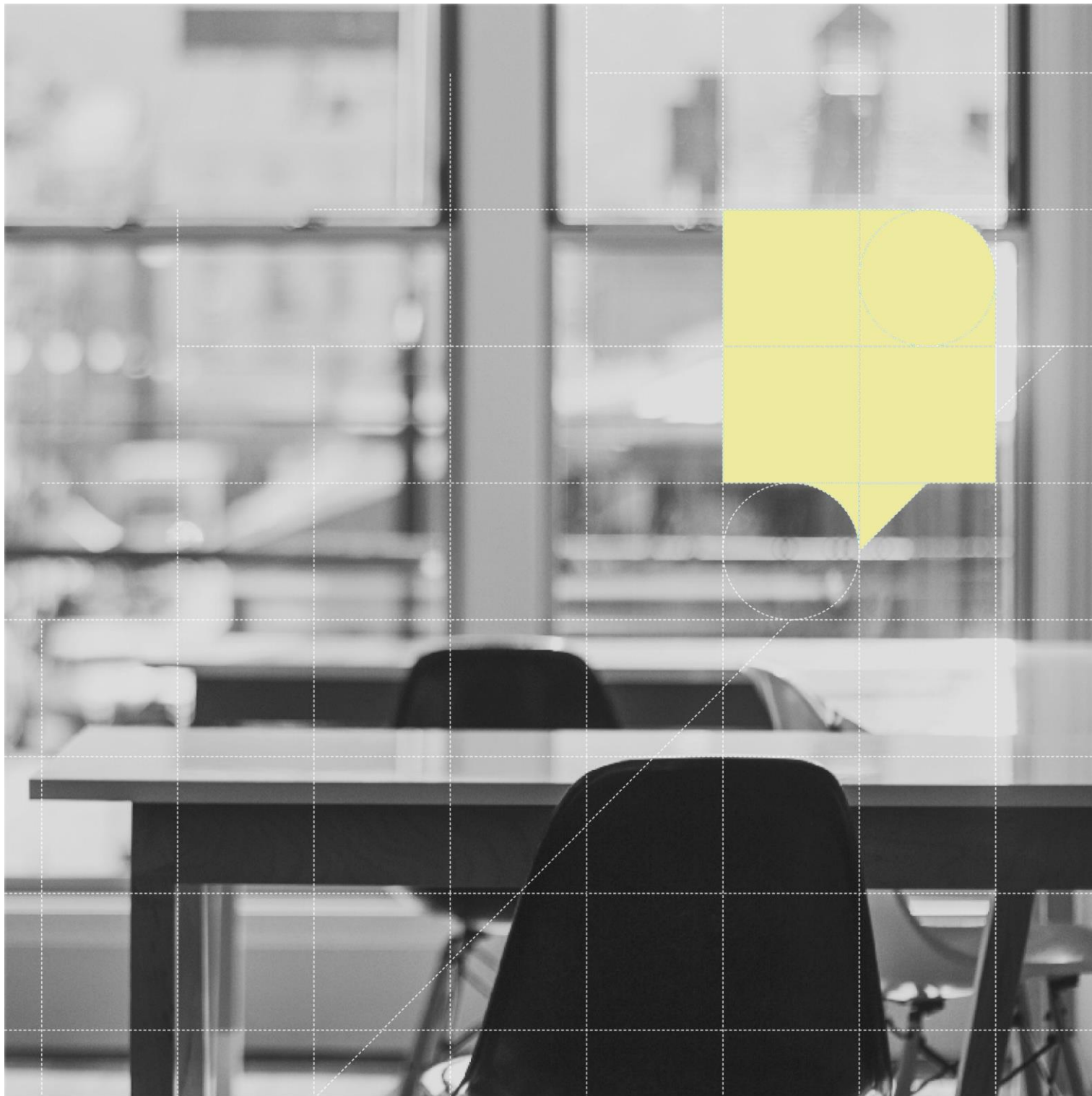


Regelrådets uttalelse

Om: **Høring – forslag til endringer i plan- og bygningsloven og kart- og planforskriften**

Ansvarlig: **Kommunal- og distriktsdepartementet**



Regelrådets konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Kommunal- og distriktsdepartementet

Deres ref.:

24/1084

Vår ref.:

24/00101

Vår saksbehandler:

Cathrine B. Rønning

Dato:

04.07.2024

Uttalelse

Om: **Høring – forslag til endringer i plan- og bygningsloven og kart- og planforskriften**

Konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Kommunal- og distriktsdepartementet har sendt forslag til endringer i plan- og bygningsloven og kart- og planforskriften på høring 15.04.2024. Regelrådet mener at utredningen av forslaget til endringer har svakheter på enkelte punkter.

Departementet har grundig beskrevet problemene de ønsker å løse. Det er positivt at departementet presenterer flere alternative tiltak og varianter og inkluderer eksempler fra andre land. Eksisterende begrensninger for alternativer er også analysert. Berørt næringsliv er identifisert og til en viss grad beskrevet. Forslaget innebærer at en rekke forutsetninger må være oppfylt for en vellykket gjennomføring. Departementet har gjengitt de fleste forutsetningene på en tilfredsstillende måte.

Beskrivelsen av målet med forslaget kunne vært mer presis under de ulike forslagene. Det mangler en grundig utredning av næringslivet som blir indirekte berørt og om bransjen inneholder små virksomheter. Virkningene for utbyggerne er i noen grad utredet, men konkurransevirkninger og virkningene for de indirekte berørte er i liten grad beskrevet. Forslagene kan føre til økt behov for kapital i byggeprosessen og lavere utbyggingshastighet, noe som vil ramme de små kraftigere enn de store utbyggerne.

Regelrådet mener at utredningen bør inneholde en vurdering av når og hvordan anbefalt tiltak bør evalueres. Vi kan heller ikke se at departementet har foreslått eller anslått når bestemmelsene skal tre i kraft. Regelrådet stiller spørsmål ved om det er nødvendig med regulering i denne saken.

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger.

Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen

Sandra Riise
leder av Regelrådet

1 Om forslaget som er sendt på høring

Kommunal- og distriktsdepartementet har sendt forslag til endringer i plan- og bygningsloven og kart- og planforskriften på høring 15.04.2024. Forslaget til endringer i plan- og bygningsloven innebærer at kommunene får mulighet til å gi planbestemmelser om at det i et utbyggingsområde skal benyttes borettslag som organisasjonsform, at en andel av boligene skal være utleieboliger, herunder utleieboliger spesifisert som kommunalt disponerte eller eide boliger, eller at en andel boliger skal tilbys med nye boligkjøpsmodeller med markedsbaserte betingelser som leie-til-eie og/eller deleie.

Departementet foreslår også at «studentboliger» blir et nytt arealformål på kommuneplan- og reguleringsplannivå. Arealformålet foreslås tatt inn som nytt underformål til arealformålet «bebyggelse og anlegg» i kart- og planforskriften.

Formålet med endringene er å gi kommunene bedre verktøy for å fremme sosial bærekraft og legge til rette for mer variert boligsammensetning. Det skal igjen motvirke levekårsutfordringer, øke etableringsmulighetene i boligmarkedet med å sikre boligtilbud for alle, og et bedre bomiljø.

2 Regelrådets mandat og prioritering

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1. Rådet gir rådgivende skriftlige uttalelser ved høring.

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.

2.1 Hvorfor Regelrådet har valgt å uttale seg om saken

Regelrådet har valgt å uttale seg om saken fordi forslagene til endringer vil berøre mange private virksomheter, som for eksempel boligutbyggere og underleverandører til utbyggere. Endringer i boligutviklingen og boligmarkedet har stor betydning for samfunnet. Det er også viktig at det legges til rette for et regelverk som ikke medfører unødvendige byrder for norske virksomheter.

3 Regelrådets vurdering av utredningen

Ifølge Regelrådets vedtekter § 2 første ledd skal Regelrådet ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Regelrådets uttalelser tar særlig utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksens punkt 2-1 Minimumskravene til utredning og punkt 2-2 Omfang og grundighet.

3.1 Beskrivelse av problemet og målet med forslaget

Departementet har grundig redegjort for problemene de ønsker å løse med forslaget. Forventet fremtidig utvikling dersom ingen tiltak settes inn (nullalternativet) er beskrevet i en ekstern utredning med lenke i høringsnotatet.

Forslaget til endringer skal forsøke å løse flere ulike mål. Målene er generelt beskrevet, men det varierer litt hva som konkret løftes frem som hovedmålet. Det fremgår ikke klart hva departementet ønsker å oppnå med de ulike tiltakene.

3.2 Utredning av alternative tiltak

Det er positivt at departementet har vist til flere alternative tiltak, både alternativer til regulering og varianter av reguleringen. Alternativer er også utredet i de eksterne rapportene som departementet har bestilt og vist til i høringsnotatet. Departementet har også gitt en oversikt over rettstilstanden i Sverige og Danmark, samt kort fra noen andre europeiske land. I de eksterne rapportene er løsninger fra flere andre land beskrevet.

Det er noen begrensninger for utredningen av alternativer, blant annet eksisterende lovbestemmelser, forslag som følger av en tidligere prosess som ikke er vedtatt ennå og anmodningsvedtak fra Stortinget. Dette er grundig gjennomgått i høringsnotatet og eksterne utredninger.

3.3 Beskrivelse av berørt næringsliv

Hvem som blir berørt er identifisert som boligutbyggere, boligutviklere, boligbyggelag, tilbydere av boligkjøpsmodeller og utleiere i høringsnotatet. Utover dette inneholder ikke høringsdokumentet en detaljert beskrivelse av berørt næringsliv. I en ekstern utredning (OE-rapport 2021-74) er tilbydere av nye boliger (utbyggere) beskrevet og tallfestet. Noen særtrekk ved bransjen og boligmarkedet er også trukket fram.

Regelrådet mener at boligsektorens betydning for hele samfunnsøkonomien er så stor at det burde vært grundigere vurdert hva de samlede virkningene på byggeaktiviteten kan bli. Utbyggere har mange underleverandører, som blir indirekte berørt. Hvis utbyggingsprosjekter utsettes eller skrinlegges på grunn av planbestemmelser fra kommunen, vil underleverandørene få færre oppdrag.

3.4 Utredning av virkninger for næringslivet

Høringsdokumentene peker på mange av de utfordringene som forslagene kan føre til. Samtidig stiller Regelrådet spørsmål ved om omfanget av de negative virkningene som kan følge av forslaget er tilstrekkelig utredet. Kostnadsvirkninger og nyttevirkninger er forsøkt beskrevet og for enkelte tiltak forsøkt tallfestet og vektet. Konkurransvirkninger er beskrevet. Utrederne har både sett på tilsiktede og utilsiktede virkninger.

Forslagenes påvirkning på konkurransen i markedet og mulige endringer i utbyggingshastigheten er nevnt, men hvordan dette berører næringslivet er i liten grad beskrevet. På grunn av at beskrivelse av indirekte berørte mangler, er det også svakheter ved utredning av virkninger for de indirekte berørte.

Forslaget gir vide fullmakter til kommunene. Hvordan kommunene kommer til å bruke disse mulighetene er ikke tilstrekkelig utredet i saken. Dette innebærer en risiko for utbyggere. Det vil påvirke de små mer enn de store, fordi store utbyggere har mulighet til å ta større risiko i noen av

sine prosjekter. Forslagene kan føre til økt behov for kapitalbinding og lavere utbyggingshastighet, noe som vil ramme de små kraftigere enn de store utbyggerne.

3.5 Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Forutsetningene for en vellykket gjennomføring for næringslivet er mange og omfattende i denne saken. For eksempel vil hvordan kommunene bruker mulighetene til å stille krav i planbestemmelsene, og hvordan kravene utformes, ha stor betydning for måloppnåelsen.

Et spørsmål Reglerådet sitter igjen med er om reguleringen er nødvendig. Kan mange av de samme ønskene fra kommunene bli løst gjennom gode planprosesser i dialog med utbyggere, i stedet for å regulere dette i lov og forskrift?

4 Prinsipper for god regulering av næringslivet

Reglerådet skal følge den faglige utviklingen og praksis på områdene regelforenkling og regulering, og gi informasjon og generell veiledning som fremmer effektiv regulering, jf. vedtektene § 2 fjerde ledd. I dette arbeidet ser Reglerådet blant annet til bestepraksis i Norge og arbeidet med god regulering i andre land. Reglerådet ser også hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen punkt 3-1.

4.1 Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

De fleste virksomheter i Norge er små virksomheter, og disse bidrar i stor grad til den samlede verdiskapningen. Reglerådet jobber for å øke bevisstheten om at tiltak kan påvirke små virksomheter annerledes enn store virksomheter. For eksempel kan administrative oppgaver pålagt gjennom regelverk være mer krevende for små enn for store virksomheter.

Økt behov for kapitalbinding vil ramme de små kraftigere enn de store utbyggerne. Hensynet til små bedrifter er ikke vurdert i høringsnotatet. Dette er en svakhet ved utredningen.

4.2 Involvering av berørt næringsliv i regelverksprosessen

Det er positivt at berørt næringsliv er involvert i utredningsprosessen gjennom intervjuer med eksterne utredere. Det kan fremstå som at det kun er de største utbyggerne som har blitt intervjuet i arbeidet med høringsnotatet. Reglerådet vil fremheve at det er viktig at også konsekvensene for de mindre virksomhetene blir tilstrekkelig kartlagt og vurdert.

4.3 Forenkling for næringslivet

Høringsforslaget innebærer ikke forenkling for næringslivet.

4.4 Planlagt fremtidig evaluering av regelverket

Høringsdokumentet sier ikke noe om og eventuelt hvordan de foreslåtte tiltakene skal evalueres.

Reglerådet mener at utredningen bør inneholde en vurdering av når og hvordan anbefalt tiltak bør evalueres. For å vurdere om tiltaket er vellykket, må tiltaket evalueres etter at det er iverksatt. Dette gjelder spesielt i saker som denne, hvor eksterne utredninger konkluderer med at det er

usikkert hvor treffsikre de foreslåtte virkemidlene er. En annen begrunnelse for evaluering er å undersøke hvordan kommunene faktisk har brukt virkemidlene de har fått.

4.5 Andre kommentarer til utredningen og gjennomføringen av høringen

Vi kan ikke se at departementet har foreslått eller angitt når bestemmelsene skal tre i kraft. Forutsigbarhet om regelendringer er viktig for næringslivet.

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

Forslaget gir vide fullmakter til kommunene. Hvordan kommunene kommer til å bruke disse mulighetene er ikke tilstrekkelig utredet i saken. Vid bruk av fullmaktene vil kunne føre til konkurransevridninger, da det er de største aktørene som har best mulighet til kapitalbinding som flere av forslagene krever.

Regelrådet mener det burde vært nærmere vurdert om det er nødvendig med regulering i denne saken. Vår oppfatning er at mange av problemene kunne bli løst gjennom gode planprosesser i kommunen og dialog med utbyggere, i stedet for å regulere dette i lov og forskrift. Det er mulig man kunne oppnådd mange av de samme målene til en lavere kostnad for næringslivet. Regelrådet kan ikke konkludere på dette punktet fordi vi er usikre på om forholdet mellom kostnadene for næringslivet og nytten med denne reguleringen.