

Regelrådets uttalelse

Om: **Forslag til endringer i plan- og bygningsloven om fortetting, transformasjon, utbyggingsavtaler mv.**

Ansvarlig: **Kommunal- og moderniseringsdepartementet**



Regelrådets konklusjon: **Forslaget er tilstrekkelig utredet**

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Deres ref.:

21/2623

Vår ref.:

21/00189

Vår saksbehandler:

Kristin Johnsrud

Dato:

04.10.2021

Uttalelse

Om: **Forslag til endringer i plan- og bygningsloven om fortetting, transformasjon, utbyggingsavtaler mv.**

Konklusjon: **Forslaget er tilstrekkelig utredet**

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har sendt på høring forslag til endringer i plan- og bygningsloven som blant annet skal bidra til mer effektiv planlegging og gjennomføring av fortettings- og transformasjonsprosjekter. Departementet har samtidig sendt på høring forslag til endring i statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning.

Regelrådet vil gi ros til departementet for et grundig bakgrunnsarbeid. De eksterne rapportene og innspillene gir nyttig informasjon om utfordringene med gjeldende regelverk og kommer med alternative forslag til endringer. Etter Regelrådets vurdering bruker departementet rapportene i høringsnotatet på en god måte.

Videre finner Regelrådet at kostnads- og nyttevirkninger av forslagene for næringslivet gjennomgående er kvalitativt beskrevet i høringsnotatet. Den kvalitative beskrivelsen gir et tilstrekkelig bilde av virkningene for næringslivet. Regelrådet finner det videre positivt at det er gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse av finansiering av offentlig infrastruktur i utbyggingsområder. Regelrådet finner likevel at det er enkelte svakheter i utredningen når det gjelder hensynet til små bedrifter og forutsetninger for en vellykket gjennomføring. I tillegg kunne en språklig bearbeiding gitt et mer leservennlig høringsnotat på et svært viktig område for et bredere publikum.

Regelrådet oppfatter at hovedbyrden legges på kommunene. For næringslivets del er det imidlertid grunn til å tro at målene med forslagene kan oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet. Dette forutsetter imidlertid at kommunene lykkes.

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger. Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen
Sandra Riise
leder av Regelrådet

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

1 Om forslaget som er sendt på høring

Kommunal- og moderniseringsdepartementet sendte den 30. juni 2021 på høring to høringsnotater med høringsfrist 1. november. Det første høringsnotatet gjelder forslag til endringer i plan- og bygningsloven som blant annet skal bidra til mer effektiv planlegging og gjennomføring av fortetnings- og transformasjonsprosjekter i byer og tettsteder. Departementet foreslår også et mer forutsigbart finansieringssystem for infrastrukturtiltak, der størrelsen på private kostnadsbidrag til nødvendig infrastruktur kan fastsettes i reguleringsplan. Det andre høringsnotatet omhandler forslag til endringer i statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning.

Arbeidet er forankret i Granavolden-plattformen, der det står at regjeringen vil sikre bedre sammenheng mellom planlegging og byggesaksbehandling, rekkefølgekrav og utbyggingsavtaler, og forenkle prosessene og regelverket for gjennomføring av fortetting og transformasjon i byer og tettsteder.

2 Regelrådets prioritering

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1.

Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold, jf. vedtektene § 2 første ledd. Rådet står fritt til å prioritere hvilke saker vi gir uttalelser til. På denne bakgrunn prioriterer Regelrådet å uttale seg om et utvalg av saker.

Plan- og bygningsloven er et viktig rammeverk for både bolig og næringsutvikling i kommunene. Forslagene til endringer omhandler forholdet til utbygger og utbyggers plikter. Det er viktig at plan- og bygningsloven fungerer effektivt slik at kommunene kan nå sine overordnede målsetninger og at grunneiere får utviklet sine eiendommer på en god og effektiv måte. På denne bakgrunn har Regelrådet valgt å uttale seg til denne høringen.

3 Regelrådets vurdering av utredningen av konsekvenser for næringslivet

Det følger av Regelrådets vedtekter § 2 første ledd at Regelrådet skal ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Rådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Som grunnlag for vurderingen nedenfor har Regelrådet særlig tatt utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksen kapittel 2. Det vil si punkt 2-1 Minimumskravene til utredning og punkt 2-2 Omfang og grundighet. Regelrådet har også sett hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen punkt 3-1.

3.1. Kostnadsvirkninger og nyttevirkninger for næringslivet

Departementet gir i høringsnotatet en grundig beskrivelse av utfordringene med gjeldende regler knyttet til utbyggingsavtaler og privat finansiering av infrastrukturtiltak. Departementet har ikke

gitt en overordnet beskrivelse av bransjen, men departementets gjennomgang av utfordringene bidrar til å tegne et informativt bilde av hvem utbyggerne er og hvilke utfordringer de har. Regelrådet finner at kostnads- og nyttevirksomheter av forslagene for næringslivet gjennomgående er kvalitativt beskrevet i høringsnotatet. Den kvalitative beskrivelsen gir et etter Regelrådets vurdering et tilstrekkelig bilde av virkningene for næringslivet. Regelrådet kan ikke se at virkningene for næringslivet er forsøkt tallfestet. Regelrådet har imidlertid forståelse for at det kan være utfordrende å tallfeste de konkrete virkningene av tiltakene som er ment å forbedre planprosessene i kommunene.

Regelrådet finner det positivt at det er gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse av finansiering av offentlig infrastruktur i utbyggingsområder (SØA Rapport 36-2018) og at departementet gjengir relevante vurderinger fra rapporten i høringsnotatet. Høringsnotatet viser også til en rekke andre eksterne utredninger og innspill som bidrar til å belyse problemstillingene og til å heve kvaliteten på begrunnelsen for forslagene.

Regelrådet oppfatter at forslaget om områdemodell i hovedsak er ment å løse utfordringer ved fortetting og transformasjon i tettbebygde strøk. I områder med mer spredt bebyggelse er det imidlertid grunn til å tro at utbyggingsavtalene fortsatt vil holde stand. Regelrådet savner en vurdering av om forslagene i høringsnotatet også møter utfordringene knyttet til manglende utbygging i mindre tettsteder og områder med mer spredt bebyggelse. I slike områder er det gjerne én grunneier som må dekke infrastrukturtiltakene uten at dette kan veltes over på eiendomsprisen.

3.2. Konkurransenvirkninger for næringslivet

Etter Regelrådets vurdering er konkurransenvirkningene av forslagene i noe grad gjort rede for i høringsnotatet. Virkninger for konkurransen er imidlertid i størst grad omtalt i forbindelse med beskrivelse av utfordringene med gjeldende regelverk. Det fremgår av høringsnotatet at uforutsigbarhet skaper risiko, og at dette kan ha konkurransenvirkninger for næringslivet. Regelrådet antar at større utbyggere har bedre forutsetninger og økonomi til å håndtere uforutsigbarhet. Videre vil større utbyggere ha bedre forutsetninger for å forhandle med kommunene om vilkårene i utbyggingsavtalene, og i verste fall også kunne håndtere tyngende vilkår. Regelrådet finner det positivt at departementet har utredet tiltak for å øke forutsigbarheten, ved å blant annet stille strengere krav til kommunene når det gjelder samarbeid med næringen og klargjøring av infrastrukturbehovet i en tidlig fase.

3.3. Forenkling for næringslivet

Slik Regelrådet forstår det er formålet med forslagene større forutsigbarhet for utbyggere. Bedre forutsigbarhet kan i praksis bidra til enklere plan- og eiendomsprosesser dersom målene oppnås. Regelrådet registrerer videre at det foreslås konkrete forenklingstiltak for å oppnå mer effektiv eiendomsomdanning i transformasjonsområder slik at utbygger kan samle opp flere enkeltendringer i samme utbyggingspakke.

3.4. Digitalisering

Regelrådet oppfatter at formålet med forslagene er å gjøre plan- og eiendomsprosessene mer effektive og forutsigbare. Regelrådet kan ikke se at departementet har omtalt eller vurdert digitale

løsninger som kan bidra til å oppnå disse målene. Regelrådet registrerer imidlertid at departementet gjør rede for behovet for systemtekniske endringer i matrikkel og grunnbok i forbindelse med innføring av eiendomsomdanning som sakstype. I den forbindelse vil Regelrådet oppfordre departementet til å opprette brukervennlige løsninger for å legge til rette for en mest mulig effektiv saksbehandling.

3.5. Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

Regelrådet kan ikke se at hensynet til små virksomheter er særskilt vurdert i høringsnotatet. Regelrådet er kjent med at det er mange små utbyggere som oppfører bolig og næringsbygg, særlig i distriktene. Disse vil gjerne ha begrenset økonomisk bæreevne og kapasitet til å håndtere infrastrukturkrav fra kommunen. Regelrådet savner på denne bakgrunn en vurdering av om små og store utbyggere har de samme utfordringene, og om forslagene til endringer vil bedre situasjonen også for de små.

3.6. Alternative tiltak

Regelrådet finner det positivt at departementet har utredet alternative tiltak for å løse utfordringene med fortetting, transformasjon og utbyggingsavtaler. Regelrådet mener at departementet bruker de eksterne rapportene og innspillene på en god måte i høringsnotatet. Videre er departementet tydelig på hvilken modell de foreslår og hvorfor.

3.7. Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Regelrådet finner det positivt at departementet har vurdert enkelte forutsetninger for en vellykket gjennomføring i forbindelse med hvert enkelt forslag. Den viktigste forutsetningen er at kommunene evner å gjennomføre de nye oppgavene de blir pålagt. I den forbindelse savner vi en vurdering av kommunenes, og særlig mindre kommuners, mulighet til oppfylle reglene som stiller store krav til ressurser og kompetanse. At kommunene lykkes er avgjørende for en vellykket gjennomføring.

Videre savner Regelrådet en vurdering av behovet for veiledning til kommunene. Når 356 kommuner fortsatt skal tolke det samme regelverket vil det nok fremdeles være utfordringer knyttet til likebehandling.

3.8. Andre kommentarer til utredningen og gjennomføringen av høringen

Etter Regelrådets vurdering kunne høringsnotatet med fordel vært grundigere bearbeidet. Høringsnotatet bærer preg av gjentakelser, og språket er unødvendig tungt med lange setninger. Fokus på dette ville etter Regerådets vurdering gitt et knappere og mer leservennlig høringsnotat.

4 Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Høringsnotatet inneholder i all hovedsak forslag til forbedringer av plan- og eiendomsprosessene i kommunene i forbindelse med utbygging av eiendom. Disse forbedringene skal komme utbyggerne til gode i form av mer effektive og forutsigbare planprosesser. Regelrådet oppfatter at hovedbyrden legges på kommunene. For næringslivets del er det imidlertid grunn til å tro at

målene med forslagene kan oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet. Dette forutsetter imidlertid at kommunene lykkes.