

Deres ref.  
Sak 23/4221 (KDD)

Deres brev av:  
11.9.2023

Vår ref.  
MG/LJH

Dato:  
12.12.2023

## Høringsvar fra Boligprodusentene – Forslag til endringer i pbl om grunneierfinansiering av infrastruktur, utbyggingsavtaler mv.

Boligprodusentene viser til høringsnotat ifra Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) om forslag til endringer i plan- og bygningsloven (pbl) om grunneierfinansiering av infrastruktur, utbyggingsavtaler mv. Høringsfristen er 12.12.2023. Her følger Boligprodusentenes Forenings høringsvar.

Hensikten med forslaget er et mer forutsigbart finansieringssystem for infrastrukturtiltak for utbyggere, grunneiere og kommunene. Behovet for offentlig infrastruktur og kostnader blir synliggjort på et tidligere tidspunkt enn dagens system. Det overordnede målet med forslaget er å tilrettelegge for raskere boligforsyning. Boligprodusentene støtter dette, særlig med tanke på situasjonen næringen og boligforsyningen står i dag, og iallfall de neste par årene. De er stort behov for tiltak som sikrer forutsigbarhet og sørger for raskere boligbygging.

Boligprodusentene ga positivt høringsvar til områdemodellen i oktober 2021 som omhandlet samme tema. Kommunene var negativ til forslaget og mente det medførte for stor økonomisk risiko for dem. KDD har gjort flere endringer i forslaget om grunneierfinansiering av offentlig infrastruktur for å imøtegå kommunenes tilbakemeldinger.

Boligprodusentene mener det justerte forslaget gir vesentlig redusert risiko for kommunen, blant annet ved å kunne endre kostnadsbidrag for utbygging som foregår over lang tid. Vi noterer at mange kommuner anmoder om ytterligere reduksjon av risiko i forslaget som nå fremmes. Vi forutsetter at et endelig lovforslag blir balansert med hensyn til risikofordeling mellom kommuner, utbyggere og grunneiere. Det bør være et overordnet poeng med forslaget at det bidrar til mer tillit og et tettere samarbeid mellom kommuner og private om planlegging, utvikling, gjennomføring og finansiering. Slik at det blir økt forutsigbarhet for alle parter.

Boligutbygging medfører behov for etablering av ny offentlig infrastruktur i nye områder, og i noen sammenhenger økt belastning på eksisterende infrastruktur. Investeringer i nødvendig offentlig infrastruktur er derfor som regel en forutsetning for realisering av nye boligprosjekter. Rekkefølgekrav er helt nødvendig for å sikre en bærekraftig og hensiktsmessig utvikling som tilrettelegger for god bo- og levekvalitet og sørge for å gjøre et område er byggemodent. Utvikling av boligområder påkriver at det offentlige, og særlig

kommunene, understøtter og tilrettelegger for utbygging gjennom planlegging og investeringer i nødvendig teknisk og sosial infrastruktur.

Hensynsone med grunneierfinansiering bygger på etablert praksis med å innhente bidrag til offentlig infrastruktur (vei, vann, avløp parker/friområder) fra private, som kan inngå i utbyggingsavtaler i dag. Kostnadsbidraget og kvaliteten på nødvendig offentlig infrastruktur kan fastsettes som hensynsone i arealplan. KDD foreslår at dagens modell med utbyggingsavtaler opprettholdes, og at kommunen velger hvilken modell man skal benytte for å få finansiert offentlig infrastruktur.

Boligprodusentene er positive til forslaget hensynsone med grunneierfinansiering. Etter vår vurdering kan det gi en mer forutsigbar gjennomføring av arealplaner, og være med på å løse mange av utfordringene<sup>1</sup> vi ser med utbyggingsavtaler i dag.

Grunneierfinansiering er ukjent og uprøvd, derfor vil kanskje mange kommuner velge tradisjonelle utbyggingsavtaler også i områder hvor grunneierfinansiering har klare fortrinn. Boligprodusentene mener at grunneierfinansiering bør være primærmodell ved regulering av fortetting- og transformasjonsområder.

Det er viktig at KDD bidrar med god veiledning og opplæring av kommuner, statsforvaltere og fylkeskommuner ved innføring av hensynsone for grunneierfinansiering. Slik at de får hjelp til å gjennomføre denne på en rasjonell og best mulig måte, samt at hensikten med forslaget blir fulgt. Boligprodusentene bistår gjerne KDD i arbeid med utarbeidelse av veiledning, eksempler m.m. i samarbeid med NKF, kommuner m.fl.

## **Grunneierfinansiering av offentlig infrastruktur**

### **De sentrale elementene i forslag fra KDD**

- I arealplaner kan kommunen vedta en hensynsone med krav om at grunneiere skal finansiere offentlig infrastruktur. Sosial infrastruktur faller ikke inn under ordningen.
- I bestemmelser til hensynssonen skal det fremkomme hvilke konkrete infrastrukturtiltak som er nødvendig for utbyggingen innenfor sonen.
- Infrastrukturtiltakenes egenskaper skal beskrives nærmere, blant annet kvalitetskrav og standardnivå.
- Kommunen skal gi bestemmelser om størrelsen på kostnadsbidraget som grunneierne og utbyggerne skal betale. Det skal fastsettes til et kronebeløp per kvadratmeter bruksareal (BRA) som det søkes rammetillatelse for.
- Utgangspunktet er et likt kostnadsbidrag for all utbygging innenfor sonen, som ikke fremstår urimelig tyngende. Det er rom for å differensiere kostnadsbidragets størrelse innenfor sonen, for å fordele kostnadene mellom de ulike grunneiendommene på en mest mulig korrekt måte. Det skal være et visst rom for slingringsmonn, og det legges derfor ikke opp til millimeterrettferdighet.
- Betalingsforpliktelsen forfaller til betaling i forbindelse med utbygging av eiendommene (igangsettingstillatelse).

---

<sup>1</sup> For nærmere beskrivelse av utfordringene, se OBOS sin høringsuttalelse, denne beskriver det godt.

- Kommunen skal disponere kostnadsbidragene, men har ikke plikt til å foreta opparbeidelsen av infrastrukturtiltakene. Kommunen kan inngå avtaler med utbyggere om realoppfyllelse, utbygger får dekket sine kostnader av innbetalt kostnadsbidrag eller forskutterer kostnader..
- Et krav om grunneierfinansiering av infrastruktur gjelder inntil 20 år, hensynsonen kan forlenges med inntil 5 år av gangen, men ikke ut over 10 år (maks 30 år til sammen).
- Kommunen kan vedta en områdeutviklingsstrategi, en utviklingsstrategi til et planområde hvor det skal skje fortetting og transformasjon. Strategien vedtas av kommunestyret, men er ikke rettslig bindende.

### **Boligprodusentenes kommentarer til grunneierfinansiering av offentlig infrastruktur**

Boligprodusentene er positive til forslaget om hensynsone med grunneierfinansiering av offentlig infrastruktur.

Boligprodusentene tror at hensynsone med grunneierfinansiering kan være et skritt mot enklere og mer forutsigbar planlegging og gjennomføring/utbygging av arealplaner. Ved grunneierfinansiering må kostnadsberegninger skje som en del av planleggingen av områder. Hensynsone med grunneierfinansiering kan føre til at det tar lengre tid før planen vedtas. Men vi tror at et område blir tidligere byggemodent, samt at gjennomføring av plan med utbygging av prosjekter vil gå raskere. I tillegg vil vurderinger om en arealplan er økonomisk byggbar bli gjort på riktig tidspunkt. Dette er og blir veldig viktig fremover, særlig siden byggekostandene har økt betydelig de siste årene, og der er svært krevende å få planer og prosjekter til å være økonomisk bærekraftige. Vi ser at flere og flere prosjekter blir utsatt og kansellert da relativt nye reguleringsplaner ikke er mulig å gjennomføre. Forutsigbarheten vil øke med hensynsone for grunneierfinansiering, fordi informasjon om kostnadene som belastes utbyggingsprosjektet blir kjent og vurdert tidligere i planprosessen.

Økt forutsigbarhet for utbyggere og grunneiere vil også gi økt forutsigbarhet for kommunens egne planer for offentlig infrastruktur. Vedtatte planer vil i større grad bli realiserbare innen rimelig tid, og grunneierfinansiering vil kunne bidra til økt attraktivitet i områder som i dag ikke bygges ut pga. tomtepriser og uforutsigbare planprosesser.

Innholdet i utbyggingsavtaler oppleves i dag som lite frivillige, og det blir ingen utbygging om man ikke godtar kommunens avtaleutkast. De fleste utbyggingsavtaler inngås også etter at detaljreguleringsplanene er vedtatt. Det gir uforutsigbarhet i forhold til omfang, kvalitet og kostnader for offentlig infrastruktur. Noe som ofte påvirker prisen til boligkjøper negativt (boligene blir dyrere). Vi mener at dagens system gir en skjev belastning mellom grunneiere og utbyggere, med gratispassasjerproblematikk og stimulerer også til inndelinger i etapper som ikke er økonomisk rasjonelle og som fører til unødvendig høyere samlede kostnader knyttet til infrastrukturen.

Forslaget om grunneierfinansiering medfører at omfanget, kvaliteten og kostnadsbidraget til offentlig infrastruktur blir en del planvedtaket, og ikke en avtale. Det er en stor og viktig endring. Planvedtaket kan da påklages og vurderes på vanlig måte.

Det er en fordel at hensynssone for grunneierfinansiering kan inntas i kommuneplanen. Vi tror ikke det vil være særlig praktisk og mulig for kommunene på dette nivået å fastsette kvalitet, omfang og kostnadsnivået for infrastrukturen innenfor hensynsonen i utbyggingsområder. Men å fastsette hensynssoner i kommuneplaner gir signaler om krav til infrastrukturforpliktelser for ulike eiendommer. Vi tror det vil bidra til en bedre prosess i den videre planleggingen og gi mer forutsigbarhet for kommunen, utbygger og grunneier. For utbygger vil det være enklere å vurdere hvor og hvordan man skal gå frem i nye områder. Videre at det vil være en slags "heftelse" på eiendommen som vil påvirke og forhåpentligvis redusere tomtekostnadene.

Kommunen kan i hensynssonen fastsette mål og områdesstrategier som skal følges opp i den etterfølgende planleggingen (område/detaljreguleringsplaner). Vi synes det er positivt at KDD åpner for at områdeutviklingsstrategien kan være så avklarende at den kan erstatte områderegulering, og dermed legges til grunn for detaljreguleringer.

Vi er svært positive til at grunneierfinansiering adresserer problemstillingene knyttet til at betalingsforpliktelsen faller bort ved fullføring av infrastrukturtiltak. Det å kunne kreve inn bidrag til offentlig infrastruktur i et 30 års (20 + 5+ 5) perspektiv vil gjøre det mulig å gi en mer rettferdig fordeling av utbyggingsbidrag over tid. Grunneierfinansiering vil bidra til å gjøre det lettere å komme i gang med bygging innenfor et større område og bidra til mer rettferdig fordeling av kostnadene mellom utbyggerne og grunneiere uavhengig av utbyggingsrekkefølge. Forutsigbarhet, mer rettferdig fordeling av kostnader og ev. reduserte tomtepriser vil også være positivt for boligkjøper (forbruker).

Boligprodusentene mener forslaget om hensynssone med grunneierfinansiering vil være et godt virkemiddel i mange kommuner. Modellen vil bidra til en mer ryddig og velregulert prosess knyttet til fastsetting og bidrag til infrastruktur, som igjen har den effekt at flere prosjekter kan settes i gang raskere og til lavere kostnader for utbyggingen og boligkjøper (forbruker).

### **Forslag til endringer og presiseringer**

- **Kompetansetiltak og opplæring**  
Forslaget innebærer innføring av et nytt og noe komplekst regelverk. Det er derfor viktig at det igangsettes omfattende kompetansetiltak slik at kommunene, statsforvalterne og fylkeskommunen får nødvendig kompetanse når endringene trer i kraft. Implementering kan gjerne skje ved pilotering i enkelte kommuner, mens evaluering kan organiseres som eget program. Boligprodusentene bidrar gjerne til å hjelpe til med å utarbeide eksempelsamling, veiledning m.m. sammen med KDD, NKF, kommuner m.fl. for å bidra til å sikre at endringene oppfyller hensikten med forslaget.
- **Vurdering av nødvendighet og forholdsmessighet**  
Vi savner mer grundig avklaring og eksempler som tydeliggjør hvor grensen for nødvendighet og forholdsmessighet. Dette er avgjørende for å håndtere diskusjoner og tvilstilfeller som vil oppstå. Høringsnotatet gir noen eksempler, men disse er begrenset til de åpenbare tilfellene og gir begrenset veiledning om hvor grensen skal trekkes. Videre bør det være en mer tydelig omtale av forholdet til gjeldende rett, spesielt med hensyn

til rettspraksis for utbyggingsavtaler. Et eksempel er begrepet «nødvendig» som bl.a. brukes i §§ 12A-2 første ledd og 12A-3 fjerde ledd. Det bør i lov proposisjonen klargjøres om den tolkningen som ble gitt i Mortensrud-dommen og Førde-dommen også er retningsgivende for hensynsone med grunneierfinansiering.

- **Medvirkning og samarbeid**  
Bruk av hensynsone for grunneierfinansiering forutsetter at kommunen legger aktiv til rette for samarbeid både med og mellom grunneiere. Vi anbefaler at kravet til medvirkning og samarbeid på kommuneplannivået bør differensieres ut fra om det innføres en hensynsone med eller uten bestemmelser. F.eks. dersom det innføres hensynsone om grunneierfinansiering uten bestemmelser etter ny pbl § 12A, bør krav til medvirkning og samarbeid for hensynsonen være på samme måte som for kommuneplanen for øvrig.
- **Områdeutviklingsstrategi**  
Vi har forstått det slik at områdeutviklingsstrategi utarbeides og vedtas om det innføres hensynsone for grunneierfinansiering i kommuneplanen. Men det kan også forstå som om områdeutviklingsstrategien skal utarbeides og vedtas sammen med kommuneplanen. Vi anbefaler at dette blir tydeliggjort i loven. Det bør fremkomme at hjemmel for å utarbeide og vedta områdeutviklingsstrategi fastsettes i kommuneplanen med hensynsone eller som en del av planprogram som følge av en reguleringsplanprosess.
- **Det bør ikke være lov med alternative modeller enn den lovregulerte**  
Hensynsone for grunneierfinansiering med områdeutviklingsstrategi vil være en lovregulert modell. Det bør ikke være mulig for kommunene å benytte alternative modeller, som f.eks. en veiledende plan for offentlige rom (VPOR.) eller tilsvarende ikke lovregulerte løsninger. Vi mener at dagens bruk av f.eks. VPOR-ordninger ikke kan videreføres sammen med utbyggingsavtaler. I fortetting- og transformasjonsområder bør hensynsone med grunneierfinansiering benyttes, og for andre mindre områder med færre grunneiere bør utbyggingsavtale brukes.
- **Bruk av ekstern eller ikke ekstern kompetanse**  
Vi stiller spørsmål til om det er kostnadseffektivt å kreve at beregningene alltid skal foretas av eksternt sakkyndig? Vi tror også at det etter hvert vil være vanskelig å finne bistand som vil være habil ovenfor kommunen, utbygger og grunneier. Denne utfordringen har vi allerede i dag, konsulenter hjelper kommunene med å utarbeide kommuneplan og områdeplan, deretter skal de samme konsulentene hjelpe utbygger/forslagstiller med å lage en detaljreguleringsplan. I tillegg blir kompetansekravene omfattende for den eksterne sakkyndig, noe som er prisdrivende i seg selv og vil gi færre tilbydere.

Boligprodusentene foreslår at det åpnes opp for at kommunen sammen med utbyggere/grunneiere kan gjøre nødvendige kostnadsberegningene, dersom man er enige og har tilfredsstillende intern kompetanse til å gjøre dette. Flere av landets største kommuner, som i dag eksempelvis benytter VPOR-modellen eller tilsvarende har allerede erfaring med bl.a. å kalkulere og fordele infrastrukturkostnader som innbetales over tid. For disse

kommunene blir det i realiteten snakk om å gjøre omtrent tilsvarende arbeid som i dag, men i en annen form og fase.

- **Garantier**

Behovet for garantier omtales i høringsnotatet, men er ikke nevnt i selve lovbestemmelsen. Vi vil understreke at påkravsgarantier ikke bør være et alternativ. Påkravsgaranti er svært kostnadsdrivende og likviditetskrevene. Det er svært få utbyggere som vil få en påkravsgaranti fra en finansinstitusjon, slik at det ikke vil være mulig å stille påkravsgaranti.

Vi mener en selvskyldnergaranti fra finansinstitusjon vil gi fullgod sikkerhet, og at det ikke er nødvendig med påkravsgaranti.

Behovet for garantier oppstår først for realytelser som ikke er gjennomført eller kontantytelser som ikke er betalt, innen brukstillatelse. Dersom utbyggers ytelse ikke er lagt, kan kommunen holde tilbake brukstillatelsen. Brukstillatelsen er helt nødvendig for å utløse verdien prosjektet representerer, og vil således gi fullgod sikkerhet også ved en eventuell konkurs hos utbygger.

Vi tror at kommunene vil følge føringene i lovens forarbeider. I lovproposisjonen bør det derfor fremgå at garantier først og fremst er aktuelt for ytelse som ikke er ferdigstilt ved brukstillatelse. Det bør også fremkomme av lovproposisjonen at det påkravsgaranti ikke skal stilles her.

- **Hva skal inngå i beregning av kostnadsbidraget**

I forslaget til ny pbl § 12A-3 annet ledd fremkommer det hva som inngår i beregningene av de estimerte kostandene. For å unngå misforståelser anbefaler vi det fremkommer av ny pbl § 12A-3 annet ledd bokstav at prosjektering av infrastrukturiltakene inngår i beregningene.

## **Utbyggingsavtaler**

Boligprodusentene mener det er viktig at reglene om utbyggingsavtaler videreføres. Hensynsone med grunneierfinansiering vil ikke være egnet i alle sammenhenger og for alle kommuner. Men vi mener det bør presiseres at grunneierfinansiering bør være primærmodell ved regulering av fortetting- og transformasjonsområder.

Vi støtter forslag til endringer og presiseringer. Men vi etterlyser en nærmere beskrivelse og klargjøring av nødvendighetsvilkåret. I høringsnotatet om områdemodell mv. i 2021, var det inntatt en god bestemmelse i forslag til § 17-4 tredje ledd. Den bestemmelsen harmoniserer også godt med Mortensrud- og Førde-dommene. Derfor anbefaler vi at bestemmelsen som da var foreslått tas inn. Klarhet rundt nødvendighetsvilkåret (og forholdsmessighetsvilkåret), vil bidra til mer effektive forhandlinger om utbyggingsavtaler. Det bør klargjøres i lovproposisjonen at avklaringene som ble gitt Mortensrud- og Førde-dommene fortsatt er gjeldende rett.

En av de største utfordringene i mange utbyggingsavtaleforhandlinger er at nødvendighetsvilkåret og forholdsmessigbegrepet blir tøyd langt fra kommunens side. Særlig at det i en del sammenhenger legges opp til at utbygger må bidra til et tiltak i langt større grad enn bruken av tiltaket tilsier.

Boligprodusentene vil påpeke at det er svært viktig at forslaget om endring og presisering av reglene om utbyggingsavtaler i pbl kap. 17 blir vedtatt snarlig. Vi mener det vil bidra til en større grad av felles forståelse for vilkårene, og at forhandlinger om utbyggingsavtaler kan gjennomføres noe mer smidig og effektivt.

### **Særlig om merverdiavgift**

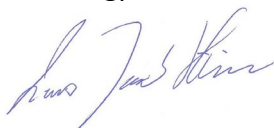
Vi mener at merverdiavgift ikke er tilstrekkelig vurdert og behandlet i høringsnotatet eller lovteksten. Da forslag om områdemodell var på høring i 2021 ble det det høringsnotatet gitt en god redegjørelse for gjeldende regler vedr. mva.-håndtering og hvordan reglene skal forstås. Det er på det rene at det er fullt lovlig å inngå avtaler, f.eks. avtaler knyttet til justeringsrett eller Valdres-modellen, som medfører at prosjektene ikke belastes med mva. for offentlig infrastruktur.

Etter vår vurdering brukes det i samfunnsøkonomisk perspektiv alt for mye ressurser på slike avtaler og modeller for å oppnå det selvsagte, nemlig at infrastruktur som det offentlige skal overta vederlagsfritt ikke skal belastes med mva. uavhengig av hvem som utfører arbeidet. Det går med ressurser både til å etablere de ulike avtalene og ordningene, innhente bindende forhåndsuttalelser fra skatteetaten (BFU) og til den senere gjennomføring av disse. Videre er det ulik praksis i kommunene og fylkeskommunene, som gjør disse prosessene enda mer ressurskrevende.

Vi mener det vil være en betydelig samfunnsøkonomisk gevinst å endre mva-regelverket slik at det gis fradrag for mva. på offentlig infrastruktur uavhengig av hvem som utfører arbeidet. Det er utarbeidet konkrete lovforslag for dette, bl.a. fra Norsk Eiendom, som vi anbefaler at KDD tar opp med Finansdepartementet og som snarlig bør gjennomføres. Boligprodusentene bidrar gjerne med nærmere om det er behov for presisering/innspill.

Det er viktig at merverdiavgift løses på en god måte både for hensynsone med grunneierfinansiering og for utbyggingsavtaler.

Med vennlig hilsen  
For Boligprodusentenes Forening



Lars Jacob Hiim  
Adm. Direktør