimater enn det en kommune vil være i stand til å gjøre i forbindelse med investeringer på et så tidlig stadium som områdemodellen legger opp til.

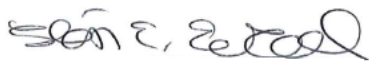
Modellens navn

Vi vil avslutningsvis bemerke at navnet *områdemodell* kanskje ikke er helt dekkende for det faktiske begrepsmessige innholdet i termen. Ordet *modell* vil i dagligtale stort sett forstås som en ramme for

hvordan noe kan gjøres (f.eks. en modell for samhandling). Det rettslige innholdet i områdemodellen er imidlertid langt snevrere, i den forstand at det fastsettes rimelig entydige rammer for hva dette innebærer av forpliktelser både for kommunen og for utbygger. Vi mener derfor at denne måten å organisere betalingsforpliktelser på burde kunne få et mer treffende navn.

Ås NMBU, 30. november 2021,

Mvh. Institutt for eiendom og juss, NMBU



Helén E. Elvestad

Instituttleder v/ Institutt for eiendom og juss

Terje Holsen