



Kommunal- og distriktsdepartementet

Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Vår referanse: 23/03898-4
Arkivkode: ---
Saksbehandler: Torild Fagerbekk
Deres referanse:
Dato: 11.12.2023

Høringsuttalelse – Forslag til endringer i plan- og bygningsloven om grunneierfinansiering av infrastruktur, utbyggingsavtaler mv.

1 Om høringen

Vi viser til Kommunal- og distriktsdepartementets brev 11. september 2023 med frist 12. desember 2023 for å komme med innspill til høringsnotat med forslag til endringer i plan- og bygningsloven (pbl). Forslaget gjelder grunneierfinansiering av infrastruktur og utbyggingsavtaler.

Høringen er en oppfølging av en tidligere høring fra 2021, der flere høringsinstanser uttrykte bekymring knyttet til et forslag om en «*områdemodell*» for finansiering av infrastruktur.

Som vi begrunner nærmere nedenfor, fraråder vi departementet å legge frem det foreliggende forslaget slik det er foreslått.

2 Forslaget

Departementet oppgir at bruk av utbyggingsavtaler som ordning for bidrag fra grunneiere til finansiering av infrastruktur (grunneierbidrag) kan ha flere utfordringer, herunder:

- komplisert og uforutsigbar praktisering
- tidkrevende forhandlingsprosesser
- ujevn byrdefordeling og «*gratispassasjerer*»
- behov for bedre verktøy og større rettssikkerhet

Målet med forslaget til ny finansieringsmodell skal være å tilrettelegge for raskere boligbygging, ved å bedre forutsigbarheten og ved å synliggjøre krav til offentlig infrastruktur og kostnader på et tidlig tidspunkt. Forslaget skal være ment å åpne for at kommunen kan vurdere behovet for offentlig infrastruktur for et større område, sørge for tidlig medvirkning fra berørte aktører, og legge til rette for at nødvendige infrastrukturkostnader fordeles på flere utbyggere enn i dag.

Departementet opplyser at det skal være frivillig for kommunen å ta i bruk den foreslåtte finansieringsmodellen. Hvorvidt modellen er frivillig å ta i bruk når den peker seg ut som anvendelig, fremstår imidlertid ikke som klart, se punkt 5.3 nedenfor.

Forslaget om grunneierfinansiering kan i hovedsak oppsummeres slik:

- Kommunen angir et geografisk virkeområde for finansieringsordningen i planverket ved inntegning av en særskilt *hensynssone*.
- Kommunen angir i en bestemmelse til hensynssonen hva som er nødvendig infrastruktur for utbygging av området.
- Kommunen beregner kostnaden til infrastrukturen i hele utbyggingsområdet, og fordeler kostnaden på den samlede fremtidige utbyggingen.
- Kostnaden fastsettes som et *kostnadsbidrag* per kvm. bruksareal (BRA).
- Grunneierne og utbyggerne betaler kostnadsbidraget til kommunen når de søker om igangsettingstillatelse.

Forslaget innebærer også endringer, justeringer og presiseringer i reglene om utbyggingsavtaler.

3 Anbefaling

Vi fraråder som nevnt departementet å legge fram det foreliggende forslaget slik det er foreslått, se punkt 5.1. Vi utdyper våre enkelte anbefalinger og begrunnelser nedenfor under punkt 5, men oppsummerer de mest sentrale her:

- Modellen fremstår som byråkratisk, teoretisk, krevende og lite fleksibel, se punkt 5.2.
- Lovforslaget innebærer unødvendig statlig detaljstyring og overstyring av partenes muligheter til å finne egne løsninger, se punkt 5.3.
- Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet, og flere av departementets begrunnelser for forslag om endring er heller ikke begrunnet med nærmere fakta grunnlag.
- Kommuner og utbyggere finner i dag ved bruk av utbyggingsavtaler gjennomgående gode og frivillige løsninger tilpasset det enkelte prosjektet. En videreutvikling av finansieringsmodellen bør skje i tett dialog med relevante aktører, og frivillig utprøving av en revidert versjon av modellen bør vurderes, se punkt 5.4.
- De foreslåtte endringene og justeringene i dagens rammer for bruk av utbyggingsavtaler støttes ikke – det er vanskelig å se behov eller tilstrekkelig begrunnelse for forslagene.

4 Vi opprettholder hovedbudskapet i høringsuttalelsen fra 2021

Vi innleder med å vise til KS' høringsuttalelse 19. november 2021, hvor hovedpunktene var disse:

- Intensjonene om mer skreddersydde verktøy for kompleks transformasjon og fortetting ble støttet.
- Bærekraftig transformasjon og fortetting med kvalitet må være sentrale mål.
- Mer tidkrevende prosesser med større økonomisk risiko, økt ansvar og økt arbeidsmengde for kommunene krever utvidede tidsfrister, økt kapasitet og ny kompetanse.
- Økonomisk risiko kan ikke i sin helhet legges på kommunene, og foreslått sikkerhetsmargin på 15% for kostnadsestimater var alt for lav.
- Kommunene må ha reell frihet til å velge mellom utbyggingsavtaler og områdemodell.
- Kommunalt skjønn i beregning og fordeling av kostnader bør ikke kunne overprøves.
- Det var behov for grundigere utredning i tett dialog med relevante kompetansmiljøer.
- Forslag om at forbud om finansiering av sosial infrastruktur presiseres i § 17-9 ble ikke støttet.

Vi opprettholder i det vesentlige det samme hovedbudskapet også til det foreliggende forslaget til regler om grunneierfinansiering.

5 Nærmere vurderinger

5.1 Det reviderte forslaget til finansieringsmodell for infrastruktur bør ikke lovfestes

Det reviderte forslaget inneholder forbedringer knyttet til grad av risiko for den enkelte kommune. Modellen fremstår likevel fortsatt som krevende for kommunene, både med tanke på økonomisk risiko og modellens møte med planlegging etter pbl.

Konsekvensene av bruk av modellen, sammen med en vurdering av andre og mer fleksible løsninger, bør også belyses bedre før den evt. implementeres i loven. Kommuner og utbyggere klarer i dag å finne løsninger i fellesskap – tilpasset det enkelte utbyggingsprosjektet – som ivaretar begge partenes interesser. Vi viser i forlengelsen av dette til at ulike aktører i bransjen nylig har fremforhandlet en balansert standardavtale – en blankett – som gir partene et særlig egnet virkemiddel for å finne gode og tilpassede løsninger. Departementets forslag har betydelige svakheter, og vi er bekymret for at det kan fungere som et hinder for at partene selv fortsatt finner frem til gode og tilpassede avtaler. Slik kan forslaget på en uheldig måte endre den praksisen som mange steder har etablert seg.

Vi viser i denne sammenheng også til skeptiske uttalelser fra kommuner og relevante fagmiljøer, spesielt i den kategorien kommuner departementet mener modellen er mest aktuell for. Videre merker vi oss at selv store bykommuner – som i utgangspunktet er positive til modellens hensikt – påpeker svakheter og uavklarte forhold knyttet til modellens praktiske anvendelse.

5.2 Modellen fremstår som byråkratisk, teoretisk, krevende og lite fleksibel

Departementet foreslår en bestemmelse om plikt til periodevis oppdatering av kostnadsbidraget som er beregnet. Perioden settes til fem år, men departementet åpner for at kommunen kan oppdatere hyppigere dersom den finner behov for det. Som eksempel på grunn til tidligere oppdatering nevnes at kostnadsbidraget i vesentlig grad blir feil over tid på grunn av kraftige prisendringer på byggevarer eller andre innsatsfaktorer som er nødvendig for etablering av infrastrukturen.

Det er vanskelig å ha tilstrekkelig oversikt over – og beregne – kostnadsbildet i en tidlig fase i store og komplekse utbyggingstiltak. Endringer i kostnadsbidraget vil derfor måtte forventes, og vil bli nødvendig. Det må være opp til kommunen selv å bestemme når – og hvor ofte – kostnadsbidraget skal gjennomgås og eventuelt justeres.

Forslaget redegjør for forhold *innenfor* hensynsonen. I utbyggingsprosjekter kan det imidlertid oppstå behov for å utføre tiltak også *utenfor* hensynsonen, som partene i dag til en viss grad lovlig kan hensynte, jf. nedenfor under punktet om utbyggingsavtaler. Hvordan kommunen kan hensynte *disse* kostnadene sammenholdt med gjeldende rett, er ikke behandlet nærmere i høringsnotatet, og krever en nærmere utredning.

Når departementet nå foreslår en modell der kommunens kostnadsberegninger skal gjennomgås hvert femte år, legges det opp til krevende endringsprosesser med korte intervaller. Dette er særlig belastende når kommunens beregninger dessuten skal kunne påklages til statsforvalteren. Beregningsprosessen vil gå ut over effektivitet og forsinke selve gjennomføringsprosessen i prosjektet, og er derfor bekymringsfullt.

Detaljeringsgraden av infrastrukturen og oversikten over praktiske problemer er forhold som er vanskelig å ha oversikt over i en tidlig fase av et prosjekt, noe modellen tar lite høyde for. Modellen fremstår derfor mer teoretisk enn som en praktisk gjennomførbar modell.

5.3 Lovforslaget innebærer unødvendig statlig detaljstyring og overstyring av partenes muligheter til å finne egne løsninger

Forslaget til ny grunneierfinansieringsmodell innebærer statlig overstyring og detaljstyring i strid med kommunelovens nærhetsprinsipp og forholdsmessighet i kommuneloven § 2-2.

Departementet foreslår som nevnt å innføre *klagerett* på kommunens kostnadsberegning med statsforvalteren som klageinstans. Det er ikke begrunnet nærmere hvorfor dette er nødvendig, og det er ikke gitt en vurdering av negative sider ved slik detaljstyring, herunder hvilke negative konsekvenser det kan ha for den foreslåtte modellen. Statlig klagebehandling vil i seg selv også hindre effektivitet. Slike klageprosesser må påregnes å ta lang tid og være ressurskrevende.

Etter dagens bestemmelser for utbyggingsavtaler kan en grunneier eller utbygger ikke pålegges å betale for infrastruktur som ikke er *nødvendig* for utbyggingen. Slike utgifter skal følgelig ikke tas med i beregningsgrunnlaget. Derfor representerer det ikke noe nytt at dette også vil gjelde dersom den foreslåtte finansieringsmodellen innføres. Det er likevel ikke klagerett til statsforvalteren når det i dag *avtales* en finansieringsmodell i *utbyggingsavtaler*. Vi kan av den grunn ikke se behovet for å innføre klagerett på fastsetting av kostnadsbidraget når bidraget knyttes til en *hensynssone* i stedet for en *utbyggingsavtale*. Kostnadsbidraget må det ligge til det kommunale skjønnet å avgjøre.

Det må altså være opp til kommunen – i drøftinger med utbygger basert på gjeldende regelverk – å avgjøre hva som er *nødvendig*, uavhengig av om kostnadsberegningen fastsettes i utbyggingsavtaler eller ved bruk av den foreslåtte finansieringsmodellen. Sett hen til at departementet også legger opp til at kostnadsberegningen skal fastsettes gjennom en egen beregningsmodell og forutsettes utarbeidet av en sakkyndig, er det enda vanskeligere å se behovet for å innføre statlig overprøving. En *domstol* vil likevel alltid kunne fastlegge lovbestemmelsens nærmere innhold og prøve om forvaltningen har holdt seg innenfor lovens rammer, og derved ivareta den enkelte utbyggers rettsikkerhet.

Videre legges det opp til vide forskriftshjemler med vid adgang for staten til å fastsette forskrifter. Dette skaper lite forutsigbarhet. Behovet og muligheten for derved å kunne gjøre ytterligere inngrep i partenes avtalefrihet er ikke godt begrunnet i forslaget.

Departementet legger opp til at det ikke skal være adgang til å bruke utbyggingsavtaler ved bruk av hensynssone. Dette foreslåtte forbudet er ikke tilstrekkelig begrunnet. Uttalelser i høringsnotatet tilsier dessuten at departementet legger til grunn at det heller ikke skal være adgang til å bruke utbyggingsavtaler eller andre modeller dersom den foreslåtte modellen for hensynssoner som sådan er *anvendelig*. Vi mener det må være reell frihet for kommunen til å avgjøre hvorvidt den vil bruke hensynssone eller andre modeller, og en eventuell lovendring må utrykke tydelig hvorvidt det er ment å være slik frihet.

5.4 En videreutvikling av finansieringsmodellen bør skje i tett dialog med relevante aktører, og frivillig utprøving av en revidert versjon av modellen bør vurderes

Dersom departementet ønsker å arbeide videre med videreutvikling av en modell for grunneierfinansiering, foreslår vi at departementet nedsetter en arbeidsgruppe med representanter fra kommuner og relevante fagmiljøer og bransjer, som sammen kan utarbeide et omforent forslag. Som medlemsorganisasjon for alle landets kommuner og fylkeskommuner deltar KS gjerne i dette arbeidet. Vi foreslår også at departementet går i dialog med kommuner som ønsker utprøving av en revidert versjon av modellen, enten gjennom forsøk etter forsøksloven eller annen type pilot, før det evt. vedtas lovendringer. Utprøving vil både gi nyttige erfaringer for videreutvikling av modellen, og gi oversikt over konsekvenser for kommunene knyttet til kapasitet, kompetanse og organisering.

5.5 De foreslåtte endringene og justeringene i dagens rammer for bruk av utbyggingsavtaler støttes ikke

Departementet foreslår med ny bestemmelse § 17-5 en «*endring*» i rammene for grunneierens og utbyggers bidrag. For øvrig fremgår det at departementets forslag innebærer «*hovedsakelig justeringer og presiseringer*» i reglene for utbyggingsavtaler.

Vi støtter ikke forslaget til endring i rammene for hva kommunen kan kreve i bidrag fra utbygger og grunneier. Forslaget innebærer en ytterligere begrensning i hva kommunene kan forhandle seg frem til i avtaler med utbyggere. Det er uklart hva som er faktagrunnlaget for at departementet foreslår denne begrensningen i partenes avtalefrihet, hvilken endring av praksis som departementet ønsker og hva bakgrunnen for departementets ønske om slik endring er.

Departementet skriver at kommuner ved inngåelse av avtaler om merverdiavgift for å redusere merverdiavgift-belastningen, bare kan forbeholde seg rett til å avtale å få dekket sine administrative kostnader i forbindelse med å redusere utbyggers kostnader til merverdiavgift ved realopparbeiding. Dette er en vesentlig endring av gjeldende rett. Det vil også innebære en endring av den praksisen som i dag følges mellom kommuner og utbyggere. Departementet kommenterer verken praksis, forholdet til tidligere rett, eller behovet for endring nærmere.

Det fremstår ikke som klart hvorvidt ny foreslått bestemmelse i § 17-4, første ledd bokstav a om hva en utbyggingsavtale kan inneholde bestemmelser om, medfører «*justeringer og presiseringer*», eller om departementet tar sikte på å endre gjeldende rett. Departementet tar utgangspunkt i premissene i høyesterettsavgjørelse i HR-2021-953- A, som gjelder adgang til å stille rekkefølgekrav. Høyesteretts oppsummering fremgår av avsnitt 58 og 59 i dommen. Gjennom de eksemplene som departementet gir i høringsnotatet om hvordan innholdet i ny regel skal forstås, synes det imidlertid som om departementet ønsker å oppstille et *snevreste* handlingsrom for kommunene enn det som kan utledes av høyesterettsdommen. Det vises også til redegjørelse for gjeldende rett slik den gjengis i Borgarting lagmannsretts dom i LB-2019-135154, som direkte gjaldt bruk av utbyggingsavtaler.

Som vi berører ovenfor, synes departementet å ville begrense både kommunens adgang til å bruke utbyggingsavtaler og størrelsen av avtalebidrag, uten at dette er tilfredstillende begrunnet. En slik begrensning er i strid med forholdsmessighetsprinsippet i kommuneloven § 2-2. Det er i det hele vanskelig å se behov eller begrunnelse i empiri eller annet kunnskapsgrunnlag for innstramming i partenes adgang til å bruke utbyggingsavtaler.

For øvrig viser vi til Standard Norges nye «*Byggblankett for utbyggingsavtaler 8447*» som eksempel på verktøy for å sikre høyere juridisk kvalitet og mer ensartet praksis knyttet til utarbeiding av utbyggingsavtaler. Blanketten er nevnt under punkt 5.1 ovenfor. Når dette virkemiddelet nå er blitt utarbeidet, er vi opptatt av at departementet ikke foreslår regelendringer som endrer den balansen aktørene har fremforhandlet.

Vi kan heller ikke se at de øvrige forslagene til justeringer og presiseringer som foreslås knyttet til utbyggingsavtaler er hensiktsmessige eller nødvendige sammenholdt med dagens regelverk.

Med hilsen

Mari Trommald
Fung. områdedirektør

Johan Spiten
Avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur