



DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Høringsnotat

Forslag til endringer i
plan- og bygningsloven om fortetting,
transformasjon, utbyggingsavtaler mv.
Høringsfristen er 1. november 2021

Høringsnotat I

Hørings svar må sendes digitalt via denne nettsiden:

www.regjeringen.no/id2864252

Sak 21/2623

Innholdsfortegnelse

1	Innledning	7
1.1	Sammendrag av forslagene.....	7
1.1.1	Forslag til mer effektiv områdeutvikling – bruk av hensynssone.....	7
1.1.2	Forslag om mer effektiv eiendomsomdanning i transformasjonsområder	8
1.1.3	Finansiering av offentlig infrastruktur (områdemodellen og alternativ modell)	9
1.1.4	Bestemmelse om avfallssystem.....	10
1.1.5	Bestemmelse om tomtestørrelse	11
1.1.6	Dekning av utgifter til arkeologiske undersøkelser.....	11
1.1.7	Klargjøre at vedtak om statlig arealplan ikke kan påklages	11
1.1.8	Rett til foreleggelse for kommunestyret av forslag til endring av plan	11
2	Planlegging for bytransformasjon og områdeutvikling.....	11
2.1	Innledning	11
2.2	Fortetting og transformasjon	13
2.2.1	Begrepsbruk og innhold – fortetting og transformasjon	13
2.2.2	Utfordringer og dilemma ved byvekst	14
2.2.3	Forholdet til eksisterende grunneiere, virksomheter og beboere	17
2.2.4	Statistikk om transformasjon i perioden 2011-2020	18
2.3	Gjeldende rett – planlegging for områdeutvikling.....	21
2.3.1	Planlegging som verktøy for bytransformasjon og annen områdeutvikling	21
2.3.2	Gjennomføringsverktøy for bytransformasjon og områdeutvikling - oversikt	35
2.3.3	Uformelle planverktøy - Veiledende plan for offentlige rom (VPOR) mv.	37
2.4	Forslag til mer effektiv områdeutvikling – bruk av hensynssone	43
2.4.1	Innledning	43
2.4.2	Utvidelse av adgangen til å kunne gi bestemmelser om infrastruktur til hensynssonen etter § 11-8 tredje ledd b	45
2.4.3	Presisering av at hensynssonen etter § 11-8 a også omfatter fortetting	47
2.4.4	Kommunen som aktiv tilrettelegger for god medvirkning og grunneiersamarbeid ved bruk av hensynssonen etter § 11-8 a	47
2.4.5	Områdeutviklingsstrategi som nytt formelt planverktøy	54
2.4.6	Bestemmelse til hensynssonen etter § 11-8 a om bruk jordskifte og ekspropriasjon...	60
2.5	Forslag om mer effektiv eiendomsomdanning i transformasjonsområder.....	60
2.5.1	Innledning	60
2.5.2	Gjeldende rett - utfordringer med dagens regelverk.....	61

2.5.3	Rapport om eiendomsomdannelse fra Høgskulen på Vestlandet.....	63
2.5.4	Departementets vurderinger	66
2.5.5	Departementets forslag.....	67
3	Finansiering av offentlig infrastruktur – forslag til ny områdemodell og endringer i reglene om utbyggingsavtaler	71
3.1	Bakgrunnen for forslaget.....	71
3.1.1	Byggeaktivitet gir behov for offentlig infrastruktur.....	71
3.1.2	Behov for endring.....	71
3.1.3	Kort om forslaget.....	72
3.2	Gjeldende rett.....	74
3.2.1	Utgangspunktet for privat finansiering av offentlig infrastruktur.....	74
3.2.2	Offentlig infrastruktur er et kollektivt gode	74
3.2.3	Hva er en utbyggingsavtale	75
3.2.4	Utviklingen av bruken av utbyggingsavtaler	76
3.2.5	Formålet med lovregulering av utbyggingsavtaler.....	77
3.2.6	Saksbehandlingsreglene for utbyggingsavtaler.....	78
3.2.7	Sammenhengen med rekkefølgekrav.....	82
3.2.8	Skrankene for innholdet i dagens utbyggingsavtaler	85
3.2.9	Fylkeskommunal og statlig infrastruktur	93
3.2.10	Forholdet til reglene om opparbeidingsplikt og refusjon	95
3.2.11	Merverdiavgift på offentlig infrastruktur	97
3.2.12	Forholdet til anskaffelsesregelverket.....	100
3.2.13	Forholdet til statsstøtteregelverket.....	101
3.3	Bruken av utbyggingsavtaler og endringsbehov	102
3.3.1	Bruken av utbyggingsavtaler.....	102
3.3.2	Nærmere om modellene som har utviklet seg i praksis	103
3.3.3	Endringsbehov	106
3.4	Mottatte forslag til løsninger	110
3.4.1	Finansiering av offentlig infrastruktur i utbyggingsområder av Samfunnsøkonomisk analyse AS	110
3.4.2	Felles løft – Modeller for å sikre utbygging av nødvendige infrastrukturiltak i by- og stedsutvikling av Norsk Eiendom.....	111
3.4.3	Utbyggingsavtaler – byrdefordeling i ubalanse utarbeidet av Bygg21	113
3.5	Departementets forslag til ny områdemodell for finansiering av infrastruktur	114
3.5.1	Overordnet beskrivelse av modellen	114

3.5.2	Når passer områdemodellen	115
3.5.3	Områdemodellens gang i plansystemet.....	116
3.5.4	Utgangspunkt i modeller som har utviklet seg i praksis og eksterne forslag.....	117
3.5.5	Prinsipielle utgangspunkter for områdemodellen	118
3.5.6	Bidragssubjektet	119
3.5.7	Fastsetting av infrastrukturbehov og kostnader i arealplan.....	120
3.5.8	Rammer for angivelse av infrastrukturbehov og kostnadsfordeling.....	126
3.5.9	Realytelser i områdemodellen	140
3.5.10	Behov for supplerende avtale.....	140
3.5.11	Etterfølgende endringer i plangrunnlaget.....	141
3.5.12	Nærmere om konsekvensen av feil i kostnadsestimat og fastsetting av bidrag etter områdemodellen - risiko.....	143
3.5.13	Kommunens disponering av bidrag til infrastruktur	144
3.5.14	Merverdiavgift	145
3.5.15	Forholdet til opparbeidingsplikt og refusjon	145
3.5.16	Boligsosiale forhold	146
3.5.17	Rettsikkerhetsgarantier. Deltagelse, klageadgang og overprøving	147
3.6	Departementets forslag til videreføring av reglene om utbyggingsavtaler med justeringer – alternativ til områdemodellen	149
3.6.1	Bestemmelsens virkeområde	149
3.6.2	Lovens definisjon av utbyggingsavtale	150
3.6.3	Forutsigbarhetsvedtak	150
3.6.4	Utbyggingsavtalens innhold	151
3.6.5	Saksbehandling og offentlighet	160
3.6.6	Klage	160
3.6.7	Forskrifter.....	160
3.6.8	Dispensasjon. Samtykke til å fravike reglene.....	161
4	Andre forslag til lovendringer.....	161
4.1	Bestemmelse om avfallssystem	161
4.2	Bestemmelse om tomtestørrelse	163
4.3	Dekning av utgifter til arkeologiske undersøkelser etter kulturminneloven som er utløst av private initiativ til planlegging.....	164
4.4	Klargjøre at vedtak om statlige arealplan ikke kan påklages.....	169
4.5	Rett til foreleggelse for kommunestyret av forslag til endring av plan.....	170

5	Økonomiske og administrative konsekvenser, andre konsekvenser og forholdet til bærekraft.....	172
5.1	Endringer som gjelder områdeutvikling.....	172
5.2	Endringer som gjelder eiendomsomdanning i transformasjonsområder	173
5.3	Endringer som gjelder ny områdemodell for finansiering av infrastruktur	175
5.3.1	Virkninger av å innføre en områdemodell	175
5.3.2	Virkninger av alternativ til områdemodell – presiseringer og justeringer av gjeldende regelverk.	179
5.4	Øvrige lovendringer.....	180
5.5	Forholdet til bærekraft.....	181
6	Merknader til endringsforslagene.....	181
6.1	Endringer i plan- og bygningsloven.....	181
6.2	Endringer i matrikkellova	206
6.3	Endringer i eierseksjonsloven	208
7	Lovforslag.....	208

1 Innledning

Kommunal- og moderniseringsdepartementet fremmer i dette høringsnotatet en rekke forslag til lovendringer som gjelder fortetting, transformasjon og finansiering av infrastruktur gjennom utbyggingsavtaler mv. Departementet har lenge arbeidet med problemstillinger knyttet til disse temaene, og har i forbindelse med utredningsarbeidet fått utarbeidet en rekke rapporter og utredninger fra forsknings- og samfunnsøkonomiske fagmiljøer for å få belyst ulike problemstillinger og få innspill til løsninger.

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.

1.1 Sammendrag av forslagene

1.1.1 Forslag til mer effektiv områdeutvikling – bruk av hensynssone

Departementet foreslår nye bestemmelser som bl.a. skal effektivisere kommunens arbeid ved fortetting og transformasjon i byer og tettsteder. Forslaget innebærer i praksis en flytting og utvidelse av dagens hensynssone i § 11-8 tredje ledd bokstav e, til en ny bestemmelse, § 11-8 a. Denne bestemmelsen suppleres med fire nye bestemmelser som inneholder utfyllende bestemmelser til hensynssonen om finansiering av infrastruktur, §§ 11-8 b til e.

Den nye hensynssonen foreslås utvidet til å bli et mer helhetlig virkemiddel til bruk ved felles planlegging, fortetting, omforming, fornyelse og plangjennomføring. Hensynssonen skal gi en felles ramme for planlegging, gjennomføring og virkemiddelbruk og inneholde en «meny» av ulike kategorier planverktøy som kommunen kan benytte ved bytransformasjon og annen områdeutvikling. Det kan gis både retningslinjer og rettslig bindende bestemmelser til hensynssonen. Alle de tidligere elementene i hensynssone e i § 11-8 tredje ledd er videreført, samtidig som nye viktige elementer er tilført. Det kan følgelig fortsatt gis bestemmelse om felles planlegging, omforming og fornying, og bruk av særlige samarbeids- eller eierformer. Det foreslås presisert at hensynssonen også skal omfatte fortetting. En viktig utvidelse er som nevnt at hensynssonen også skal omhandle finansiering av nødvendig infrastruktur som skal supplere dagens bestemmelser om utbyggingsavtaler i kapittel 17.

Departementet foreslår en egen bestemmelse til hensynssonen om at kommunen skal legge til rette for aktivt samarbeid mellom grunneierne og andre aktører i utviklingen av området, samt beboerne og andre interesserte. Dette skal bidra til bedre og mer omforente planer, og også effektivisere plangjennomføringen.

Departementet foreslår videre at det kan fastsettes mål for den etterfølgende planleggingen, og utarbeides en egen områdeutviklingsstrategi til hensynssonen som skal omtale de rammer og hensyn som skal ivaretas ved den etterfølgende planleggingen av området. Dette skal være et eget dokument som springer ut av samarbeidet mellom kommunen, beboerne og de ulike aktørene innen utviklingsområdet.

Det åpnes for å kunne gi bestemmelse med krav til infrastruktur innenfor hensynssonen tilsvarende som etter dagens hensynssone b i § 11-8 tredje ledd. Adgangen til å gi bestemmelser foreslås utvidet til å omfatte byggegrenser, utbyggingsvolum og funksjonskrav, og ikke bare tekniske løsninger og rekkefølgekrav som i dag. Siktemålet med dette er å øke forutsigbarheten for utbyggere slik at de tidlig kan ta høyde for infrastrukturbehovet i området i planleggingen av sine egne utbyggingsprosjekt. Begrepet «særskilte gjennomføringsverktøy» er videreført, men er nå konkretisert til å gjelde den nye områdemodellen for finansiering av infrastruktur, urbant jordskifte og ekspropriasjon. Det skal kunne gis både bestemmelser og retningslinjer til bruken av disse virkemidlene.

1.1.2 Forslag om mer effektiv eiendomsomdanning i transformasjonsområder

Departementet foreslår å definere «eiendomsomdanning» som en egen sakstype i matrikkellova. Sakstypen vil kunne håndtere opprettelse og sammenslåing av matrikkelenheter, samt arealoverføringer og grensejusteringer, som en samlet sak. Sakstypen åpner for å kunne håndtere mange enkeltendringer i en operasjon, og på den måten forenkle omstruktureringen av transformasjonsområdet. Sakstypen vil være et søknadspliktig tiltak etter plan- og bygningsloven som omfattes av reglene om «opprettelse og endring av eiendom». Departementet foreslår at det alltid skal foreligge en reguleringsplan til grunn for tiltaket, men setter ikke krav om at selve eiendomsutformingen (grensene) skal fremgå av planen. Vi foreslår dessuten større fleksibilitet i prosjekteringen og merkingen av nye grenser, bl.a. ved å åpne for å planlegge nye grenser i form av «grensekorridorer». Forslaget omfatter endringer eller presiseringer i plan- og bygningsloven § 20-1 første ledd bokstav m, § 21-2 sjette ledd og § 26-1, matrikkellova § 6 første og andre ledd, § 10 andre ledd, ny § 15 a, § 24 første ledd, § 33 tredje ledd og § 34 fjerde ledd, og eierseksjonsloven § 13 andre ledd. Nærmere regler om sakstypen forutsettes å bli gitt i forskrift.

1.1.3 Finansiering av offentlig infrastruktur (områdemodellen og alternativ modell)

1.1.3.1 Områdemodellen

Basert på funn i departementets utredninger, innspill fra kommuner og utbyggere og faglige vurderinger, fremmer departementet et forslag som vil kunne løse noen av de utfordringene som er påpekt ved dagens regelverk. Departementet mener forslaget sikrer bidrag til finansiering av infrastruktur i utbyggingsområder på en mer hensiktsmessig måte enn i dag.

Forslaget åpner for at kommunene kan gi bestemmelser i arealplan om hva som er nødvendig infrastruktur for utbygging i et område, og hvordan kostnadene til denne infrastrukturen skal fordeles på grunneiendommene i det aktuelle området.

Departementet har valgt å omtale det foreslåtte verktøyet som en områdemodell.

Områdemodellen fastsettes i arealplanen ved bruk av ny hensynssone, og dette kan skje i flere trinn. Hensynssonen kan fastsettes allerede på kommuneplannivå. På dette tidspunktet bør kommunen gi en generell oversikt over infrastrukturbehovet, i tillegg til eiendommene i området og endringer i formål for arealbruken (bolig, næring, friareal osv.). Kommunen kan også vise forventninger for utbygging. Kommunen kan, og bør så langt mulig, også gi et overslag over kostnadene for infrastrukturen som mangler. Det er imidlertid ikke detaljerte krav til hva som må fremgå av hensynssonen i kommuneplanen.

For at områdemodellen skal innebære en betalingsforpliktelse for grunneier, er det et krav om at det utarbeides en reguleringsplan. I reguleringsplanen må det fastsettes en hensynssone for områdemodellen og nærmere bestemmelser til denne. Dersom det er gitt en hensynssone i kommuneplanen, vil det være naturlig å bygge videre på denne i reguleringsplanen. Det er på dette tidspunktet kommunen gir bindende bestemmelser om hva som er nødvendig infrastruktur og hvordan kostnadene til denne skal fordeles. Rammene for hva som kan inngå i grunneiers betalingsforpliktelse er stramme.

En hensynssone for områdemodellen med tilhørende bestemmelser, kan innføres i reguleringsplan, uten at det er tatt høyde for dette i kommuneplanen. Det er altså ikke krav om at arbeidet med en områdemodell starter på kommuneplannivå.

Ved å synliggjøre betalingsforpliktelsene som vil gjelde for de enkelte grunneiendommene tidlig gjennom områdemodellen, vil det bli større grad av forutsigbarhet i byggeprosessene. Modellen gjør det også mulig å se større områder i sammenheng og sikre en jevnere byrdefordeling.

Med de foreslåtte endringene ønsker departementet å bidra til raskere og bedre byggeprosesser og på denne måten sikre nødvendig utbygging.

1.1.3.2 Utbyggingsavtaler

Departementet legger til grunn at kommuner med stort utbyggingspress vil anse områdemodellen som et nyttig verktøy og benytte seg av denne. Det vil imidlertid fortsatt være behov for å beholde muligheten til å benytte tradisjonelle utbyggingsavtaler. Dette vil være aktuelt der det bygges etter eksisterende planer, og der kommunen ikke anser det som hensiktsmessig eller nødvendig å benytte en områdemodell.

De supplerende reglene om utbyggingsavtaler er i utgangspunktet ment å være en mulighet der kommunen ikke har vedtatt en områdemodell. Det foreslås presisert i lovteksten at utbyggingsavtaler kun kan inngås der det ikke er vedtatt en hensynssone med områdemodell i arealplan.

Departementet legger til grunn at forslaget til endringer i reglene for utbyggingsavtaler i stor grad vil samsvare med dagens regler, men innebære noen presiseringer og justeringer. I forslaget gjøres det hovedsakelig endringer i vilkårene for utbyggingsavtalenes innhold. Forslaget innebærer også en presisering av at vilkårene for hva en utbyggingsavtale kan inneholde er ment å være rettsanvendelsesskjønn, som kan prøves fullt ut av domstolene. I tillegg foreslår departementet noen tilføyelser i bestemmelsen om det såkalte forutsigbarhetsvedtaket som må fattes av kommunen.

Endringene departementet foreslår i dagens regler om utbyggingsavtaler er hovedsakelig språklige endringer. Departementet foreslår imidlertid også noen presiseringer for å tydeliggjøre rammene i regelverket. Disse endringene skal gjøre regelverket enklere å forstå.

1.1.4 Bestemmelse om avfallssystem

Departementet foreslår en endring i § 11-9 nr. 3 som åpner for at kommunene kan gi generelle bestemmelser til kommuneplanen om avfallssystem, på samme måte som for annen infrastruktur i dag. Det kan gjelde krav om eller forbud mot nærmere angitte tekniske løsninger for ulike typer avfallssystem, så som for eksempel krav til type avfallsløsning ved ulike utbyggingstiltak, dimensjonering, nedgraving, overbygging, inngjerding, merking, hygienetiltak og vern mot lukt og forurensning.

1.1.5 Bestemmelse om tomtestørrelse

Departementet forslår en endring i § 11-9 nr. 5 som åpner for at kommunene kan gi generelle bestemmelser til kommuneplanen om tomtestørrelse. Det skal kunne stilles minimumskrav eller maksimumskrav, og skal kunne differensieres for eksempel etter om det gjelder fradeling til bolig eller fritidseiendom. Bestemmelsen antas å være særlig praktisk for å kunne regulere tomtestørrelse ved såkalt eplehageutbygging, hvor det er vanlig å stille plankrav for fradeling som det så dispenseres fra. Lovendringen vil således kunne forenkle saksbehandlingen i slike saker.

1.1.6 Dekning av utgifter til arkeologiske undersøkelser

Departementet foreslå en tilføyelse i § 33-1 som skal gi kommunen adgang til å kreve gebyr for arkeologiske undersøkelser fra andre myndigheter eller private som har anmodet kommunen om å legge ut et areal til utbyggingsformål ved områderegulering. Utgiftene til slike undersøkelser kan bli meget store, og dagens kostnadsdekningsystem kan føre til at kommunen i liten grad vil benytte områderegulering der hvor det må utføres slike undersøkelser. Departementet foreslår også en lovteknisk endring i § 33-1 for å gjøre den enklere å lese.

1.1.7 Klargjøre at vedtak om statlig arealplan ikke kan påklages

Departementet forslår en presisering i § 6-4 slik at det fremgår direkte av lovens ordlyd at statlig reguleringsplan ikke kan påklages.

1.1.8 Rett til foreleggelse for kommunestyret av forslag til endring av plan

Departementet foreslår en tilføyelse til § 12-14 tredje ledd som skal klargjøre at forslagsstiller har samme rett til å kreve foreleggelse for kommunestyret når kommuneadministrasjonen stopper et forslag til endring av reguleringsplan, som ved forslag til ny plan.

2 Planlegging for bytransformasjon og områdeutvikling

2.1 Innledning

For å sikre bærekraftig byutvikling gjennom å redusere transportbehov og hindre omdisponering av jordbruksareal og viktige natur- og friluftsområder, blir mye av utbyggingen i byer og tettsteder gjennomført i form av fortetting og transformasjon av eksisterende areal og bebyggelse. Planlegging og gjennomføring av

utbyggingsprosjekter i Norge har i de siste tiårene vært gjennom en stor utvikling. Fra en situasjon med dominerende offentlig planlegging frem til 1970- og 1980-tallet, skjer utbygging nå i stor grad gjennom offentlig- private samarbeidsprosesser med planlegging og gjennomføring i privat regi. En stor andel reguleringsplaner fremmes av private. Ettersom det meste av boligbyggingen er markedsstyrt, og kommunens rolle som tomteeier og boligbygger er begrenset, har kommunen som sin viktigste oppgave i dag å være planmyndighet, pådriver og tilrettelegger for en utvikling som skal finansieres og gjennomføres av andre.

Forskning viser at avklaring på overordnet nivå har betydelig innvirkning på hvor utbyggere posisjonerer seg med sikte på fremtidig byggeaktivitet¹. Mange kommuner er tydelige på at byveksten skal skje i noder eller knutepunkt, hvor bolig, næring og kollektivtransport kombineres. Utbyggerne styres imidlertid også i stor grad av etterspørsel. Noen bydeler er mer attraktive å bosette seg i enn andre, og private utbyggere søker å bygge der etterspørselen er størst og mulighetene for gevinst er gode. Mye av fortettingen skjer derfor i slike områder. For at utbyggerne skal starte bygging i transformasjonsområder, må mye infrastruktur være på plass og området fremstå som «byggemodent». Transformasjonsområder i sentrale deler av byer vil ofte være områder med kontor, næring, lager og industri. I tillegg kan det være aktuelt å transformere villamessig bebyggelse til mer kompakt bebyggelse. Noe infrastruktur vil være på plass, men ikke nødvendigvis være dimensjonert for å ta høyde for en langt større utnyttingsgrad, eventuelt med nye torg, parker og andre fellestiltak. Noen områder må ryddes helt før transformasjonen kan ta til. Rydding kan bestå i å fjerne forurensing i grunnen, planering av området og riving av eksisterende tiltak. I sentrale deler av byer kan det være kompliserte eiendomsstrukturer, mens det i mindre grad vil være tilfelle i ytterkanten. Transformasjon forutsetter ofte at kommunen først har gjort et omfattende og kostbart forarbeid for å gjøre området attraktivt for investeringer, slik at private utbyggere vil påbegynne sine utbygginger. Bytransformasjon og områdeutvikling innebærer derfor ofte store, langvarige og kostbare prosesser, hvor det er nødvendig med omfattende samhandling og koordinering mellom mange ulike aktører.

Lowerket er i dag mer innrettet for utbygging på jomfruelig mark enn omforming av eksisterende utbygde områder. Departementet mener derfor at plan- og eiendomsprosessene bør forenkles og forbedres for å ivareta de nye utbyggingsmønstrene på en bedre måte. Det innebærer bl.a. at virkemidlene som

¹ Utbyggerstyrt byutvikling? NIBR 2011

brukes i planleggingen og plangjennomføringen bør videreutvikles og effektiviseres og kunne gå raskere enn i dag. Bruken av ulike virkemidler bør kunne skje uten unødvendige stopp, og prosesser bør pågå mer parallelt der det er mulig.

2.2 Fortetting og transformasjon

2.2.1 Begrepsbruk og innhold – fortetting og transformasjon

Fortetting og transformasjon i byer og større tettsteder kan medføre krevende planprosesser hvor sluttresultatet er en eller flere kommunale arealplaner forankret i plan- og bygningsloven, som er juridisk bindende for den fremtidige utbyggingen i området.

*Fortetting*² innebærer at eksisterende bebygde områder, for eksempel et boligområde, får høyere utnyttning ved at et betydelig antall nye bygninger oppføres innimellom eksisterende bygninger. Fortetting er ikke et begrep som er benyttet i plan- og bygningsloven, og har derfor ikke en klar juridisk definisjon. Et kjennetegn ved fortetting i utbyggingssammenheng er at det enkelte tiltaket ikke i seg selv gir grunnlag for store investeringer i infrastruktur. I de aller fleste tilfeller kan fortettingen opp til et visst punkt basere seg på bruk av eksisterende veier, barnehager, parker m.m. Store tomter, «eplehager», som fradeles og bebygges, eller der to-tre eksisterende bygg rives og erstattes med nye bygg med høyere utnyttning inngår i fortettingsbegrepet. Også fornyelse innenfor et kvartal i et etablert sentrumsområde går under betegnelsen *fortetting*.

Det finnes flere ulike definisjoner av begrepet *transformasjon*, begreper som byomforming, transformasjon og fortetting brukes ofte om hverandre. Departementet velger å legge en vid definisjon til grunn. Med transformasjon menes en endret og mer fremtidsrettet bruk av arealer i byene, slik som for eksempel omdanning av nedlagte industriarealer, store parkeringsplasser, industri, transport- og havneområder eller bykvartaler, til moderne kvartaler eller bydeler. Vanlig bruk av begrepet omfatter både omdanning av store eller mindre sammenhengende områder innenfor den tette byen og utvikling av enkelt-tomter («infill»). Hensikten er å gi rom for at eksisterende bygningsmasse skal kunne erstattes med ny bebyggelse, eller ombygges og tas i bruk til annet formål.

² Gro Sandkjær Hanssen og Nils Aarsæther (red.) Plan- og bygningsloven – en lov for vår tid? side 174.

Det er en glidende overgang mellom fortetting og det som vanligvis betegnes som transformasjon. Både transformasjon og kraftig fortetting medfører stor endring i det bygde miljøet. Forskjellen er at ved fortetting skjer endringene ofte gradvis og delvis oppstykket og gjennom enkeltinitiativ, mens transformasjon fremstår som mer sammenhengende og planlagt. En viktig forskjell på fortetting og transformasjon, er at mens fortetting i stor utstrekning kan basere seg på bruk av eksisterende infrastruktur, medfører transformasjon betydelig kapasitetsheving av teknisk infrastruktur og ofte nyetablering av grøntstrukturer og felles møteplasser m.m. En annen viktig forskjell er at transformasjon ofte skjer på områder hvor det er mange grunneiere, noe som kan gjøre prosessen langt mer kompleks enn ved fortetting.

Siden begrepene transformasjon og fortetting delvis går over i hverandre, og mange av de samme problemstillingene knytter seg til begge begrepene, vil vi i dette høringsnotatet i hovedsak omtale transformasjon og fortetting samlet.

2.2.2 Utfordringer og dilemma ved byvekst

Kommunene må i større grad enn tidligere ta hensyn til lokale faktorer for bærekraftig byutvikling, og dermed også prioritere annerledes enn før. Bærekraftig byutvikling har mange fasetter. Det handler om å redusere klimautslipp og bidra til klimatilpasning. Det handler også om å håndtere en fremtid med lavere befolkningsutvikling, usikker økonomisk vekst, endringer i husholdningenes størrelse og befolknings sammensetning. Ikke minst handler det mange steder om å ivareta levekårsutfordringer. I et nøtteskall kan utfordringene beskrives som å sørge for økonomisk vekst på en bærekraftig måte, gjennom en samfunnsutvikling som gagnar både klimaet og befolkningen.

For å møte utfordringene, må det planlegges for en mer fremtidsrettet by med plass til alle, og hvor sykkel og gange i størst mulig grad skal overta for privatbilen, og det må legges opp til en forutsigbar og langsiktig utvikling av kollektivløsninger. Det meste av byene er allerede bebygde, og bytransformasjon er derfor svaret for å møte fremtidens utbyggingsbehov. Fortetting ved knutepunkt og kollektivakser er hovedstrategien for byvekst som skal kunne møte klimautfordringene og gi oss flere boliger.

Bytransformasjon møter imidlertid motstand, dels fordi det er en kostbar utbyggingsform, men også fordi det enkelte steder innebærer en overgang fra eneboligkultur til tettere bystrukturer, noe mange er imot. For å møte uviljen i befolkningen svarer kommunene med økt variasjon, bl.a. med ulike formål og utbyggingsmønstre, og skjerpede kvalitetskrav. Kommunene legger også bedre til rette for innbyggermedvirkning og forsøker å tenke nytt om lokaldemokratiutvikling. Mange kommuner jobber systematisk med hvordan kommunen møter og forholder seg til

næringsliv, innbyggere og utbyggere. Kommunen har etter hvert fått god erfaring i å lage byutviklingsstrategier og få til god samhandling mellom ulike aktører. Det legges opp til god dialog med vel, satses på nærutvalg, brukerforum og økt kontakt med organer i kommunebydelene.

Mange kommuner som har lagt seg på en mer strukturert tilnærming til arbeidet med fortetting og transformasjon, satser på en kompakt byutvikling med fortetting innenfra og ut og gjør aktiv bruk av arkitektkonkurranser i by- og stedsutviklingen. Det satses i større grad på en tydelig arkitekturpolitikk for å sikre god kvalitet i ny bebyggelse, og aktiv bruk av stedsanalyser. Kvalitetskrav som vektlegger tilpasning til eksisterende bygningsmiljø og kvaliteter i arkitektur og uterom anses også som viktig. Det ønskes en mer menneskelig skala, attraktive fasader, variert og med god arkitektonisk utforming, materialbruk og farger.

Det er en utfordring å øke tettheten, og samtidig forsterke innbyggernes trivsel og tilhørighet. Her kan kulturminner og kulturmiljøer brukes som en ressurs. Bruk, ombruk, gjenbruk og transformasjon av eksisterende bygninger og arealer kan bidra til at kulturhistoriske verdier ivaretas og kulturmiljøer får nytt liv og bruk som bygger opp om et steds identitet og egenart.

Fortetting og transformasjon stiller store krav til planleggingen. Støy og annen forurensning er en utfordring når det skal bygges i kollektivknutepunkt og langs hovedveier. Å skape attraktivitet for barnefamilier i slike områder kan derfor være krevende. Sentrum i byene må omformes på en måte som gir gode og trygge bo- og nærmiljøkvaliteter. Økt bruk av funksjonsblanding av bolig og næring, sentrale offentlige funksjoner, gode torg og møteplasser må til for å skape byliv i nye utbyggingsområder. Dette er krevende og kostbart. Nettopp fordi bytransformasjon er så kostbart, blir det fort et spørsmål om hvem som har råd til å bo i disse byutviklingsområdene.

I kommuner hvor det er lite rom for nybygg i populære områder og liten interesse for å bygge i områder med lave priser, kan utbudet av boliger bli for liten og prisene høye. Utbyggingen kan øke faren for segregering av ulike sosioøkonomiske- og aldersgrupper, og det blir vanskelig å sikre en god blanding av mennesker med ulike bakgrunn og alder.

Transformasjonen må være regningsssvarende, og det er ofte behov for tunge investeringer ut over det som kan avtales i utbyggingsavtaler. Mange kommuner finner det krevende å gjøre eksisterende transformasjonsområder byggemodent. Private investorer kommer ikke på banen før de som skal bo der har tilgang til et minimum av for eksempel veier, bruer, bibliotek, idrettsanlegg, parker og møteplasser. Det synes i dag å være en faktisk mangel på kunnskap i kommunene om hvordan planlegging og vilkårene for gjennomføring av transformasjonsprosjekter direkte påvirker økonomiske

forhold som det kan være krevende for grunneiere og utbyggere å måtte forholde seg til. Det er grunn til å tro at mer kunnskap vil kunne bidra både til bedre planer for samfunnet og for aktørene, og ikke minst lette gjennomføringen av planene.

Kommunene må sørge for et minimum av infrastruktur og offentlige tjenester for å tiltrekke seg utbyggere, samtidig som slike investeringer undergraver mulighetene for å få til samfinansiering gjennom utbyggingsavtaler på et senere tidspunkt. Når infrastrukturen først er bygd, stenger dagens plan- og bygningslov for å bruke utbyggingsavtaler. Dette fører til at kommunene forsøker å utsette å etablere planlagt infrastruktur så lenge som mulig. De første beboerne i et nyutviklet område må dermed leve med anleggstrafikk og videre utbygging i mange år. For å stimulere til private investeringer bruker kommunen også midlertidige tiltak som et virkemiddel i stedsutviklingen, og de forsøker å gi plass for prosjekter som fremmer identitet, bærekraft og innovasjon.

Det er ofte enklere å stille klima- og miljøkrav til nye byggeprosjekter enn ved gjenbruk av eksisterende bygningsmasse. Gjenbruk krever derfor god innsikt og dialog med grunneiere og utbyggere for at det skal lønnes seg. God dialog gir bedre planer og prosjekter. Bytransformasjon har så langt hovedsakelig blitt gjennomført i industri- og næringsområder hvor virksomheten er blitt nedlagt. Det kan også være tidligere jernbanearealer. Noen kommuner ser på muligheten for å bygge over gamle avfallsdeponier, med de særlige utfordringer som det skaper. Mange kommuner ønsker også å kombinere byliv med fremtidens havn eller de flytter havnen ut av sentrumsområdet. Det bygges gågater og trafikken begrenses gjennom parkeringsrestriksjoner i gatene. Det satses på å utvikle blågrønne strukturer på land og under vann, gjøre sjøfronten tilgjengelig, skape rom for fellesskap, aktivitet og møteplasser både ute og inn. Kommunene legger vekt på å etablere gode og hyggelige nabolag med boliger for alle. Mange kommuner bruker sin eierrolle som verktøy og styring for byutvikling i kombinasjon med planlegging etter plan- og bygningsloven.

Mange kommuner finner det vanskelig å forene statlige planretningslinjer om kompakt byutvikling med andre mål og hensyn. Statens investeringer til veg og jernbane er langsiktige og tar lang tid, og kan være til hinder for rask byutvikling. Også fylkeskommunens begrensede investeringer i regionale vegger kan være et hinder. Mange steder vil attraktive boligområder kunne frigjøres dersom viktige veier blir lagt ned i grunnen. Dette krever imidlertid store investeringer og langsiktig planlegging.

Kommunens virkemidler for å sikre varierte boformer og bygging av rimelige boliger er begrenset av regelverket. Dette gjelder bl.a. alternative boformer som kollektiver. Det er ikke enkelt å bygge for flere typer boformer. Kommunene kan ikke kreve at en viss andel

skal være «rimelige», og de kan heller ikke styre eierformer. Dette er noe departementet vil se på i det videre utredningsarbeidet. Det vises i denne forbindelse til Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken (2021 – 2024). I NOU 2020: 16 Levekår i byer — Gode lokalsamfunn for alle, synliggjøres mange av dilemmaene ved fortetting og transformasjon. På side 115 og 116 utdypes dette slik:

«I planleggingen vil det oppstå målkonflikter, og ett og samme tiltak kan også ha både positive og negative effekter. For eksempel kan fortetting ha både positive og negative effekter for folkehelse (Hofstad 2018b) og kan også ha både positive og negative effekter for nærmiljøet. En gjennomgang av internasjonale undersøkelser indikerer at fortetting kan gi bedre tilgang til tjenester og bidra til at forfalne områder blir oppgradert. Samtidig kan det føre til færre grøntområder, trangere boforhold og redusert stabilitet, trygghetsfølelse og samhandling i nærmiljøet. Fortetting kan dermed gjøre områder både mer og mindre attraktive (Millstein og Hofstad 2017). Det er grunn til å anta at fortetting i ulike deler av byen kan gi større utjevning i opplevde områdekvaliteter enn dersom fortettingen samles i nærheten av utsatte områder (Kvinge mfl. 2012).

[...]

Hvis mange områder blir rustet opp og bolig- og leieprisene øker, kan det ha uønskede effekter for beboere med lave inntekter. Leietakere kan se seg nødt til å flytte til rimeligere områder, og det kan bli vanskeligere å kjøpe bolig når familiene trenger større plass eller unge skal etablere seg på egen hånd. Blir alle områder dyre og attraktive, kan det bety at lavinntektsgrupper i større grad må flytte ut av byen. På denne måten kan ulikheten innad i byene bli mindre, mens forskjellene mellom byen og omegnskommuner kan bli større.»

2.2.3 Forholdet til eksisterende grunneiere, virksomheter og beboere

Grunneiersituasjonen i transformasjonsområder kan mange steder være komplekse og uoversiktlige, noe som skaper ekstra utfordringer og problemer når kommunen ønsker en planmessig styrt endring. Det aktuelle området kan også være stort, og for eksempel omfatte et kvartal, et sentrumsområde eller en hel bydel. Bytransformasjon og områdeutviklingen kan for eksempel omfatte arealer som inneholder eldre næring eller industri, arealer med blandet formål og med varierende grad av utnyttning. Det kan også være områder med mange festetomter, noe som kompliserer grunneiersituasjonen ytterligere. Grunneierne vil ofte ha ulik målsetting og tidshorisont for utviklingen av sine eiendommer. Eldre grunneiere ser ingen grunn til endring, men vil overlate det til sine etterkommere. Andre er fornøyd med dagens leieinntekter. Områdeutvikling innebærer at virksomheter og leietakere må flytte, enten på permanent eller midlertidig basis, for å gi plass til det nye. Leiekontraktene kan ha lang løpetid, og virksomhetene som rammes får vansker med å finne nye egnede lokaler eller areal for sin virksomhet. På grunn av de

ulike kommersielle interessene og verdipotensialet ved omregulering, er risikoen for konflikter spesielt stor i transformasjonsprosjekter. Her er det også ofte ressurssterke parter involvert. For kommunen innebærer dette at planprosessen raskt kan bli uoversiktlig og ekstra krevende.

For beboerne i transformasjonsområdet kan endringene innebære en årelang byggeperiode. Ulemper i form av økt trafikk og støy fra byggeaktivitet kan påvirke bokvaliteten i negativ retning. Ved bytransformasjon vil den nye utbyggingen ofte innebære en trinnvis riving av eksisterende bebyggelse og med etterfølgende byggeaktivitet. Nødvendig infrastruktur, som vann og avløp, strøm og tele, vil som regel komme raskt på plass, mens andre fellestiltak, som gang- og sykkelveger, torg og møteplasser, først kommer på et senere tidspunkt når de øvrige byggetrinnene er ferdigstilt. Dette fører til ulemper både for eksisterende beboere i området og for de som flytter inn i de nye boligene. Der utbyggingen går på bekostning av eksisterende boliger, for eksempel eneboliger nært kollektivknutepunkt, fører utviklingen til at de må fraflytte egen bolig. Praksis viser at kommunene bare i liten grad er villige til å bruke ekspropriasjon for å overta boliger, så de fleste som må flytte gjør det etter å ha blitt kjøpt ut av utbyggeraktører. I noen tilfeller har det vist seg at beboerne i planlagte fortettingsområder, på tross av varsling og høring slik plan- og bygningsloven foreskriver, ikke har oppfattet hva som er i ferd med å skje før etter at planvedtaket er fattet.

Kommunene legger i dag, og kanskje i større grad enn tidligere, vekt på å sikre medvirkning fra grunneiere og innbyggere i utviklingsområder fordi manglende tidlig involvering lett kan stoppe eller vanskeliggjøre gjennomføringen av planene.

2.2.4 Statistikk om transformasjon i perioden 2011-2020

Statistisk sentralbyrå (SSB) har med støtte fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, publisert en rapport³ i 2021 som inneholder en analyse av transformasjonsprosesser i perioden 2011-2020 i fem kommuner. Med transformasjonsområder menes her «... allerede bebygde områder der det er satt opp nye bygninger, og der arealbruken på eiendommen er endret, for eksempel fra næring til bolig». Hensikten med arbeidet har vært å utvikle metoder for å se hvilke endringer som har skjedd, mønstre over tid og planlagte framtidige endringer, og undersøke om dette senere kan bli til et statistikk- eller analyseprodukt.

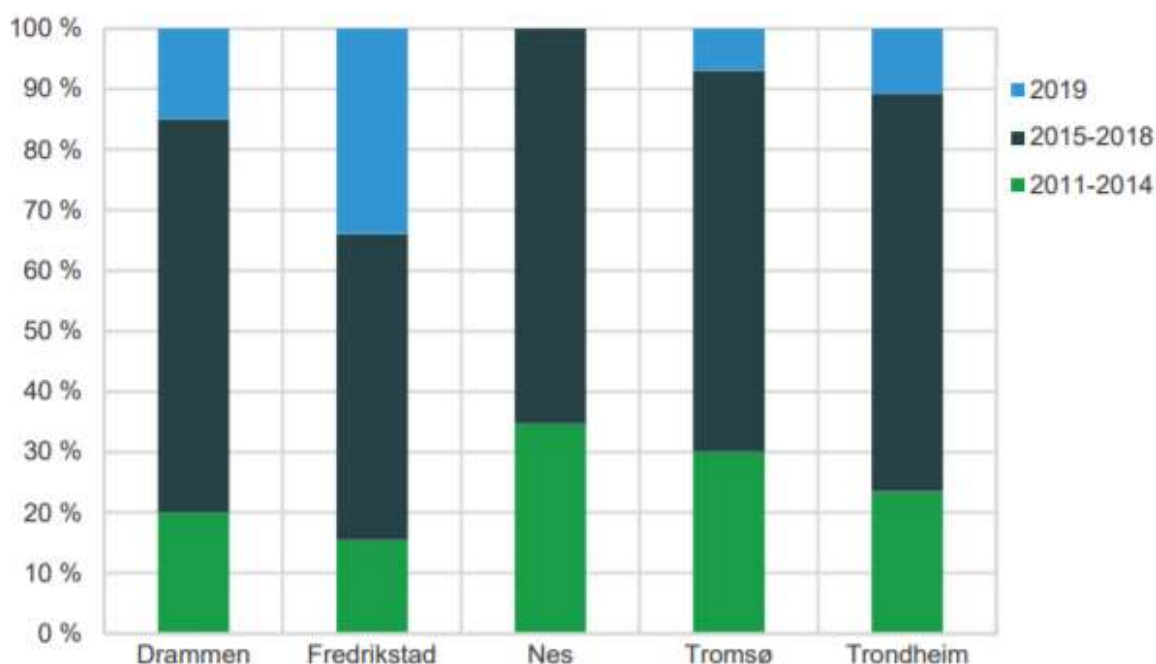
³ [Notater 2021/15 Transformasjonsområder](#)

De fem kommunene er Drammen, Fredrikstad, Nes, Tromsø og Trondheim. Dette er kommuner der SSB har funnet at det har foregått transformasjon de siste 10 årene. For å finne ut hva som kjennetegner ulike typer transformasjonsområder, ønsket SSB å ha med eksempler av både ulik størrelse og fra ulike deler av landet. Det var også en viktig forutsetning at alle kommunene skulle ha god dekningsgrad for digitale reguleringsplaner med planformål tilgjengelig. Studien har tatt for seg områder der det har skjedd en transformasjon fra industri til bolig, fra kontor og/eller forretning til bolig og fra frittliggende småhusbebyggelse til store boligbygg.

2.2.4.1 Aktiviteten i kommunene

I Nes og Tromsø kommuner utgjorde transformasjon fra industri til bolig den største andelen. Her startet prosessene tidlig i perioden, og SSB kan derfor se en stor økning i utnyttingsgraden. Både Drammen og Trondheim kommuner har en større andel transformasjon der kvartaler med kontor- og forretningsbygg blir til boligområder. Dette er eiendommer der arealutnyttelsen allerede er god, og økningen av den samlede utnyttingsgraden blir derfor mindre. Transformasjon fra frittliggende småhus til store boligbygg skjer for en stor del i mindre områder/eiendommer, men her vil arealutnyttelsen alltid bli større.

Transformasjon kan være langsomme prosesser som går over mange år. Dette gjelder særlig i store transformasjonsområder. I pressområder i større byer vil transformasjonsprosessene kunne skje raskt. Her finner SSB store områder der tidligere næringsområder på få år er blitt til boligområder, i noen tilfeller sammen med områder der SSB forventer mer transformasjon.



Kilde: SSB.

Byggeaktivitet i transformasjonsområdene i casekommunene 2011-2020. Viser hvor stor andel av det samlede arealet som ble bygget i periodene 2011-2014, 2015-2018 og i 2019. SSB-Bygg 2020

Transformasjonsaktiviteten var størst i perioden 2015-2018 for alle kommunene. For Fredrikstad kommune ble om lag halvparten av det samlede arealet bygget denne perioden, mens for de fire andre kommunene var andelen om lag 65 prosent. I første del av perioden var det Nes og Tromsø kommuner som hadde størst aktivitet i transformasjonsområdene, med om lag 30 prosent av utbyggingen. Ved å se på aktiviteten bare det siste året i perioden, er det Fredrikstad kommune som ligger høyest. Her utgjorde den totale utbyggingen i 2019 om lag en tredjedel av den totale utbyggingen i transformasjonsområdene.

2.2.4.2 Antall bosatte og befolknings sammensetning

Analysen gir kun et øyeblikksbilde, men SSB ser samtidig en klar indikasjon på at det er voksne uten barn, og til en viss grad eldre, som først og fremst flytter inn i transformasjonsområdene. Befolknings tettheten i transformasjonsområdene vil både avhenge av hva slags type boliger som er bygget, og når boligene er bygget. Felles for alle kommunene er at andelen barn og unge generelt sett er svært lav. Aldersgruppen voksne i alderen 20 – 66 år er den dominerende. Nes kommune har størst andel eldre over 67 år, mens den laveste andelen eldre finner SSB i studentbyene Tromsø og Trondheim.

2.2.4.3 Gjenbruk av bygninger

I stedet for å rive og bygge nytt, vil det noen ganger være en bedre løsning å beholde og renovere eldre bygninger. Gjenbruk av bygninger kan identifiseres ut fra endringer i bygningstypekoden som angir formålet til det enkelte bygg. SSB finner her at dette i all hovedsak gjelder enkeltbygningen som ikke ligger i tilknytning til transformasjonsområdene. Resultatene viser at det er foretatt flest endringer av bygningstype i Drammen og Trondheim kommuner, og det er bare i disse byene SSB finner bygninger som er bruksendret til boliger i tilknytning til transformasjonsområdene. Endring fra kontor og/eller forretningsbygg og til store boligbygg er de største enkeltkategoriene for alle kommunene.

2.2.4.4 Framtidig transformasjon

SSB har kommet frem til at det vil være mulig å fange opp framtidig transformasjon gjennom analyser av reguleringsplaner. I pressområder, der endringer skjer raskt, ser SSB at analysene bare sier noe om hva en kan forvente vil skje innen de neste 3 – 5 årene, og da bare for transformasjon fra næring til bolig. Framtidig transformasjon fra frittliggende småhusbebyggelse ser ut til å skje så raskt at det vanskelig kan fanges opp av reguleringsplananalyser. Det er planlagt mest framtidig transformasjon fra næring til bolig i Trondheim og Drammen kommuner. I Trondheim kommune er det avsatt totalt 60 dekar til bolig på tidligere næringsområder regulert etter gjeldende pbl.

2.3 Gjeldende rett – planlegging for områdeutvikling

2.3.1 Planlegging som verktøy for bytransformasjon og annen områdeutvikling

By- eller tettstedsomforming forutsetter et helhetlig grep om den fremtidige områdeutvikling hvor kommunen nødvendigvis må se større områder i sammenheng. Dette er nødvendig om kommunen skal klare å få på plass et helhetlig plangrep som kan gi retning for utviklingen mange år fremover. Dermed må kommunen også forholde seg til et stort mangfold av grunneiere, beboere og interessegrupper. Et helhetlig grep fordrer følgelig mer komplekse planleggingsmessige avveininger enn det man ser ved fremstilling av mindre områdereguleringer og detaljreguleringer. Før kommunen starter arbeidet med en ny arealplan, må den følgelig ha skaffet seg nødvendig oversikt og helst ha på plass en *omforent visjon og strategier* for den fremtidige utviklingen av området. Områdetransformasjon kjennetegnes av at den krever at noe areal går til fellesområder, at omleggingen av infrastruktur krysser eksisterende eiendommer, og at utnyttingsgraden vil endre seg i forhold til det bestående og variere innenfor området.

Når planen er vedtatt, kommer tiden for gjennomføring. Tradisjonelt har kommunen vært tilbakeholdne med å tvinge gjennom utbygging ved bruk av ekspropriasjon. I stedet er gjennomføringen overlatt til markedet. Bruken av gjennomføringsverktøy som ekspropriasjon og urbant jordskifte er i dag meget begrenset.

I takt med at det private markedet kommer sterkere inn og står for utarbeidelsen av de fleste detaljreguleringer og gjennomføringen av utbyggingsprosjekter, har det oppstått et større behov for å se på arealplanlegging, rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler i sammenheng, for å sikre en effektiv gjennomføring. Mange reguleringsplaner lar seg fint gjennomføre ut fra tydelige reguleringsbestemmelser og trenger ikke utbyggingsavtale. Utbyggingsavtaler blir inngått når en må se en utbygging i sammenheng med området rundt, og når den enkelte utbygger må delta med sin forholdsmessige andel av infrastrukturkostnadene i området for å kunne få realisert sitt utbyggingsprosjekt.

I dagens plan- og bygningslov er kommuneplanens arealdel og områderegulering, med arealformål og planbestemmelser, de viktigste virkemidlene kommunen anvender for overordnet rammeavklaring og planlegging av nye områdeutviklingsprosjekter.

Når det kommer til selve etableringen av ny bebyggelse, skjer det normalt gjennom privat forslag til detaljregulering (utbyggers eget forslag).

2.3.1.1 Statlige føringer - fortetting og transformasjon som nasjonal strategi

Kommunen har ansvar for kommunal planlegging, dvs. utarbeide den kommunale planstrategien til kommuneplan og reguleringsplan, gjennomføre planprosessene, og til sist vedta kommuneplanen og alle nødvendige reguleringsplaner. Selv om forslag til reguleringsplan blir fremmet av andre myndigheter eller private, er det kommunen som til sist har ansvar for planens innhold og som vedtar planen. Kommunen har også ansvar for at planleggingen følger lovens regler. Kommunen plikter å legge til rette for samordning, og alle offentlige organer har både rett og plikt til å delta i planleggingen når den berører deres virkeområde, eller deres egne planer og vedtak, jf. § 3-2.

Kommunene skal legge nasjonale forventinger, statlige planretningslinjer, regional planstrategi og regional plan til grunn for sitt planarbeid, jf. §§ 6-1, 6-2, 7-2 og 8-2.

På nasjonalt nivå er fortetting som strategi kommet til uttrykk senest i nasjonale forventninger 2019-2023:

«Regjeringens forventinger

...Fylkeskommunene og kommunene legger til rette for høy arealutnyttelse i byområder gjennom fortetting og transformasjon med kvalitet i omgivelsene, med vekt på arkitektur, byrom, kulturmiljøer, grønnstruktur og andre miljøverdier.

Lokalisering av boliger, service, handel og andre arbeidsplass- og besøksintensive virksomheter vurderes i sammenheng med eksisterende eller framtidige kollektivknutepunkt.»

Fortettingsstrategien avspeiler seg også i statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, fastsatt ved kongelig resolusjon av 26. september 2014 pkt. 4.3:

«I by- og tettstedsområder og rundt kollektivknutepunkter bør det legges særlig vekt på høy arealutnyttelse, fortetting og transformasjon. I områder med stort utbyggingspress bør det legges til rette for arealutnyttelse utover det som er typisk. Samtidig bør hensynet til gode uteområder, lysforhold og miljøkvalitet tillegges vekt, i tråd med statlige normer og retningslinjer.

Potensialet for fortetting og transformasjon bør utnyttes før nye utbyggingsområder tas i bruk. Nye utbyggingsområder bør styres mot sentrumsnære områder med mulighet for utbygging med mindre arealkonflikter. Utvikling av nye, større boligområder må sees i sammenheng med behovet for infrastruktur.

Det er nødvendig å ta vare på god matjord, men jordvernet må balanseres mot storsamfunnets behov.

I områder med lite utbyggingspress, og hvor lokale myndigheter vurderer det som nødvendig for å øke attraktiviteten for bosetting, kan det planlegges for et mer differensiert bosettingsmønster.»

En intensiv sentrumsutvikling i tettbygde områder er følgelig en ønsket nasjonal politikk for å sikre miljøvennlig byutvikling og samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Politikken fører i praksis til at byene kun vokser innenfor byggesonen. Det bygges særlig mye langs kollektivaksene, hovedtransportårene og ved knutepunktene.

FNs bærekraftsmål om bærekraftig byer og lokalsamfunn, innebærer bl.a. å skulle styrke inkluderende og bærekraftig urbanisering og legge til rette for deltakende, integrert og bærekraftig samfunnsplanlegging og forvaltning. By- og tettstedutviklingen skal primært vokse innenfor eksisterende tettstedsgrenser, men fortrinnsvis gjennom fortetting og høyere utnyttning på allerede bebygde arealer. Videre skal planleggingen bidra til å redusere klimagassutslipp og utvikle og ta i bruk nullutslippsløsninger. Planleggingen skal også gi tilgang til godt drikkevann, velfungerende avløp, offentlig transport og pålitelige energiforsyning. Fortetting og transformasjon er en viktig del av løsningene for å nå klimamålene, og det er en målsetting at veksten i persontrafikken i storbyområdene skal baseres på kollektivtransport, sykkel og gange. Føringsene presiserer dessuten at bebyggelsen skal være tettere og mer bymessig nært kollektivknutepunkt, slik at befolkningsveksten kan komme i områder med god tilgang til overordnet infrastruktur. Samtidig understrekes det at hensynet til gode uteområder, lysforhold, miljøkvalitet, naturmangfold og kulturmiljø, skal tillegges vekt. Hensikten er

at potensialet for fortetting og transformasjon skal utnyttes før nye utbyggingsområder tas i bruk.

Kommunene følger opp de nasjonale føringene, bl.a. ved i større grad å dekke sitt utbyggingsbehov gjennom utbygging på ledig byggegrunn mellom eksisterende bygninger som eplehageutbygging, og transformasjon av tidligere industriområder. I tillegg legger kommunene opp til en utvikling med mer sammenhengende sentrumsstrukturer. Et eksempel på dette er Bergen kommune som har utarbeidet en egen fortettingsstrategi for de sentrumsnære områdene. Et annet eksempel er Oslo kommune som gjennom mange år har dekket sitt utbyggingsbehov gjennom en aktiv områdeutviklingsstrategi, hvor store områder er avsatt til ny byutvikling. Nye områder som er under utvikling, er bl.a. Skøyen og Filipstad. Mange tidligere industriområder er nå blitt omformet til næring og boliger, og utviklingen nå går derfor mer i retning av å transformere eksisterende villabebyggelse til områder med flerbolighus, slik som for eksempel Vinderen i Oslo og Bekkestua i Bærum kommuner. Et annet eksempel er Elverum kommune som holder på å omforme et tidligere grustak til en ny bydel. Videre vises det til Bodø kommunes planer om å flytte den sivile flyplass til Forsvarets tidligere områder og utvide byen i området der dagens sivile flyplass er lokalisert.

2.3.1.2 Kommuneplanens arealdel (kommunedelplan, tematisk plan)

Kommuneplanens arealdel er obligatorisk og et særlig viktig verktøy for strategisk planlegging, jf. plan- og bygningsloven § 11-5. I tillegg til å ha en arealdel som dekker hele kommunen, kan kommunen utarbeide kommunedelplaner for visse områder, for eksempel for et tettsted eller en bydel. Ved senere revisjon av kommuneplanens arealdel kan planarbeidet begrenses til å gjelde de delene av kommunen hvor det er revisjonsbehov eller behov for noe mer detaljering. En kommunedelplan har rettslig sett samme status som en kommuneplan og er en del av kommunens overordnede plangrunnlag. Det som skiller kommunedelplanen fra kommuneplanen er at kommunedelplanen gjelder for en angitt del av kommunens areal, eller for et avgrenset tema eller virksomhetsområde.

Kommunedelplan for areal er egnet til å angi hovedtrekkene for arealdisponeringen i et større område, og vil normalt ikke være så detaljert som en reguleringsplan. En kommunedelplan vil eksempelvis kunne avklare trasé for veg eller bane, men ikke angi detaljert utforming av vegen. Slike detaljerte arealavklaringer gjøres på reguleringsplannivå. Samtidig gir plan- og bygningsloven stor fleksibilitet når det gjelder å velge detaljeringsgrad i kommunedelplanen, og åpner også for fremstilling av planer med høy detaljeringsgrad innenfor rammen av pbl. kapittel 11.

Kommunedelplaner kan gi tilstrekkelig grunnlag for behandling av noen typer byggesøknader dersom dette fremkommer klart i planen, og det aktuelle tiltaket ikke er av en slik størrelse at det faller inn under bestemmelsene i § 12-1 tredje ledd eller forskrift om konsekvensutredning.

2.3.1.2.1 Nærmere om valget mellom kommunedelplan og reguleringsplan

Når kommunen skal avgjøre om den ønsker å benytte kommunedelplan eller områderegulering for et område, må den ta i betraktning at det er vesentlige forskjeller mellom kommunedelplan og reguleringsplan når det gjelder hva det gir kommunen og berørte grunneiere av rettigheter og forpliktelser. I en reguleringsplanprosess skal hver enkelt part innenfor planområdet normalt ha underretning om igangsetting av planarbeidet, og de skal underrettes om planvedtaket når dette er fattet. For kommune(del)planer kreves det bare kunngjøring om planarbeidet og planvedtaket i avisen og digitalt på nettet (i praksis kommunens hjemmeside). Det er ingen krav om underretning av kommuneplanvedtaket til hver enkelt grunneier eller andre som blir berørt av planen.

En reguleringsplan gir grunnlag for å foreta ekspropriasjon, i motsetning til en kommunedelplan. Det er også forskjell på kommuneplaner og reguleringsplaner hva gjelder reglene om innløsning. Om en eiendom i en reguleringsplan avsettes for eksempel til offentlig trafikkformål, vil grunneier kunne kreve innløsning av eiendommen straks. Om det samme vedtas i form av en kommunedelplan vil grunneier kunne kreve innløsning først etter 4 år.

Undersøkelsesplikten med hensyn til automatisk fredede kulturminner gjelder for både områderegulering og detaljregulering, jf. kulturminneloven § 9. Dersom kommunen ønsker det, kan det gjennomføres arkeologiske registreringer på kommune(del)plannivå. En eventuell dispensasjon fra fredningen gjennom planvedtak av kommuneplanens arealdel gjelder imidlertid bare for arealformålet *bebyggelse og anlegg*, og kulturminneforvaltningen må ha sagt seg enig i arealbruken, jf. kulturminne loven § 8 fjerde ledd. Det innebærer at ansvarlig kulturminnemyndighet kan kreve at undersøkelsene gjennomføres som del av planarbeidet for å tillate at det åpnes for byggesaksbehandling direkte på grunnlag av kommunedelplanen.

Dersom detaljeringsgraden er høy og planen går inn i spørsmål og avklaringer som har stor betydning for enkeltgrunneiere eller andre berørte, bør man som hovedregel velge reguleringsplan fremfor kommunedelplan. Dersom planen skal være mer overordnet og i første rekke peke ut utbyggingsretninger og utbyggingsgrenser, kan kommunedelplan være mer hensiktsmessig. Valg av plantype bør gjøres ut fra en helhetlig vurdering av formålet med planen, ønsket detaljeringsgrad og hva planen skal avklare med hensyn til

videre regulering og/eller tiltak. Høy detaljeringsgrad i en plan vil kunne øke kravet til kunnskapsgrunnlag, medvirkning og varsling.

Kommuneplanens arealdel er en juridisk bindende plan. I motsetning til det som gjelder for reguleringsplan, kan arealdelen ikke påklages og den er heller ikke grunnlag for ekspropriasjon. Ved oppstart av planarbeidet skal berørte offentlige organer og andre interesserte varsles om formål og viktige problemstillinger for planarbeidet, og en melding om dette skal kunngjøres, jf. pbl. § 11-12. Det skal utarbeides planprogram etter § 4-1. Planforslag skal sendes på høring og offentlig ettersyn, jf. 11-14. Berørt statlig og regionalt organ kan fremme innsigelse til forslag til kommuneplanens arealdel, herunder kommunedelplaner, i spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde, jf. §§ 5-4 til 5-6, og 11-16. Planen fastsetter framtidig arealbruk for området og er ved kommunestyrets vedtak bindende for nye tiltak eller utvidelse av eksisterende tiltak som nevnt i § 1-6. Slik tiltak må ikke være i strid med planens arealformål og generelle bestemmelser, samt bestemmelser knyttet til arealformål og hensynssoner, jf. § 11-6.

For å sette overordnede mål og rammer ved bytransformasjon og områdeutvikling, vil den mest praktiske planformen være kommunedelplan, med etterfølgende detaljering i reguleringsplan. Etter behov kan det utarbeides kommunedelplaner for bestemte områder, temaer eller virksomhetsområder, jf. plan- og bygningsloven § 11-1 tredje ledd. Dette kan for eksempel gjelde for et tettsted eller for en del av kommunen der det er store endringer. Slik plan kan gjelde for et nærmere avgrenset område i kommunen, og den kan utformes som en vanlig arealplan eller ta for seg utvalgte tema, som for eksempel grøntstruktur eller sykkeltraseer. Slik tematisk kommunedelplan kan også ha form av å være et overordnet strategidokument uten juridisk bindende bestemmelser. Selv om den tematiske planen ikke er juridisk bindende, må den undergis samme saksbehandling som for bindende planer.

Departementet har nylig utgitt en ny veileder om kommuneplanens arealdel⁴. Vi viser til denne for nærmere informasjon om kommuneplan.

2.3.1.3 Reguleringsplan (områderegulering og detaljregulering)

Områderegulering brukes for å regulere større områder mer detaljert enn det en vil gjøre med bruk av kommunedelplan, jf. § 12-2 første ledd. Områderegulering er

⁴ [Kommuneplanens arealdel - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

primært en planform som kan utarbeides av kommunen etter krav i kommuneplanens arealdel, eller der kommunen etter omstendighetene finner at det er behov for å utarbeide slik reguleringsplan for et område for å ivareta vernehensyn eller for å tilrettelegge og legge rammer for videre planlegging, utvikling og bygging. En hensikt med en slik områderegulering er å legge føringer for høyere utnyttning og kvaliteter i byrom på tvers av eiendomsgrenser. En hovedgrunn til å velge områderegulering fremfor kommunedelplan kan være å sikre seg muligheten for å bruke ekspropriasjon til gjennomføring av planen.

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. Plantypen skal brukes når kommuneplanens arealdel stiller krav om det, eller når kommunen ellers ser seg tjent med å lage en reguleringsplan for å se et større område i sammenheng.

Det er i utgangspunktet en kommunal oppgave å utarbeide områderegulering. Kommunen kan likevel overlate til andre myndigheter og private å utarbeide forslag til områderegulering. I dette ligger at kommunen kan overlate til private å stå for hele eller deler av det planfaglige arbeidet innenfor de rammer kommunen bestemmer, og dekke kostnadene ved dette helt eller delvis. Det er kommunen som har ansvaret for rammer, innhold og framdrift i planprosessen. Bestemmelsen kommer til anvendelse der private aktører ser seg tjent med å gå inn i et samarbeid med kommunen for å få avklart plansituasjonen for et større område, som grunnlag for å få fremmet sine prosjekter som detaljregulering. Det kan også tenkes situasjoner der større utbyggere ønsker å utarbeide en områderegulering for å avklare hovedstrukturen i et område, før det utarbeides detaljregulering for delområder.

Fordi områdereguleringer ofte omfatter store områder hvor det vil ta lang tid å realisere all utbygging, er det ikke hensiktsmessig å fastsette for mange detaljer for tidlig, men tilstrekkelig å avgrense til det som er nødvendig for å sikre de rammer som er viktige for kommunen å ivareta. Er situasjonen slik at det meste avklares i en områderegulering, eller at kommunen ønsker å avklare rammene så tidlig som mulig og gjøre områdereguleringen mer detaljert, kan det være hensiktsmessig å gi byggerett i områdereguleringen for hele eller deler av området uten å gå via en detaljregulering. En tett og god dialog med grunneierne vil kunne avklare behovet for videre detaljregulering. Hvis områdereguleringen er supplert med illustrasjoner og kvalitetsprogram, kan dette være tilstrekkelig. Videre bør bestemmelsene til de ulike delene av områdereguleringen være utformet slik at de er konkrete og knyttet direkte til de områder som kan gjennomføres uten krav om detaljregulering. Der det er gitt

utdypende bestemmelser, illustrasjoner mv., bør kommunen vurdere om det er nødvendig å kreve utarbeiding av detaljregulering.

2.3.1.3.1 Nærmere om valget mellom områderegulering og detaljregulering

Kommunen kan også utarbeide en detaljregulering innenfor et transformasjonsområde etterpå, men slike planer egner seg i liten grad for rammeavklaring ved bytransformasjon og områdeutvikling. I loven er bruken av denne planformen beskrevet slik: «Detaljregulering brukes for å følge opp kommuneplanens arealdel og eventuelt etter krav fastsatt i en vedtatt områderegulering. Detaljregulering kan skje som utfylling eller endring av vedtatt reguleringsplan», jf. § 12-3 første ledd. De to reguleringsformene har mange likheter med felles materielle regler, men også vesentlige forskjeller som er knyttet til plantypens primære formål og hvem som kan beslutte at planen skal utarbeides. Valg av plantype vil særlig avhenge av ønsket detaljeringsgrad og formålet med planen. Dersom planen skal avklare forutsetningene for et konkret, avgrenset prosjekt, vil detaljregulering være godt egnet. Skal planen avklare arealbruk og viktige sammenhenger i et større område, vil områderegulering være best egnet.

Detaljregulering er «siste nivå» i planhierarkiet og det formelle koblingspunktet for private parter, så de detaljer man ønsker å binde opp i en plan kan senest gjøres her. I en områderegulering kan det stilles krav om videre detaljregulering for enkeltområder, mens en detaljregulering ikke kan ha slike krav.

Detaljregulering brukes derfor mest for å følge opp og konkretisere overordnet arealdisponering i kommuneplanens arealdel og/eller områderegulering.

Detaljregulering er ment brukt for gjennomføring av konkrete utbyggingsprosjekter og tiltak, og de fleste slike planer blir utarbeidet av private. Kommunens bruk av detaljregulering vil ofte gjelde offentlige bygg, vernetiltak og sikring av ulike typer verdier. Der detaljene er fastlagt i for eksempel områderegulering, bør kommunen vurdere om det faktisk er behov for en egen detaljregulering i tillegg.

Både områderegulering og detaljregulering er, i likhet med kommuneplanens arealdel, juridisk bindende planer. Når planarbeidet igangsettes, skal berørte offentlige organer og andre interesserte varsles. Planoppstart skal også kunngjøres, og registrerte grunneiere og festere i planområdet, og så vidt mulig andre rettighetshavere i planområdet samt naboer til planområdet, skal når de blir direkte berørt, på hensiktsmessig måte underrettes om at planarbeidet tas opp, jf. § 12-8. Forslag til reguleringsplan skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Planforslaget skal også gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske medier. Berørt statlig og regionalt organ kan fremme innsigelse til forslag til reguleringsplan i spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning

for vedkommende organs saksområde. Endelig planvedtak kan påklages av parter og andre berørte med rettslig klageinteresse. En reguleringsplan gir grunnlag for ekspropriasjon innenfor en periode på 10 år etter at planen er kunngjort.

På samme måte som kommuneplanens arealdel, fastsetter reguleringsplaner den framtidige arealbruken for området og er ved kommunestyrets vedtak bindende for nye tiltak eller utvidelse av eksisterende tiltak som nevnt i § 1-6. Slik tiltak må ikke være i strid med planens arealformål og generelle bestemmelser, samt bestemmelser knyttet til arealformål og hensynssoner, jf. § 11-6.

Mange kommuner utarbeider områderegulering for å legge til rette for bytransformasjon eller områdeutvikling. Ettersom slike planer vil omfatte mange eiendommer og komplekse tema, kan det ofte ta flere år å utarbeide en slik plan.

2.3.1.4 Hensynssoner i arealplan

Arealformål etter plan- og bygningsloven § 11-7 (kommuneplanens arealdel) og § 12-5 (reguleringsplan) brukes i arealplan til å angi konkret hva et areal kan brukes til. Hensynssonene, jf. §§ 11-8 og 12-6, skal vise hensyn og restriksjoner som har betydning for bruken av arealet. Hensikten med å skille ut hensynssoner på denne måten, er å vise hvilke viktige hensyn som må iakttas innenfor sonen, uavhengig av hvilken arealbruk det planlegges for. Hensynssonene vil også være et grunnlag for å vurdere nye planinitiativ eller gi veiledning ved behandlingen av dispensasjonssøknader. En hensynssone kan brukes til å vise hensyn som skal ivaretas etter annet lovverk. Både hensynssoner og arealformål skal vises samlet på arealplankartet. Bruk av hensynssoner vil også gi tiltakshavere større grad av forutberegnelighet ved at de vil være kjent med sonens hensyn og viktighet før det fremmes søknad om å gjennomføre tiltak. Fastsetting av hensyn som inngår i plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd bokstav a til f, kan markeres i plankartet etter gjeldene tegneregler fastsatt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Det kan angis flere soner for samme areal. Til hensynssone skal det i nødvendig utstrekning angis hvilke bestemmelser og retningslinjer som gjelder eller skal gjelde i medhold av loven eller andre lover for å ivareta det hensynet sonen viser. For hensynssoner fastsatt i medhold av § 11-8 bokstav d om båndlegging etter annet rettsgrunnlag, vil reglene i det aktuelle rettsgrunnlaget gjelde foran plan- og bygningsloven.

Avhengig av hvilke hensyn de ulike sonene ivaretar, kan det knyttes enten bindende bestemmelser eller retningslinjer til dem. Bindende betyr i denne sammenheng bindende i forhold til både etterfølgende regulering og byggerett. Når det er knyttet retningslinjer til en hensynssone, vil den ikke binde opp avgjørelser av enkeltsaker

verken etter plan- og bygningsloven eller annet lovverk rettslig. Sonen vil imidlertid bidra til å gi et bedre og mer helhetlig grunnlag for den avveining som vedkommende myndighet skal foreta innenfor rammen av lovgrunnlaget for beslutningen. En hensynssone vil i seg selv ikke være til hinder for at det bygges i tråd med det underliggende arealformålet med mindre det er gitt bestemmelse til sonen som i praksis krever særskilt konsekvensvurdering, kompenserende tiltak eller forbud mot konkrete tiltak. Det gjelder for eksempel der en hensynssone angir sikrings-, støy- eller faresoner. Det vil ikke kunne bygges før nødvendige utredninger er på plass og saken er tilstrekkelig opplyst til at det ev. kan gis byggetillatelse.

Det er ikke gitt noen generell tidsbegrensning på virkningen av hensynssonene, med unntak for hensynssone d i § 11-8 som har en tidsbegrensning på fire år for båndlegging i påvente av vedtak etter plan- og bygningsloven eller andre lover. De vil på samme måte som for arealformål gjelde inntil de er endret eller fjernet i revidert kommuneplanens arealdel, eller blir erstattet av reguleringsplan. Hensynssoner skal avgrenses til de interesser som vil ha vesentlig betydning for beslutninger om å godkjenne nye tiltak i sonen.

Loven har få bestemmelser som gjelder spesielt for bytransformasjon og områdeutvikling. I plan- og bygningsloven finnes det ikke et eget arealformål for fortetting og transformasjon. Loven har i stedet en hensynssone som kan brukes til å synliggjøre at et område skal undergis felles planlegging, omforming og fornyelse, jf. § 11-8 tredje ledd bokstav e. I den tidligere plan- og bygningsloven av 1985 var det et eget arealbruksformål i § 25 nr. 8 for «fornyelsesområder», som ble definert som «Områder med tettbebyggelse som skal totalfornyes eller utbedres.» Dette arealformålet ble ikke videreført i gjeldende lov, men som en hensynssone knyttet til konkrete arealformål, jf. «fornyelse» etter § 11-8 tredje ledd bokstav e. I tillegg inneholder sonen områder for omforming, som et nytt element i någjeldende lov. Departementet legger til grunn at begrepene omforming og transformasjon har identisk meningsinnhold som dagens lov.

Adgangen til å gi bestemmelser til denne hensynssonen er i dag begrenset. Det kan, på kommuneplannivå, kun gis bestemmelse om at flere eiendommer i et område skal undergis felles planlegging og at det skal brukes særskilte gjennomføringsvirkemidler og bestemmelser om infrastruktur etter § 11-9 nr. 3. I praksis betyr særskilte gjennomføringsvirkemidler bruk av urbant jordskifte, der det på reguleringsplannivå kan gis bestemmelser med krav om fordeling av planskapt netto verdiøkning ved ulike felles tiltak innenfor en nærmere bestemt del av planområdet i henhold til jordskifteloven § 3-30, jf. § 12-7 nr. 13. Ettersom adgangen til å gi bestemmelser er begrenset, og urbant jordskifte er et lite brukt gjennomføringsvirkemiddel, har hensynssonen i praksis fått liten betydning ved bytransformasjon og områdeutvikling.

2.3.1.5 Rekkefølgebestemmelser

Transformasjon karakteriseres ofte med et langt gjennomføringsperspektiv, gjerne flere tiår. En utfordring blir å legge til rette for en trinnvis utvikling, sikre nødvendig oppgradering av infrastrukturen og at god kvalitet blir ivaretatt fra første stund. Bruk og utforming av rekkefølgebestemmelsene er her et viktig virkemiddel, jf. pbl. § 11-9 nr. 4 og § 12-7 nr. 10. I tillegg skal rekkefølgebestemmelsene gi grunnlaget for å kunne forhandle frem utbyggingsavtaler, som avklarer ansvar for finansiering og opparbeidelse av infrastrukturen.

Ved vedtakelse av arealplaner for utbygging, er det ofte behov for å stille krav til rekkefølgen av den enkelte utbygging og tilknyttet infrastruktur slik at det blir samsvar mellom eksisterende og ny infrastruktur og den belastningen utbyggingen medfører. Dette kan være både sosial infrastruktur som barnehage, skole m.m., men også teknisk infrastruktur som veier og tilhørende anlegg, skinnegående kollektivtransport mv.

Bruk av utbyggingsavtaler har to trinn. Det må først vedtas en arealplan med rekkefølgebestemmelser før det kan inngås en utbyggingsavtale.

Pbl. § 12-7 nr. 10 er hjemmel for rekkefølgekrav i reguleringsplan. Bestemmelsen sier at det i reguleringsplaner (områderegulering eller detaljregulering) i nødvendig utstrekning kan lages bestemmelser om at utbygging av et område skal skje i en bestemt rekkefølge, eller ikke, kan finne sted før tekniske anlegg og samfunnstjenester som energiforsyning, transport og vegnett, sosiale tjenester, helse- og omsorgstjenester, barnehager, friområder, skoler mv. er tilstrekkelig etablert.

For kommuneplan eller kommunedelplaner er det en nesten tilsvarende hjemmel for rekkefølgekrav knyttet til etablering av samfunnsservice, infrastruktur og grøntstruktur, se pbl. § 11-9 nr. 4. Tema for rekkefølgekrav skal være hva som er planfaglig nødvendig objektivt sett, for å kunne tillate den ønskede utbyggingen. Om tiltakene som rekkefølgekravet regulerer er forholdsmessige eller ikke i forhold til de enkelte eiendommene, er strengt tatt ikke et tema i planen, men et viktig tema for en eventuell utbyggingsavtale, jf. pbl. § 17-3. Se nærmere om dette i kapittel 3.2.7. I praksis, og for å muliggjøre gjennomføring er det imidlertid hensiktsmessig at kommunen i planprosessen også ser hen til forholdsmessigheten av rekkefølgekravene. Hvis ikke, er det fare for at bestemmelsene i realiteten blir et byggeforbud.

Planvedtaket, dvs. valget av arealformål, og bestemmelser mv., beror på en fri, skjønnsmessig vurdering («fritt skjønn») når det gjelder hensiktsmessigheten av de forskjellige plantema og tiltakene. Planen og vedtaket må være innenfor lovens grenser. Utover det skal det legges til grunn en vid helhetsvurdering, men skjønnen må være forsvarlig og saklig – basert på planfaglige vurderinger (relevante hensyn). Dette blir

gjærne uttrykt som at rekkefølgekravene mÅ vÅre saklig og planavledet (dvs. dekke et behov oppstÅtt som fÅlge av den planlagte utviklingen eller lÅse en ulempe som pÅfÅres omgivelsene pÅ bakgrunn av tiltaket). Kommunens vurdering av behovet for rekkefølgekrav mÅ framstÅ som gjennomtenkt og velbegrunnet, og kravet bÅr begrunnes nÅrmere i planbeskrivelsen.

Et rekkefølgekrav kan ikke si noe om hvem som skal besÅrge eller bekoste et tiltak, men dersom kravet ikke er oppfylt, vil man ikke kunne bygge ut et omrÅde. Den indirekte konsekvensen av slike krav er derfor at grunneiere i stor utstrekning aksepterer Å besÅrge og bekoste hele eller deler av disse tiltakene. I den sammenheng kan det bl.a. ha stor betydning nÅr kravet mÅ vÅre pÅ plass: fÅr rammetillatelse, fÅr igangsettingstillatelse, fÅr brukstillatelse eller fÅr ferdigattest. SÅ sent som mulig vil stort sett vÅre Å foretrekke for utbygger.

Rekkefølgekrav som mÅ deles pÅ flere hvis de skal oppfylles av grunneierne, kan vÅre problematiske, da det ikke er anledning til Å gi bestemmelser om opparbeidelse eller delvis oppfyllelse (bidrag) til opparbeidelse. Oppfyllelsen av slike krav kan derfor best skje ved at det inngÅs en avtale mellom de berÅrte grunneiere (privatrettslig) i tillegg til avtaler mellom kommunen og de enkelte grunneierne. I planen kan det legges til rette ved at bestemmelsen sier «opparbeidet eller sikret opparbeidet». I slike situasjoner benyttes det ofte en sÅkalt omrÅdemodell, dvs. at det er gjort et samlet kostnadsoverslag over nÅdvendige tiltak for et stÅrre, men avgrenset omrÅde. Kostnadene fordeles gjærne tentativt og forholdsmessig mellom utbyggingsomrÅdene, som et grunnlag for endelig forhandling av betaling fra den enkelte grunneiendom. Se nÅrmere kapittel 3.2.7. Det stÅr ikke direkte i loven, men rekkefølgebestemmelser kan knyttes bÅde til tiltak innenfor og utenfor planomrÅdet.

Plan- og bygningsloven § 18-1 gjelder krav til opparbeidelse av vei og hovedledning for vann og avlÅpsvann. Bestemmelser om rekkefølgekrav kan ikke gjÅre unntak fra disse kravene, men det er ganske vanlig at rekkefølgekrav inkorporerer dem. Det kan vÅre greit Å merke seg at privat refusjon (tvungen kostnadsdeling) etter plan- og bygningsloven kun kan kreves for tiltak som pÅlegges etter pbl. § 18-1. Hvis refusjonssaken ikke er satt i gang fÅr opparbeiding skjer, faller adgangen til Å kreve refusjon bort. I planprosessen er det derfor viktig Å ha oversikt over eventuelle krav etter pbl. § 18-1, slik at disse kravene ikke kommer uventet pÅ i byggesaksfasen eller at planen gjÅr en eventuell refusjonsprosess unÅdig vanskelig.

Rekkefølgekrav kan ogsÅ gjelde sosial infrastruktur, selv om det ikke er lovlig Å inngÅ utbyggingsavtaler om at utbygger skal bekoste den type tiltak. Gjelder rekkefølgekravet etablering av sosial infrastruktur, faller dette alene pÅ kommunen. Alle de viktige

avklaringene og eventuelle forhandlinger om hva som skal være rekkefølgekravene skal tas i planprosessen. Dette betyr at det også bør gjøres konkrete kostnadsoverslag på hva tiltakene vil koste. Dette er viktig slik at både kommunen og grunneier/utbygger blir bevisste utnyttelsen og lønnsomheten i prosjektet, sett mot infrastrukturkostnadene.

2.3.1.6 *Koblingen mellom rekkefølgekrav og utbyggingsavtale, gratispassasjerer*

Etter dagens regler er det ingen formell sammenheng mellom utbyggingsavtaler og rekkefølgebestemmelser. Det er frivillig for utbygger å gjennomføre en vedtatt plan. Dette poenget er mer framtrødende i en områderegulering enn en privat initiert detaljregulering. Ved områdereguleringer vil man som regel se for seg en utbygging av forskjellige områder til forskjellig tid. En privat initiert detaljregulering vil gjelde en begrenset utbygging på et bestemt område der en eller flere utbyggere ønsker å gjennomføre planen raskest mulig. Utbyggingsinitiativene er da vanskelig å koordinere tidsmessig. Man risikerer at en grunneier vil avvente utbygging av nødvendig infrastruktur som inngår i planen før vedkommende setter i gang sitt eget prosjekt. Den siste utbyggeren blir dermed en såkalt «gratispassasjer», siden det ikke kan pålegges deltakelse i finansiering av infrastrukturen. I tillegg vil man kunne ende opp med en fragmentert, og lite effektiv eller hensiktsmessig utbygging av infrastrukturen. Dette vil skje dersom utbyggingstakten av enkeltområder ikke samsvarer med de forutsatte infrastrukturtiltak, for eksempel at sentrumsområdene bygges ut forskjellig tempo slik at forutsatt miljøgate bygges stykkevis med de ulemper det medfører rent praktisk og kostnadmessig. Selv med forhåndsfastsatte kostnadsrammer er det usikkert om alle tiltak vil være like relevante for de forskjellige utbyggingene, og derved innenfor kravene til nødvendighet og forholdsmessighet. Selv om det er sett som nødvendig for utbygging av området som helhet, vil det kanskje være vanskelig å påvise direkte tilknytning til den enkelte utbygging og/eller detaljregulering.

Kvartalsomdanning og områdeutvikling handler ofte om å utvikle områder med nedslitt og utdatert bebyggelse. I slike områder vil den som utvikler sin eiendom *sist* trekke veksler på nybyggingen som andre gjør og oppgradering av naboeiendommene. Tilsvarende vil den som utvikler først måtte selge et nybygg i et område hvor naboområdene fortsatt er slitne, og hvor det vil være byggeaktivitet i flere år framover. Dette er i seg selv et insitament for å *ikke* være «førstemann ut». I et formalisert grunneiersamarbeid vil en kunne avklare hvor utbygging skal gjennomføres uavhengig av eiendomsgrenser og fordele verdiene uavhengig av hvem som starter og hvem som avslutter utbyggingen. Dersom grunneierne ser det som hensiktsmessig vil samarbeidet t.o.m. kunne etablere grøntområder og fellestiltak før boligdelen bygges.

Verken plan- og bygningsloven §§ 11-9 til 11-11 for kommuneplan, eller § 12-7 for reguleringsplan, hjemler bestemmelser om bindende prisestimer som skal legges til grunn ved forhandling av utbyggingsavtaler.

Endringsforslag som gjelder finansiering av infrastruktur og andre fellestiltak, herunder utbyggingsavtaler, er omtalt i kapittel 3.5 og 3.6.

2.3.1.7 Konsekvensutredning av planer

De nasjonale bestemmelsene om konsekvensutredninger er avledet av to EU-direktiver om miljøutredninger. Etter konsekvensutredningsforskriften § 6 bokstav a er det krav om planprogram og konsekvensutredning for kommuneplanens arealdel etter pbl. § 11-5 når planen tilrettelegger for nye områder til utbygging eller vesentlig endret arealbruk i eksisterende byggeområder, og kommunedelplan etter § 11-5 når planene fastsetter rammer for tiltak i vedlegg I og II til forskriften. Kravet om konsekvensutredning omfatter imidlertid kun de delene av kommuneplanen som fastsetter rammer for framtidig utbygging og som samtidig innebærer endringer av gjeldende plan, jf. forskriften § 18 annet ledd. De delene av kommuneplanen hvor gjeldende arealbruk videreføres uten endringer, omfattes da ikke av krav om konsekvensutredning.

Krav om konsekvensutredning gjelder også for reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, jf. §§ 4-2 og 12-1 tredje ledd. Hvilke reguleringsplaner dette gjelder, fremgår av §§ 6 b og 8 a i forskriften, med henvisning til forskriftens vedlegg. Unntatt fra dette kravet, er reguleringsplaner hvor det konkrete tiltaket er konsekvensutredet i en tidligere plan og der reguleringsplanen er i samsvar med denne tidligere planen, jf. konsekvensutredningsforskriften § 6 første ledd bokstav b og § 8 første ledd bokstav a).

Utviklingsprosjekter for by- og tettstedsområder, inkludert kjøpesentre og parkeringsanlegg, skal konsekvensutredes, jf. vedlegg II (nr. 10 b) til forskriften, dersom det etter en nærmere vurdering anses å kunne få vesentlige virkninger for miljø og samfunn etter kriteriene i § 10 i forskriften. Vurderingskriteriene i § 10 går blant annet ut på planen eller tiltakets lokalisering og påvirkning på omgivelsene, egenskaper ved planen så som; størrelse, planområde og utforming, og om planen kommer i konflikt med ett eller flere av kriteriene i tredje ledd, så som hensynet til kulturminner og kulturmiljøer og konsekvenser for befolkningens helse.

Det er ikke gitt at alle utviklingsprosjekter skal konsekvensutredes, men det vil lett være tilfelle ved større bytransformasjon eller områdeutviklingsprosjekter.

Konsekvensutredningsforskriften bygger som nevnt på EU-direktiv. I veilederen fra EU-kommisjonen om å fortolke tiltak i vedlegg II, fremgår det at utviklingsprosjekt for by- og

tettstedsområder skal tolkes vidt. Ut fra teksten i veilederen vil kravet gjelde for planer som omfatter utviklingsprosjekt for boligbygging, kjøpesentre, idrettsanlegg, kultursentre mm. Dette er tiltak som typisk vil inngå i områdeutviklingsprosjekter. Ellers er kjøpesentre, samt bygg for offentlig eller privat tjenesteyting og bygg til allmennyttige formål, også omfattet av vedlegg II (nr. 11).

Det følger av det foranstående at kommune(del)plan og områderegulering som omhandler bytransformasjon og områdeutvikling av en viss størrelse, som hovedregel skal konsekvensutredes.

2.3.2 Gjennomføringsverktøy for bytransformasjon og områdeutvikling - oversikt

2.3.2.1 Urbant jordskifte ved omforming og fornyelse – pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav e

I kommuneplanens arealdel kan det fastsettes hensynssone for å angi et område til omforming og fornyelse, jf. § 11-8 tredje ledd bokstav e. Dette vil typisk være områder hvor det skal skje en målrettet og særskilt områdevis planlegging og gjennomføring for å omdanne, fornye eller videreutvikle et område. Det er mest aktuelt å nytte hensynssonen i bebygde områder som skal gis en ny og annen bruk, med en mer intensiv utnyttning enn tidligere. Et typisk eksempel er at byområder med tidligere industrieiendommer og næringsbebyggelse skal utvikles til boliger og andre byfunksjoner eller få en kvalitetsheving. Hensynssonen kan også brukes der det er aktuelt å omforme og fornye andre typer arealer, bygninger og anlegg, for eksempel fortetting i eksisterende hytteområder.

Til hensynssonen kan det gis bestemmelser om omforming og fornyelse og bruk av jordskifte for å fastsette en fordelingsordning.

Tilsvarende kan det i reguleringsplan gis bestemmelser etter pbl. § 12-7 nr. 13 med krav om fordeling av planskapt netto verdiøkning ved ulike felles tiltak innenfor en nærmere bestemt del av planområdet i henhold til jordskifteloven § 3-30.

Kommunen kan også bestemme at grunneier eller rettighetshaver ikke uten samtykke fra kommunen kan råde rettslig over eiendom på en måte som kan vanskeliggjøre eller fordyre gjennomføringen av planen. Kommunen skal tinglyse et slikt vedtak på de berørte eiendommer, jf. pbl. § 13-1 fjerde ledd.

Vi viser ellers til rapport⁵ fra arbeidsgruppen for urbant jordskifte for en beskrivelse av gjeldende rett.

2.3.2.2 Ekspropriasjon – pbl. § 16-2

Kommunestyret kan foreta ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan, jf. plan- og bygningsloven § 16-2 første ledd. Ekspropriasjonsadgangen blir i dag lite benyttet. Ekspropriasjon av enkelte tomter (bebygde eller ubebygde) bør i alminnelighet ikke foretas med mindre kommunen først har gitt eier eller fester en rimelig frist til å bygge i samsvar med planen, og fristen er oversittet, jf. femte ledd. Ekspropriasjon innebærer tvangsoverdragelse av eiendom eller rettigheter mot vederlag som fastsettes etter skjønn. Det er kommunestyret som tar stilling til om ekspropriasjon skal benyttes til gjennomføring av reguleringsplan. Etter andre ledd bortfaller kommunestyrets adgang til å foreta ekspropriasjon dersom ikke vedtak om ekspropriasjon er gjort innen 10 år etter at planen er kunngjort etter § 12-12 femte ledd. Ekspropriasjon vil normalt gjelde full overføring av eierrådigheten over eiendom til kommunen eller andre det eksproprieres til fordel for,

Visse rådighetsinnskrenkninger kan innføres i reguleringsplan uten at det er nødvendig med ekspropriasjon. Innskrenkninger i eierrådigheten vil normalt ikke pålegge det offentlige erstatningsplikt og det er bare i særskilte unntakstilfelle det kan bli tale om erstatning for slike inngrep. Når kommunen treffer vedtak om arealplaner etter plan- og bygningsloven, kan vedtaket innebære omfattende restriksjoner på arealbruken. Bakgrunnen er at arealplaner trekker opp grensen for hvilke områder som skal bebygges og hvilke områder som skal holdes ubebygde. Dersom det ved vedtak om arealplaner skjer en endring av byggeformål, tekniske løsninger og utnyttelsesgrad, må grunneier akseptere dette uten økonomisk kompensasjon.

Også grunneier eller fester kan på visse vilkår fremme krav om ekspropriasjon med samtykke fra kommunestyret til atkomst, avløpsanlegg og fellesareal samt parkbelte i industriområde, jf. § 16-5. I fellesareal inngår felles avkjørsel og fellesområde for parkering, felles lekeareal, felles gårdsplass og annet fellesareal for flere eiendommer. Forutsetningen for ekspropriasjon etter § 16-5 andre ledd, er at området er lagt ut til fellesareal for flere eiendommer i bestemmelsene til reguleringsplan, jf. pbl. § 12-7 nr. 14.

⁵ [Mer effektiv planrealisering ved fortetting og transformasjon i byer og tettsteder - regjeringen.no](http://mer-effektiv-planrealisering-ved-fortetting-og-transformasjon-i-byer-og-tettsteder-regjeringen.no)

2.3.2.3 Utbyggingsavtaler – pbl. kapittel 17

Utbyggingsavtaler er en frivillig avtale mellom kommunen og utbygger knyttet til gjennomføring av vedtatte arealplaner. Gjennom inngåelse av en slik avtale med kommunen kan en utbygger oppfylle hele eller deler av de ulike rekkefølgekravene som er fastsatt i planen, og dermed få mulighet for å gjennomføre sitt byggeprosjekt. Det er omfanget av, og innholdet i, krav gitt i plan, vanligvis rekkefølgekrav, som er utgangspunkt for utbyggingsavtalen. Fastsettelsen av disse kravene har dermed avgjørende betydning for om planen lar seg realisere eller ikke. Utbyggingsavtaler er nærmere omtalt i kapittel 3.2.

2.3.2.4 Opparbeidelsesplikt og refusjon – pbl. kapittel 18

En tiltakshaver kan etter pbl. § 18-1 ha plikt til å opparbeide vei, vann- og avløpsledninger. Når dette er infrastruktur som andre grunneiere ville hatt plikt til å opparbeide, kan tiltakshaver etter plan- og bygningsloven kapittel 18 kreve refusjon fra disse grunneierne. Den strekningen som er opparbeidet og som skal undergis kostnadsdeling benevnes som refusjonsenheten. Refusjonsbeløpet som kan pålegges den enkelte eiendom, kan ikke overstige den verdiøkning som tiltaket antas å føre med seg for eiendommen. Reglene om refusjon i plan- og bygningsloven kapittel 18 er relativt kompliserte å sette seg inn i, krevende å anvende, og det er lite rettspraksis på området.

2.3.3 Uformelle planverktøy - Veiledende plan for offentlige rom (VPOR) mv.

Et alternativt uformelt planverktøy som de senere år er blitt utviklet gjennom kommunal praksis for overordnet rammeavklaring på områdenivå, er dokumenter som kun er ment å være retningsgivende og veiledende for den etterfølgende formelle planleggingen. I brev datert 10.08.2015 har Oslo kommunen beskrevet dette slik:

«En veiledende plan for det offentlige rom (VPOR) er en politisk forankret plan som styrer utviklingen av et større område med flere grunneiere og flere reguleringsplaner. VPOR er et planverktøy utviklet av Oslo kommune, som ikke er en del av planhierarkiet angitt i plan- og bygningsloven og følgelig et retningsgivende dokument. Planen er et verktøy for å konkretisere og formidle tiltak som er nødvendige for utviklingen av området og sikre et helhetlig perspektiv i den videre utviklingen. VPOR angir parker, plasser, gater, gangveier m.m. som skal bygges ut som en del av områdets transformasjon. Planen gir grunnlag for å koordinere etablering av tiltak med de enkelte byggeprosjektene. Oppgradering av eksisterende og etablering av ny blå, grønn og teknisk infrastruktur forutsettes å skje i henhold til denne planen. Tiltakene som fremgår nedfelles i rekkefølgekrav i de enkelte reguleringsplanene slik at de kan finansieres og etableres gjennom utbyggingsavtaler. [...] Hovedprinsippet for finansiering av VPOR-tiltak er at grunneiere/utbyggere bærer kostnadene i forbindelse

med etableringen, jf. det generelle forutsigbarhetsvedtaket inntatt i Kommuneplan 2008 for Oslo og i utkast til ny kommuneplan - Oslo mot 2030. Dette forutsetter at tiltakene er nødvendige for gjennomføring av planvedtak og at grunneiernes/utbyggernes utgifter står i rimelig forhold til utbyggingens art og omfang og kommunens bidrag til gjennomføring av planen, jf. plan- og bygningslovens § 17-3. Tiltak sikres gjennom rekkefølgekrav som forutsettes oppfylt ved at et tiltak besørges (realytelse) eller bekostes (kontantbidrag) av de private utbyggerne. Private bidrag og tiltakshaveransvar fastsettes endelig i utbyggingsavtale mellom kommunen og grunneier/utbygger. Offentlige tiltak inkluderer ikke lovpålagt sosial infrastruktur. Summen av tiltak beskrevet i VPOR er vurdert som nødvendige for å kunne realisere ønsket bolig- og næringsutvikling i det aktuelle området. Etablering/oppgradering av offentlige romtiltak sikres i rekkefølgekrav i reguleringsplaner. VPOR er grunnlaget for formuleringen av rekkefølgekrav.»

Slike dokumenter kan betegnes som en områdeutviklingsstrategi, som gir en oversikt over nødvendig infrastrukturtiltak med stipulerte kostnadsrammer. Grovt sett kan det sies at VPOR inneholder en beskrivelse av fremtidig ønsket helhetlig utvikling for området, et tiltakskart og en tiltaksliste (infrastruktur), en kort beskrivelse av de enkelte tiltakene og en angivelse av kvalitet og standard, både generelt og for det enkelte tiltaket. Områdeutviklingsstrategien gjør at kommunen får på plass et bedre grunnlag for å vurdere pågående private planinitiativ eller innsendte detaljreguleringer opp mot andre behov i området. Dokumentet inneholder i praksis mange viktige premisser for at plangjennomføringen skal lykkes.

Disse dokumentene har hatt ulik benevnelse og form, så som «uformelle planprogram», «veiledende plan for offentlige rom», og «veiledende prinsipplan for det offentlige rom». Noen bruker også benevnelsen «uformelle arealplaner». En kortform som ofte brukes for veiledende planer for offentlige rom er «VPOR». Oslo kommune tok i bruk slik plan første gang i 2008 (Ensjø), og deres tilnæringsmetode har også vært kalt «Oslo-modellen». Andre kommuner har etter hvert tatt i bruk tilsvarende grep, og det har over tid utviklet seg litt ulike modeller, som for eksempel «Sandnes-modellen» og «Sande-modellen». Det finnes også andre varianter av områdeutviklingsstrategier enn VPOR. Stavanger kommunen har utformet områdeprogram som sammen med kommuneplanen dannet utgangspunkt for utviklingen i Hillevåg bydel. Stavanger kommune har også utarbeidet områdeutviklingsstrategier i et program med navnet City Impact District Stavanger sentrum (CID). VPOR blir vanligvis brukt der området omfatter mange eiendommer, utviklingen kan tenkes å gå mange retninger og over mange år, og området ikke fremstår som planmodent, dvs. klar for viktige juridiske planavklaringer. Oslo kommune har bl.a. med bakgrunn i kritikk fra utbyggerhold og andre begynt å praktisere en kobling ved å bruke planprogrammet i plan- og bygningsloven § 4-1 som en ramme for å øke VPOR-dokumentets rettslige legitimitet. Plantypen kalles nå

Planprogram med VPOR/tiltaksliste, og brukes i kombinasjon med formelle plantyper. Siktemålet er å sikre større åpenhet, medvirkning og samordning til VPOR. Konsekvensutredningen for området framlegges senest samtidig med første detaljregulering til offentlig ettersyn.

Planprogram er første steget ved oppstart av den formelle planprosessen som leder frem til områdereguleringer eller detaljreguleringer som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Planprogram er således ikke nødvendig for alle planer. Ettersom VPOR ikke er en del av plan- og bygningsloven, er dette grepet ikke omtalt i § 4-1 eller forarbeidene til denne. Ved å velge bort andre planformer som kommunedelplan og områderegulering, omgår kommunen de lovregulerte høringsprosessene der medvirkning er et viktig hensyn, konsekvensutredning og statlige sektormyndigheters mulige innsigelser. En VPOR er ansett for å kunne lages betydelig raskere enn ordinære planprosesser, og de krever normalt mindre ressurser. Oslo kommune velger ofte VPOR når planprosessene må skje raskt, områdene er markedsmessig byggemodne eller har varierende modenhet, byggeområdet er planfaglig avgrensbart, har middels eller stor kompleksitet, eller det bare er et fåtall av grunneiere eller tiltakshavere har sammenfallende interesser. Områderegulering benyttes der det er umodne utbyggingsområder som fordrer særskilt kommunal innsats og «ledertrøye», der ekspropriasjon kan være aktuelt eller det er særskilte statlige sektorinteresser, og i områder med stort behov for teknisk og grønn infrastruktur. Kommunen søker således å unngå at det lages både VPOR og områderegulering. VPOR er mest som et instrument for å kunne gå direkte til detaljregulering.

Ved områdeutvikling og kvartalsomdanning er avhengigheten mellom enkelttomter stor, slik at den enes høye potensielle verdi ikke er fullt ut realiserbart uten at også arealet med lav (eller ingen) potensiell verdi utvikles. VPOR inneholder ikke bare en overordnet ramme for områdeutvikling med veiledende retningslinjer for utformingen av offentlige arealer som veier, gater, forbindelser, leke- og idrettsområder, parker, torg og andre møteplasser, gangveger og blågrønn struktur innenfor et avgrenset geografisk område. Videre inneholder dokumentet ofte en stedsanalyse med anbefaling, byplangrep med strategier, tiltakskart og illustrasjonskart, en beskrivelse av de ulike fellestiltakene med kvalitetsavgivelser (for eksempel normalt eller høy standard), og en plan for oppfølging. Den inneholder også en oversikt over kostnadene knyttet til mye av dette. Strategidokumentet er derfor nyttig for dimensjoneringen og innretningen på det etterfølgende planarbeidet. Det vil også kunne bidra til å effektivisere gjennomføringen av den formelle reguleringen, hvor kommunen med utgangspunkt i rekkefølgebestemmelser til de private reguleringsplanene bl.a. fremforhandler utbyggingsavtaler mellom kommunen og utbyggere, som sikrer opparbeidelsen av den

offentlige infrastrukturen i området. Oversikten skal følgelig legge grunnlaget for en rettferdig byrdefordeling mellom berørte grunneiere. Skal visjonene og strategiene holde god kvalitet er det nødvendig å trekke med seg et bredt spekter av relevante aktører samtidig som kommunen må sikre faglig kontroll. Selv om det er en uformell plan, legger kommunene som praktiserer VPOR opp til dialog og samspill med grunneiere, utbyggerinteresser og andre innenfor området.

I en rapport som OsloMet/NIBR har utarbeidet for departementet, *Styring av arealutvikling på områdenivå (2019)*, fremgår det at aktører som driver med eiendomsutvikling stort sett er positive til uformelle arealplaner som VPOR fordi de bidrar til å gjøre den fremtidige utviklingen i området mer forutsigbar. De vil gjerne få tidlige og tydelige signaler som er viktig fra et investorperspektiv og utviklerperspektiv. På den måten kan de bedre regne ut hva som er utgifts- og inntektssiden ved fremtidige påtenkte prosjekter. Samtidig er det viktig for eiendomsutvikleraktørene at det finnes en viss fleksibilitet i denne fasen, og det er vesentlig at detaljene for områdeutvikling ikke legges for tidlig, og i hvert fall ikke før grunneiersamarbeidet er formelt etablert. De foretrekker derfor at planer holdes på et visjons- og intensjonsnivå fram til grunneiersamarbeid er avklart for å unngå posisjonering og suboptimalisering. Muligheter for revurdering av grep på senere stadier, i forhandlinger om detaljregulering og utbyggingsavtaler, trekkes i EVAPLAN-studien (evalueringen av plandelen i plan- og bygningsloven) frem som VPOR-ens fremste styrke.

2.3.3.1 Argumenter for bruk av VPOR

Selv om VPOR ikke er et juridisk bindende dokument, er det departementets inntrykk at dokumentet blir fremlagt for politiske organer til godkjenning i de fleste kommunene som praktiserer ordningen. Dokumentet får dermed en legitimitet og kan legges til grunn i kommunens behandling av private planforslag. Det er ikke adgang til å påklage dokumentet. Ettersom områdeutviklingsstrategien bidrar til å skape tidlig forutsigbarhet og åpenhet om den fremtidige utviklingen i området, og kaste lys over hva kommunen vil vektlegge i den senere planbehandlingen, er det viktig at strategien blir gjort offentlig kjent. Det skjer ved at den legges ut på kommunens hjemmeside.

I sum er det dette VPOR omhandler. Visjonene skal altså følges opp med detaljerte planer som angir arealbruk i ulike deler av områder, fordeling av utnyttingsgrad i de ulike delene, bestemmelser om høyder, byggegrenser, parkering og bestemmelser knyttet til fellestiltak og infrastruktur, samt rekkefølgebestemmelser knyttet til de ulike tiltakene. Dokumentet bidrar dermed til bedre forutsigbarhet for hvordan kommunen vil utøve sitt frie forvaltningsskjønn ved behandling av senere innsendte planforslag.

Som oftest vil kommunen derfor også bruke VPOR til å peke ut hvilken infrastruktur og andre tiltak som må etableres i området og som den forventer at utbygger inngår en avtale om enten å finansiere eller opparbeide. Kommunen har et stort behov for intern samordning før et område er planmodent, og VPOR ivaretar dette. Initiativet frem til initiativet til utbyggingen i området ligger hos private eiendomsutviklere, og det er dermed viktig å få kommunisert kommunens forventninger til den fremtidige områdeutviklingen så tidlig som mulig. Kommunene som har tatt i bruk VPOR, hevder at siden den ikke er rettslig bindende, men retningsgivende, skaper den grunnlag for forhandlinger med de private utbyggerne i området om fellestiltak. Føringerne som gis i en VPOR, gir ifølge disse kommuner, større fleksibilitet i behandlingen av hver enkelt detaljregulering enn om man hadde gått veien om for eksempel en områderegulering, og anses derfor også å være tidsbesparende.

Hvis markedsutsiktene til den nye fremtidige arealbruken er gode, vil arealprisen stige alene ut fra de avklaringer som gjøres gjennom VPOR. Grunneierne og utbyggeraktørene i området vil derfor ha stor interesse av å delta i strategiarbeidet. VPOR har vist seg å ha en mobiliserende effekt for områdeutvikling, ved at de stimulerer grunneiere til å utvikle sine eiendommer eller samle seg for å svare ut de mer helhetlige grepene som kreves.

2.3.3.2 Kritikk av veiledende plan for offentlige rom (VPOR)

Opp gjennom årene har det fra ulikt hold kommet kritikk av VPOR-systemet eller VPOR-lignende grep. Kritikken har gått ut på at VPOR ikke er en del av det formelle plansystemet, men at dokumentet likner på planer, dvs. har beskrivelser, kart og retningslinjer, og kan derfor oppleves som en omgåelse av lovens prosesskrav knyttet til involvering (kunngjøring, høring, offentlig ettersyn), og innsigelsesrett og konsekvensutredningskrav. Det har også vært hevdet at det er vanskelig å finne riktig detaljeringsgrad i kart og illustrasjoner. Nettopp fordi dokumentet er så fokusert på utvikling, blir forholdet til bevaring også lett skadelidende.

I EVAPLAN⁶ ble det hevdet at enkelte VPOR-dokumenter nærmest kunne oppfattes som en designhåndbok for det offentlige rom. Sektormyndigheten har ikke noen rolle i arbeidet, dermed fungerer strategien dårlig som et flernivåsamordnende instrument. Mangel på innsigelsesrett kan føre til at viktige avklaringer i forhold til statlige og regionale interesser skyves ned til lavere plannivåer. Mangel på involvering av disse

⁶ Gro Sandkjær Hansen og Nils Aarsæther (red.) *Plan- og bygningsloven – en lov for vår tid?* side 145 – 184.

aktørene i uformelle planer øker derfor potensialet for innsigelse i påfølgende formelle planprosesser, noe som igjen reduserer forutsigbarheten de uformelle planene er ment å gi. Det er hevdet at innholdet dermed på viktige punkter kan være urealistisk uten at offentligheten er kjent med det, og at manglende grundighet kan forplante seg til etterfølgende reguleringer. Videre er det hevdet at manglende helhetlig konsekvensutredning (KU) av områdeutviklingsstrategien svekker kunnskapsgrunnlaget for senere vedtak av reguleringsplaner. Det er også påpekt at VPOR har en ulempe ved at den ikke har bindende virkning for noen viktige elementer som bør avklares tidlig av hensyn til senere reguleringer (trasevalg og avstander til midtlinje veg m.m. er nevnt som eksempler), og som skaper uforutsigbarhet for utbyggerne i deres planarbeid.

Grunneierne og utbyggerinteressene har opplevd at de i liten grad blir involvert i utformingen av områdeutviklingsstrategien, og at visjonene som utvikles i VPOR-arbeidet dermed i liten grad er samskapt. Utbyggere opplever at VPOR ikke har tilstrekkelig fleksibilitet fordi den har en egendynamikk som trekker mot detaljavklaringer. De mener også at ordningen oppfattes som en uformell kravliste. Utbyggerne har hevdet at selv om VPOR bare er retningsgivende, har det vist seg vanskelig å få gjennom planer som avviker fra føringene. Kommunens egne saksbehandlere oppfatter dokumentet som mer bindende enn det utbyggerne gjør. Nettopp fordi strategien har vært behandlet politisk, fremstår den som mindre fleksibel enn det utad gis inntrykk av. Grunneierne og utbyggerinteressene opplever at de i liten grad blir involvert i utformingen av VPOR. Det er fra utbyggerhold hevdet at årsaken til dette kan være at arealplaner i det norske plansystemet utformes uten å ta tilstrekkelig hensyn til privatrettslige og økonomiske forhold. Dette kan få negative konsekvenser i forhold til forutsetninger som gjelder kostnadsestimat og byrdefordeling ved etablering av offentlig infrastruktur, og forholdet mellom kostnadssiden og de verdier områdeutviklingen kan skape.

Samferdselsdepartementet har i brev av 05.11.2019 til Kommunal- og moderniseringsdepartementet, vist til at Statens vegvesen har fått utarbeidet en juridisk utredning av forholdet mellom uformelle planer og plan- og bygningsloven. Bakgrunnen er at etaten i økende grad opplever utfordringer ved at kommuner utarbeider uformelle planer som legger føringer for videre planlegging etter plan- og bygningsloven og som kommer i strid med interesser Statens vegvesen skal ivareta. Departementet skriver bl.a. følgende:

«Samferdselsdepartementet går ikke inn på alle detaljer i utredningen, men merker seg at det problematiseres som en utfordring at de uformelle arealplanene i form og innhold likner veldig på formelle arealplaner etter plan- og bygningsloven, og at de inneholder mange av de samme elementene som en formell plan ville inneholdt. I

tillegg benyttes disse planene i mange tilfeller i stedet for formelle arealplaner, men uten at lovens prosessregler følges.»

Selv om eiendomsutvikleraktører stort sett er positive til uformelle arealplaner som VPOR, viser forskningsstudier at de ikke opplever at VPOR gir tilstrekkelig fleksibilitet fordi den har en egendynamikk som trekker mot detaljavklaringer. Case-studier har vist at selv om VPOR har til hensikt å skape grunnlag for forhandlinger, og dermed et lavere konfliktnivå, er dette ikke nødvendigvis tilfellet. VPOR har heller ikke hatt særlig betydning for tidsbruk i planprosessen. I case-studier er det videre pekt på at VPOR inviterer til et mer tillitsskapende fellesskap når det drøftes og forhandles mellom partene.

Kommunene har forsøkt nye tilnæringsmåter når det gjelder medvirkning fra utbyggerensiden i kostnadsberegningene, men det har vist seg særlig krevende å bli enige om hva som er realistisk kostnadsbilde og verdistigningspotensial. Oslo kommune har med bakgrunn i kritikken fra utbyggerhold og andre begynt å praktisere en kobling ved å bruke planprogrammet i plan- og bygningsloven som en ramme for å øke dokumentets legitimitet. Plantypen kalles nå *Planprogram med VPOR/tiltaksliste*, og brukes i kombinasjon med formelle plantyper. Siktemålet er å sikre større åpenhet, medvirkning og samordning til VPOR. Oslo kommune prøver også ut en annen modell. Planprogram med VPOR for Grorud sentrum blir utarbeidet av fem private grunneiere (profesjonelle eiendomsutviklere), hvor kommunen er med som en av grunneierne. Her er det også krav om å utarbeide en konsekvensutredning som en del av planprogrammet. Opplegget for medvirkning har inkludert møte med statlige og kommunale etater, møte med bydelen for å drøfte hvordan medvirkningen med lokalsamfunnet skulle legges opp, samt flere åpne møter. Det planlegges å legge til rette for flere dialogarenaer når planen legges ut på høring.

Det er fra forskerhold påpekt at når VPOR tas inn som eget kapittel i planprogrammet, innlemmes VPOR i planprosessene etter plan- og bygningsloven, og blir en del av både konsekvensutredningen og offentlig ettersyn, kan den ikke lenger anses å være et uformelt planverktøy.

2.4 Forslag til mer effektiv områdeutvikling – bruk av hensynssone

2.4.1 Innledning

Plan- og bygningsloven har ikke et eget arealformål for fortetting og transformasjon, men en hensynssone som omfatter omforming og fornyelse, jf. § 11-8 tredje ledd

bokstav e. Departementet mener det ikke er hensiktsmessig å gjøre endringer i dagens ordning på dette punkt. Et arealformål kan legge for store bindinger på den fremtidige arealbruken i et transformasjonsområde, hvor det bør være betydelig grad av fleksibilitet for gjennomføring av endringer. Det anses å være en bedre løsning å utvide dagens ordning med bruk av hensynssone som ivaretar de ulike planleggingsbehovene i transformasjonsområder på en bedre måte enn i dag. Departementet fremmer på denne bakgrunn forslag til endringer i plan- og bygningsloven som skal gi kommunen bedre verktøy for å møte utfordringene ved bytransformasjon og annen områdeutvikling. Forslaget innebærer i praksis en flytting og utvidelse av dagens hensynssone i § 11-8 tredje ledd bokstav e, til en ny bestemmelse, § 11-8 a. Denne bestemmelsen suppleres med fire nye bestemmelser som inneholder utfyllende bestemmelser til hensynssonen om finansiering av infrastruktur, §§ 11-8 b til e.

Hensynssoner kan knyttes både til en kommuneplan og en reguleringsplan, jf. § 12-6 første ledd. Gjeldende § 11-8 tredje ledd bokstav e lyder slik:

«e. Sone med krav om felles planlegging for flere eiendommer, herunder med særlige samarbeids- eller eierformer, samt omforming og fornyelse.

Bestemmelser til denne sonen kan fastsette at flere eiendommer i et område skal undergis felles planlegging og at det skal brukes særskilte gjennomføringsvirkemidler. Det kan også gis bestemmelser med hjemmel i § 11-9 nr. 3.»

Departementet mener at det kan tilrettelegges bedre i lovverket for bruken av hensynssonen, og de tilhørende reglene om felles planlegging og bruk av særskilte gjennomføringsvirkemidler. Reglene om urbant jordskifte er i dag vanskelige å forstå, og de kan tydeliggjøres og struktureres bedre. De kan dessuten utvikles ytterligere som et mer egnet virkemiddel. Det er behov for å utvide adgangen til å kunne gi bestemmelser, bl.a. om bedre samarbeid, infrastruktur, og ikke minst bruk av retningslinjer og strategiutvikling som verktøy for bedre og mer effekt planlegging og gjennomføring av for eksempel bytransformasjon.

Forslagene til en ny § 11-8 a må også ses i sammenheng med forslaget om en ny områdemodell for finansiering av offentlig infrastruktur, som forutsetter bruk av hensynssone. Den nye hensynssonen i § 11-8 a foreslås derfor supplert med utfyllende bestemmelser om finansiering av infrastruktur i fire nye bestemmelser, §§ 11-b til e. For nærmere omtale av områdemodellen vises det til kapittel 3.5.

En av fordelene med dagens hensynssoner, er at 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. Hensynssonen må vedtas gjennom en ordinær planprosess. Sonen kan legges inn i en helt ny plan, eller

den kan legges inn senere i en eksisterende plan gjennom en planendring. Hvis hensynssonen legges inn i en eksisterende arealplan, må kommunen følge reglene om planendring, jf. §§ 11-17 og 12-14, og omtalen av hensynssonen vil fremgå av planbeskrivelsen til endringsforslaget.

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. Det vil for eksempel ikke være påkrevd å endre de underliggende arealformålene med planbestemmelser. Rettsvirkningen av sonen er at fremtidige detaljreguleringer må ivareta de hensyn som fremgår av hensynssonen. Systemet bidrar på denne måten til fleksibilitet og forenkling. Det er også mulig å gjøre endringer i hensynssonen senere om det skulle være behov for det, også da uten å endre de øvrige delene av planen. Selve utbyggingen i et transformasjonsområde vil følgelig ikke kunne skje kun på grunnlag av hensynssonen. Dette kan bare skje ved at det blir utarbeidet og vedtatt en etterfølgende reguleringsplan, enten en områderegulering eller detaljregulering, med nødvendige arealformål og planbestemmelser, som følger opp de hensyn som fremgår av sonen. Hensynssonen med retningslinje og bestemmelser gir i seg selv altså ikke grunnlag for utbygging til å fremme en byggesøknad.

2.4.2 Utvidelse av adgangen til å kunne gi bestemmelser om infrastruktur til hensynssonen etter § 11-8 tredje ledd b

§ 11-8 tredje ledd bokstav b hjemler i dag adgang til å fastsette en hensynssone med krav til infrastruktur. Departementet mener adgangen til å gi bestemmelser til hensynssonen er noe snever og bør utvides. Bestemmelsen lyder:

«Sone med særlige krav til infrastruktur med angivelse av type infrastruktur. Det kan gis bestemmelser om krav til infrastruktur i et utbyggingsområde, både som forbud eller påbud med hjemmel i § 11-9 nr. 3 og nr. 4.»

Henvisningen til § 11-9 nr. 3 og 4 gir hjemmel for å gi bestemmelse om henholdsvis:

«3. krav til nærmere angitte løsninger for vannforsyning, avløp, avrenning, veg og annen transport i forbindelse med nye bygge- og anleggstiltak, herunder forbud mot eller påbud om slike løsninger, og krav til det enkelte anlegg, jf. § 18-1. Det kan også gis bestemmelse om tilrettelegging for forsyning av vannbåren varme til ny bebyggelse, jf. § 27-5,
4. rekkefølgekrav for å sikre etablering av samfunnsservice, teknisk infrastruktur, grønstruktur før områder tas i bruk og tidspunkt for når områder kan tas i bruk til bygge- og anleggsformål, herunder rekkefølgen på utbyggingen,»

I Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 218 er denne sonen omtalt slik:

«b) Sone med særlige krav til infrastruktur med angivelse av type infrastruktur. Dette dekker blant annet sone med forbud eller påbud om nærmere angitte vann-, avløps-, energi-, transport- eller vegløsninger. Formålet med denne sonen er å sikre miljø- og samfunnsmessige gode helhetsløsninger, jf. merknadene til § 11-7. Denne sonen er derfor særlig aktuell for utbyggingsområder med sammensatte arealbruksformål hvor utbygging av deler av området har sammenheng med hvordan infrastrukturen (veg, vann, avløp, energiforsyning osv.) løses for resten av området.

Til denne sonen kan det gis bestemmelser om nærmere angitte løsninger for infrastruktur i et utbyggingsområde med hjemmel i § 11-9 nr. 3. Bestemmelsene om opparbeidelsesplikt framgår av bestemmelsene i plan- og bygningsloven kapittel 18. For infrastruktur for energi kan det bare bestemmes at det skal tilrettelegges for at ny bebyggelse kan forsynes med vannbåren varme, jf. § 27-5.

Det kan også gis bestemmelser etter § 11-9 nr. 4 når det er nødvendig at utbyggingen skjer i en bestemt rekkefølge.»

Sonen brukes blant annet til å angi type infrastruktur, og hvor anleggene ligger i dag eller skal ligge i fremtiden. Sonen kan omhandle små, men også til dels meget store anlegg. Det er ikke naturlig å se på sonen som en beskyttelsessone. Til dette formålet bør en bruke hensynssone a, som omfatter sikrings-, støy- og faresoner.

Hensynssone b vil kunne vise traseer for ledninger, overvann- og bekkeløp, tunneler og liknende. Det kan også handle om ulike fellestiltak, så som torg, møteplasser og lekeareal. I tillegg vil det være mulig å sikre hensyn til infrastruktur over grunnen til for eksempel framtidig lokk over veg- og jernbanetraseer.

Departementet foreslår at adgangen til å gi bestemmelser til hensynssone b utvides til å omfatte byggegrenser, utbyggingsvolum og funksjonskrav med hjemmel i § 11-9 nr. 5. Forslaget vil bidra til at kommunen kan gi bestemmelser som bidrar til å øke forutsigbarheten for utbyggerne i området som må passe på å ivareta avstander til infrastrukturen i forhold til tiltak på egen eiendom. I en del tilfeller vil kommunen også ønske å plassere infrastrukturen på utbyggers eiendom, og eventuelt foreta et makeskifte eller erverve grunnen. Utbyggerne må nødvendigvis ta hensyn til dette ved utformingen av sine forslag til detaljreguleringer for eiendommen.

Byutviklingen er i dag mye basert på enkeltvise utbygginger ved bruk av private forslag til detaljreguleringer. Slike detaljreguleringer skal følge opp kommuneplanens arealdel eller områderegulering, og forslaget vil også gjøre det enklere for kommunen å vurdere om de private planforslagene i tilstrekkelig grad ivaretar hensynet til den etablerte infrastrukturen i området, eller det fremtidige behovet for infrastruktur. I denne sammenheng vil også volum og funksjonskrav kunne ha betydning, og det bør derfor også kunne gis bestemmelser om dette.

Departementet foreslår at det skal kunne gis samme bestemmelser om infrastruktur til den nye hensynssonen etter § 11-8 a som til hensynssone b i § 11-8 tredje ledd. Kommunen unngår da å måtte bruke to hensynssoner for å ivareta hensynet til infrastruktur ved bytransformasjon og annen områdeutvikling. Som det fremgår av forslaget til ny § 11-8 a, skal det kunne gis ytterligere bestemmelser om infrastrukturen til områdemodellen for finansiering av infrastruktur. Det vises her til kapittel 3.5.

2.4.3 Presisering av at hensynssonen etter § 11-8 a også omfatter fortetting

Selv om begrepene omforming og fornyelse språklig sett kan omfatte fortetting, mener departementet at bestemmelsen bør ha begrepet fortetting med i lovteksten. Vi foreslår begrepet tatt inn både i § 11-8 tredje og fjerde ledd bokstav a, slik at det kan gis både bestemmelser og retningslinjer om fortetting. Dette vil tydeliggjøre at hensynssonen er et virkemiddel som også kan ivareta dette formålet. Endringen innebærer at alle de tre sentrale begrepene ved byomforming blir nevnt, nemlig *fortetting*, *omforming* og *fornyelse*, og at det kan gis retningslinjer og bestemmelser til alle tre.

Departementet har vurdert om et bedre ord for omforming er «transformasjon», men velger å videreføre den begrepsbruk som ble valgt da loven ble vedtatt i 2008. Begrepet «omforming» var nytt i loven den gang, og var ikke benyttet i plan- og bygningsloven av 1985. Departementet legger til grunn at begrepet omforming er synonymt med transformasjon. Det vises for øvrig til begrepsbruk i kapittel 2.2.1.

2.4.4 Kommunen som aktiv tilrettelegger for god medvirkning og grunneiersamarbeid ved bruk av hensynssonen etter § 11-8 a

Ved inngangen til 2019 var 82 prosent⁷ av befolkningen bosatt i byer eller tettsteder. Mange kommuner står overfor store utfordringer fremover for å sikre bærekraftig planlegging og byutvikling med utgangspunkt i plan- og bygningsloven. Dette innebærer blant annet å sikre en bærekraftig bystruktur gjennom effektiv arealbruk, høy kvalitet i byrom og uteareal, og klima- og miljøvennlig transport. For å sikre at planene blir gjennomført, må kommunen tenke plangjennomføring i hele planfasen. Gjennomføringsperspektivet må komme inn allerede ved planoppstart. Det vil være for sent å ta høyde for disse utfordringene etter at planen er vedtatt.

Transformasjon må først og fremst utvikles i et samarbeid mellom kommunen og andre aktører. Dette krever kompetanse hos kommunen, både når det gjelder prosess og

⁷ [Mer enn 8 av 10 bor i tettsteder - SSB](#)

tilgrensende fagområder, som for eksempel forståelse for de merverdier en plan skaper, markedsmessige- og kommersielle aspekter mv. En transformasjon innebærer betydelige planleggingskostnader, bortfall av løpende inntekter, rivnings- og demonteringskostnader, investeringskostnader i rehabilitering eller nybygg, bidrag til eller etablering av ny offentlig og privat infrastruktur, salgs- og utleiekostnader samt planleggingsgebyrer, tilknytningsavgifter, merverdiavgift, dokumentavgifter mm. før grunneier og utbygger igjen får avkastning av eiendommen. Det er utbygger og grunneier som med utgangspunkt i planen, selv må ta ansvar for at egen utbygging har en markedsmessig forankring som er solid nok til at planen kan gjennomføres. Slik utbyggerne ser det, favoriserer dagens insentiver til transformasjon å rive og bygge nytt fremfor rehabilitering. Hvis kommunen ønsker gjenbruk av bygningsmasse i planområdet, må den følgelig ha innsikt i konsekvensene av et slikt valg. Sagt med andre ord; kommunen må legge vekt på utviklingsaktørers interesser, og søke å overskue de økonomiske konsekvensene av transformasjons- og fortettingspolitikken. Erfaring viser at transformasjonsprosesser i sentrumsnære områder ofte krever at kommunene legger betydelige ressurser inn i et samarbeid og også bidrar med egne investeringer for å gjøre området byggemodent.

For å få best mulig kunnskapsgrunnlag om hvordan fortettings- og transformasjonsprosjekter påvirker lokalsamfunnet, er det viktig at kommunen søker å kartlegge ulike interesser og behov i planområdet, og skaffer seg god innsikt i det naboer og andre innbyggere er opptatt av i den fremtidige utviklingen. Dette er kunnskap kommunen trenger for å være en god samfunnsutvikler. Planmyndigheten skal ivareta sin planleggingsrolle og drive prosessen framover gjennom utstrakt kontakt med andre aktører både i offentlig og privat sektor.

Det er imidlertid ikke bare planmyndigheten som har ansvar for bytransformasjon i kommunen. Kommunens interesser ved bytransformasjon går langt ut over de rent planfaglige oppgavene. Kommunen har også en rolle som eiendomsbesitter, oppvekstmyndighet, helse-, kultur- og velferdsutvikler i vid forstand. En annen viktig rolle er som utvikler og eier av teknisk infrastruktur som vei og vann- og avløpsledninger. Kommunen må så tidlig som mulig i prosessen spille på alle disse rollene i utviklingsarbeidet ved bytransformasjon. Planmyndigheten har imidlertid koordineringsoppgaven, og dette arbeidet kan derfor bli ganske omfattende i slike prosesser. Oppgaven innebærer omfattende samarbeid, koordinering og avklaringer, med som godt som alle aktører som har interesser i området. Når så mange skal involveres og det skal gjøres avklaringer, kan det lett føre til utvanning av planen og at motstridende interesser skyves på til senere prosesser. Det har derfor stor betydning for effektiv plangjennomføring at mye blir avklart allerede gjennom de plangrep som

gjøres på overordnet nivå ved innføring av hensynssonen. Dette er en helt absolutt suksessfaktor.

2.4.4.1 Departementets forslag

Departementet mener på denne bakgrunn 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. God plangjennomføring forutsetter at kommunen har satt søkelys på gjennomføring i hele planleggingsfasen. Det er for sent å tenke gjennomføring når planen er vedtatt. Kravet om aktivt samarbeid gjelder følgelig både i planleggings- og gjennomføringsfasen. For å understreke betydningen av samarbeid, foreslår departementet at bestemmelsen legges inn som et første ledd i § 11-8 a. Kravet om samarbeid skal dermed gjelde bruken av alle de virkemidler som paragrafen nevner.

Hvor aktiv kommunen skal være for å tilrettelegge for godt samarbeid og felles forståelse blant aktørene for hvordan planen best skal gjennomføres, må kommunen selv vurdere ut fra planens omfang og kompleksitet. Ikke minst vil det ha betydning hvor mange grunneiere det er, og hvor motstridende interesser disse har i utviklingen av planområdet. Hensynet til eksisterende beboere og andre innbyggere må også ivaretas. Bestemmelsen som departementet foreslår, oppfordrer derfor kommunen til å arbeide for at en arealplan kan bli effektivt gjennomført ved å bidra til aktivt samarbeid med alle interessenter i området. Det gjelder beboere, grunneiere, festere, utbyggingsaktører, myndigheter og andre berørte i planområdet. I dette ligger også det å bidra til aktivt samarbeid *mellom* alle de nevnte aktørene. Behovet for samarbeid vil kunne arte seg noe forskjellig avhengig av detaljeringsnivået på planen. Det vil kunne være behov for et tettere samarbeid på reguleringsplannivå enn på kommuneplannivå. Dersom kommunen velger å utarbeide en relativt detaljert områdeutviklingsstrategi i medhold av § 11-8 a andre ledd andre punktum til kommuneplanen, kan det bli nødvendig med et tettere samarbeid med aktørene også på dette plannivået.

2.4.4.1.1 Innbyggermedvirkning

OsloMet/NIBR i samarbeid med WSP har i flere rapporter som omhandler fortetting og transformasjon synliggjort mulighetene for samarbeid med lokalbefolkningen på en god måte⁸. Det fremgår her bl.a. at fortetting og transformasjon kan berøre stabile og

⁸ Fortetting og transformasjon i sentrumsnære bebygde områder – Hvordan få til gode prosesser? (oslomet.no)

attraktive bomiljøer, og forslag til endringer vil lett kunne skape mye engasjement blant beboerne, men også motstand. Medvirknings- og utviklingsprosesser kan bidra til å øke den sosiale kapitalen på stedet ved at det knyttes kontakter og relasjoner på tvers av sosiale og kulturelle skillelinjer. Slike prosesser kan også avdekke maktrelasjoner som har lang historie på stedet, eller nye innflytelsesrike allianser, som har stor betydning for stedsutviklingen.

I tradisjonelle medvirkningsopplegg inviteres grupper i lokalbefolkningen til å komme med synspunkter på planutkast. Medvirkningsprosesser har en klar hensikt og foregår over et begrenset tidsrom. Medvirkning skal sikre et solid og lokalt forankret beslutningsgrunnlag, og det er derfor viktig at det skjer på et tidlig stadium der premissene diskuteres og løsningene ikke er fastlagt. Det vises ellers til departementets veileder om *Medvirkning i planlegging*⁹.

Erfaringer fra byutviklingsprosjekter viser at det kreves ulike tilnærminger og metoder fra kommunen sin side for å utløse lokalt engasjement og innbyggermedvirkning, som sikrer kunnskapsbaserte og inkluderende beslutninger. Det finnes eksempler på etablering av innbyggerutvalg for å styrke deltakelse og medvirkning i utviklingsprosjekter. Velforeninger, beboergrupper og frivillige organisasjoner kan også være viktige medspillere. De vil kunne ha andre behov og interesser i kommunikasjonen med kommunen enn for eksempel profesjonelle utbyggere eller offentlige aktører. Det kan dreie seg om brede prosesser i tidlig fase der kommunen går bredt ut til alle, eller det kan handle om å invitere utvalgte aktører som er særlig berørt til å gi nærmere informasjon om enkelttemaer. Velbrukte fremgangsmåter er workshops, seminarer eller fremtidsverksteder. Involvering og god kommunikasjon er viktig, særlig mot befolkning og naboer.

NIBR (Norsk institutt for by- og regionforskning) gjennomførte i 2011 en kartlegging¹⁰ om berørte parters erfaringer med medvirkning i planprosesser på oppdrag fra Oslo kommune. Rapporten illustrer på en god måte hvor krevende det er å arbeide med medvirkning, hvor innbyggernes forventning til resultatet av medvirkningen ofte vil være langt større enn opplevelsen i ettertid av å få gjennomslag for sine synspunkter. Det er også slik at kommunikasjonen i seg selv er krevende fordi begrepene i beskrivelser og reguleringsbestemmelser i liten grad er tilrettelagt slik at lekfolk forstår konsekvensene

⁹ Medvirkning i planlegging – regjeringen.no

¹⁰ Medvirkning i planprosesser i Oslo kommune | NIBR-rapport 2011:1 - Medvirkningsombudet • Hjelp og opplysning om medvirkning

av planforslaget. Det anbefales bl.a. i rapporten at rammene for hva som skal bestemmes gjennom innbyggermedvirkning bør være klare og formuleres skriftlig, og at alternative planforslag kan bidra til mer nyansert debatt, og unngå en polarisering ved at utfallet er enten for eller imot en plan.

Det har de senere årene vokst frem nye metoder for innbyggermedvirkning. En særlig utbredt nyvinning er såkalt «ByLab», som er tatt i bruk i en rekke kommuner, bl.a. Bergen, Bodø, Bærum, Gjøvik, Hamar, Kongsvinger, Moss, Ringerike, Trondheim, Steinkjer kommuner. Norsk Form startet ByLab 2010 som et laboratorium for byutvikling som inngikk i regjeringens arkitekturpolitiske handlingsplan. ByLab skulle arbeide for et inkluderende lokalmiljø ved å styrke kommunenes kunnskap og bevissthet, spesielt med tanke på barn, unge og eldre i by- og stedsutvikling. Kommunen bruker ByLab som en arena og metode for likeverdig involvering av innbyggere, som er spørsmålsbasert og eksperimentbasert. Som møteplass er ByLab lett tilgjengelig for alle innbyggere og aktører, enten fysisk eller virtuelt, det er et lavterskeltilbud til alle innbyggere for å involvere i attraktiv og bærekraftig steds- og samfunnsutvikling. Det kan også ta opp i seg innbyggerinitiativ. Det består av arrangementer og diskusjon, gjensidig informasjon, drøfting av innspill og spørsmål, utvikling og testing av ideer om plan- og utviklingsprosesser.

Kommunikasjon kan øke kunnskapen og forståelsen hos befolkning og beslutningstakere, og dermed gi bedre prosesser og sluttresultat. Det vil alltid være viktig å være åpen om konsekvensene av utbyggingen, utrede dem skikkelig og opplyse om de faktiske og kommende forhold. I alle slike saker vil det bli en avveining mellom målene med prosjektet og konsekvensene det vil få for omgivelsene. Det er derfor helt avgjørende at politikerne gjør vedtak basert på så god kunnskap som overhodet mulig. Dokumentasjon av gode prosesser og de ulike hensyn må komme godt fram i beslutningsgrunnlaget. God dokumentasjon av hvordan prosessen er lagt opp og hvem som har blitt involvert, vil kunne bidra til at administrasjonen i kommunen unngår kritikk under den politiske behandlingen av planen om påstått manglende reell medvirkning.

Digitaliseringen av plan- og byggesaksprosessene kan ha stor betydning for hvor lett det er å kommunisere med beboerne i utviklingsområdet, og andre innbyggere. Det gjelder spesielt muligheten for å varsle elektronisk, noe som fra og med 2021 er blitt mulig¹¹. Samtidig er det viktig at digitaliserte løsninger kan støttes av andre

¹¹ Norges første digitale varsel om planoppstart er sendt ut - regjeringen.no

medvirkningsmetoder som er tilgjengelige, også for befolkningsgrupper med lav digital kompetanse.

Departement har utviklet veiledning¹² over mange år om medvirkning i planprosessene som kan være nyttige hjelpemidler for kommunenes arbeid med medvirkning.

2.4.4.1.2 Grunneiersamarbeid

I områder der kommunen ønsker at det skal skje en utvikling, kan kommunen ta et initiativ som en koordinator overfor grunneierne. Dette kan kommunen gjøre selv om den ikke selv er grunneier i området. Rollen som initiativtaker er viktig for å motivere og tilrettelegge for et samarbeid om et transformasjonsprosjekt. Hvor aktiv kommunen skal være, må den selv avgjøre, men det vil kunne handle om alt fra å etablere lokale møteplasser til å bidra til etablering av mer formelle samarbeidsfora, og i ytterste konsekvens også etablere eiendoms- eller utbyggingselskap.

Allerede under utarbeidelse av kommuneplanen, må kommunen vurdere behovet for infrastruktur som vann- og hovedvannledninger, veier og fellesområder, og dermed finne ut om de forskjellige delene av transformasjonsområdet er byggemodent. Kommunen bør tidlig vurdere hvilken utviklerrolle den skal innta for å få til et samarbeid blant grunneierne i området, hvordan den skal samarbeide med grunneiere og utviklere og ev. andre myndigheter, før og underveis i planprosessen, og ved gjennomføring av planen. Den kan for eksempel vurdere om det er aktuelt å etablere et utviklingselskap som kjøper opp eiendom og tar en mer aktiv rolle i gjennomføringen, om den skal bidra med finansiering, eller om alt skal finansieres av utbyggerne. Det er viktig at kommunen presenterer en mest mulig omforent områdeutviklingsstrategi, som også er godt forankret politisk og administrativt. (Se omtalen av områdeutviklingsstrategi i kapittel 2.4.5 nedenfor). Alle involverte parter må også være tro mot de overordnede planene. Departementet mener det vil være fornuftig å kunne forankre en slik strategi i kommuneplanens arealdel ved bruk av hensynssonen etter § 11-8 a og fremmer lovforslag som legger til rette for dette. Kommunen kan som et alternativ til kommuneplanens arealdel, utarbeide en tematisk kommunedelplan etter § 11-1 tredje ledd. En slik tematisk kommunedelplan med områdeutvikling som tema, kan danne grunnlag for bruk av hensynssonen også i reguleringsplan, jf. § 12-6 andre punktum. Et viktig element for å sikre god plangjennomføring, er at kommunen tidlig vurderer innholdet i rekkefølgekravene som er grunnlaget for områdemodellen og for utbyggingsavtaler, se nærmere om dette i kapittel 3.2.7. Utbyggingsavtaler er ofte det

¹² Innbyggernes medvirkning i planprosesser - regjeringen.no

verktøyet som konkretiserer og sikrer hvordan utbyggingen blir i praksis, og hvem som bekoster de ulike tiltakene i planen. Avklaring av disse spørsmålene kan ha avgjørende betydning for om planen lar seg realisere eller ikke. Det innebærer at kommunen må ha god dialog med grunneierne og utbyggeraktørene om hva som vil være hensiktsmessig rekkefølge i utbyggingen underveis i planarbeidet. Denne dialogen skal bidra til å etablere en felles forståelse for hvordan planen best kan gjennomføres. Ettersom utbygging i stor grad foregår gjennom samarbeidsprosesser mellom kommunen og private, er det særlig gjennom planprosessen kommunen kan utøve en aktiv tilretteleggerrolle og sikre gode helhetsløsninger. Dette krever imidlertid at det løpende gjøres vurderinger med tanke på infrastruktur og kostnader, og at det lages en modell for fordeling av disse kostnadene.

Hvis kommunen ikke har tatt tilstrekkelig hensyn til eiendomsstrukturene i planområdet og grunneiernes ulike ståsteder, kan det skape problemer for gjennomføringen av planen. Kommunen bør derfor forhøre seg blant grunneierne om hvem som er interessert i å utvikle sine eiendommer på kort eller lang sikt, og hvem som eventuelt ikke vil være med og utvikle sin eiendom. Hvis grunneierne ikke synes å ha felles interesser, blir plangjennomføringen desto vanskeligere. Kommunen bør da ta dette aspektet med i sin strategi for utviklingen av området. Legges det ikke tilstrekkelig vekt på denne dialogen, blir det opp til grunneierne alene å forsøke å finne frem til enighet. I praksis vil god tilrettelegging fra kommunenes side kunne lette dette samarbeidet i vesentlig grad.

Ved stor uenighet mellom grunneierne, kan det være fristende for kommunene å vente på at eier-konstellasjonen i området endrer seg, og noen utbyggingsselskap kjøper opp flere eiendommer i området for derved å kunne drive prosessen framover.

Departementet mener at kommunen også må ta vesentlig hensyn til eiendomsstrukturene før planen vedtas, for å lette det fremtidige samspillet mellom grunneierne, og den må også bidra aktivt til å få etablert grunneiersamarbeidet. Dersom det blir svært vanskelig å få til samarbeidet, bør kommunen vurdere om den vil ta kostnaden med koordinering, bidra til å få på plass avtaler, og eventuelt utarbeide en mulighetsstudie som synliggjør utbyggingspotensialet og merverdien. Men når samarbeidet er etablert, og det er enighet blant grunneierne om veien videre, er det riktig at kommunen trekker seg ut.

Dersom grunneierne i området har besluttet å samarbeide og har formalisert dette gjennom en form for avtale, kan det i seg selv gjøre det lettere å få andre profesjonelle aktører inn i prosessen. Kommunen må i dialog med utbyggerne avklare hva som skal bygges når, hvis alt ikke kan bygges meg en gang. Planen må vise hva som skal skyves lenger ut i tid. Et særlig viktig spørsmål er hvem som skal ha ansvar for grunnerverv.

Gjennomføringen av planen kan stoppe opp fordi noen få grunneiere ikke vil samarbeide om den fremtidige utviklingen, og dermed står i veien for planens gjennomføring. I slike situasjoner må kommunen være åpen for å ekspropriere eiendom for å legge til rette for grunneiersamarbeidet.

En viktig underliggende beveggrunn for grunneiersamarbeid er å finne i verdiene som følger av ny arealbruk. Allerede når kommunen peker ut et område til fornyelse og omdanning i kommuneplanens arealdel, varsles grunneierne om at det vil bli gitt rom for høyere utnytting av eiendommen deres. Hvis markedsutsiktene til den nye arealbruken er gode, vil arealprisen stige på grunn av dette *potensialet*. De påfølgende planene detaljerer og konkretiserer potensialet. Jo mer konkretisering, dess mindre er usikkerheten om hva som blir de juridiske rammene for eiendommen, både mht. tillatt ny grad av utnytting og vilkårene som stilles. Jo mer usikkerhet som er eliminert, dess høyere verdiøkning.

Departementet viser ellers til rapport¹³ om grunneiersamarbeid som OsloMet NIBR i samarbeid med WSP har utarbeidet på oppdrag fra departementet, og som utdyper innholdet i grunneiersamarbeidet og også omtaler kommunens rolle.

2.4.5 Områdeutviklingsstrategi som nytt formelt planverktøy

Departementet ønsker å legge bedre til rette for at kommunen kan knytte en egen utviklingsstrategi til et planområde hvor det skal skje fortetting og transformasjon. Strategien skal ikke være rettslig bindende. Den skal inngå i hensynssonen etter § 11-8 a om felles planlegging for fortetting, omforming og fornyelse mv. Strategien kan for eksempel gjelde for fortetting og transformasjon av en hel bydel, et kvartal eller et knutepunkt. Det skal bygge på fastsatte mål for den etterfølgende planleggingen, og redegjøre for planmessige forhold, dvs. overordnet plangrep, visjon, rammer og hensyn, som må ivaretas i den etterfølgende reguleringen av området. Det vil være naturlig at både målsettingene og strategien fremgår av det samme dokumentet.

For alle praktiske formål vil strategien som planverktøy ha størst betydning på kommuneplannivå. Er den tilstrekkelig som beslutningsgrunnlag for den videre behandling, kan den komme i stedet for en områderegulering. Dersom strategien i tilstrekkelig grad klargjør de rammer og hensyn som skal ivaretas ved den etterfølgende detaljplanleggingen av området, vil behovet for områderegulering kunne falle bort. Hvor

¹³ [Grunneiersamarbeid for gjennomføring av byutvikling NIBR 2020](#)

vidt det bør utarbeides en områdeutviklingsstrategi eller en områderegulering, blir et spørsmål om hva kommunen anser som mest hensiktsmessig. Det som kan spille inn er kompleksiteten i planområdet, for eksempel om det er mange grunneiere med ulike interesser, hvor byggemodent området er, og om området har stort behov for teknisk eller grå/grønn infrastruktur som kan kreve ekspropriasjon. En områdeutviklingsstrategi vil egne seg best der forholdene ligger til rette for å gå direkte til detaljregulering. Dersom kommunen ønsker å gjøre bruk av områdemodellen for finansiering av infrastruktur, jf. § 11-6a femte ledd, vil strategien danne utgangspunktet for de bestemmelser som skal fastsettes etter sjette ledd bokstav a om type, omfang, kvalitet og standardnivå på infrastrukturen.

Det skal kunne gis juridisk bindende bestemmelser til hensynssoenen, særlig om etableringen av nødvendig infrastruktur og bruk av særskilte gjennomføringsvirkemidler, så som den nye områdemodellen for finansiering av infrastruktur, urbant jordskifte og ekspropriasjon. Strategien vil derfor bli utformet ulikt etter hvilket gjennomføringsvirkemiddel som skal brukes, dvs. om det er områdemodellen skal benyttes, utbyggingsavtaler, urbant jordskifte eller ekspropriasjon.

Hensikten med områdeutviklingsstrategien skal være å beskrive kommunens helhetlige plangrep for den fremtidige utviklingen av området. Strategien kan videre bidra til å strukturere et komplekst og krevende utviklingsløp som vil kunne strekke seg over mange år og kreve store offentlige og private investeringer. Strategien kan dessuten vise hvilke gjennomføringsverktøy kommunen vil bruke for å realisere strategien og gjøre nærmere rede for gjennomføringsprinsippene, herunder behovet for samarbeid med andre myndigheter, grunneiere, utbyggere, handelsforeninger mfl. Strategien skal også være et viktig verktøy for kommunen til på en enkel måte å vurdere både om private planinitiativ og forslag til detaljreguleringer til utbyggingsprosjekter, samsvarer med den utvikling kommunen ønsker for området. Dette vil i praksis skje ved at kommunen – når den mottar et privat planforslag - vil kontrollere dette opp mot de føringer og forutsetninger som kommunen har lagt inn i strategien. Planinitiativ eller -forslag som ikke er i tråd med kommunens målsettinger for den etterfølgende planleggingen og strategiens overordnede plangrep, rammer og hensyn, som til sammen kan sies å utgjøre visjonen for området, kan føre til at kommunen stopper planarbeidet allerede i oppstartfasen. Kommunen har hjemmel for å stoppe slike private planforslag etter § 12-8, eller nekte å fremme dem, jf. § 12-11.

Mange kommuner lager i dag slik strategier i form av *Veiledende plan for offentlige rom* (VPOR) eller liknende ordninger, se omtale i kapittel 2.3.3. Departementet bruker i det følgende VPOR som en samlebetegnelse på disse ordningene. VPOR består gjerne av to

del, en del som omhandler planmessige forhold innenfor et definert areal, og en del som omtaler behovet for infrastrukturen. VPOR er i dag ikke en del av plansystemet, selv om noen kommuner har begynt å knytte strategien opp til planprogrammet for å gi det en viss formell forankring. Områdestrategien vil kunne ta opp i seg mange av elementene fra dagens VPOR-ordning; områdeutviklingsstrategien vil da i praksis kunne bidra til en formalisering av VPOR-ordningen, noe som har vært etterspurt fra flere hold¹⁴.

Departementet ønsker å legge til rette for at strategidokumenter og andre likende dokumenter, kan bli en integrert del av plansystemet. Det er fullt mulig i dag å omtale strategier i de ordinære planbeskrivelsene til planer, jf. § 4-2 første ledd. Departementet mener det i noen tilfeller kan være hensiktsmessig å utarbeide et eget strategidokument ved fortetting og transformasjon som tar for seg dette temaet spesielt, og foreslår at dette skal gjelde for den nye hensynssonen etter § 11-8 a.

Ettersom departementet foreslår en egen ny områdemodell for finansiering av infrastruktur med bindende bestemmelser, skal områdeutviklingsstrategien ikke befatte seg med beregningene og annet som skal gjøres for å avklare finansieringen av infrastrukturen, når kommunen velger å bruke denne modellen. Det vil imidlertid være naturlig å omtale de overordnede grepene som infrastrukturen i områdemodellen er en del av, i strategien. Der kommunen velger å utarbeide en områdeutviklingsstrategi *uten* bruk av områdemodellen, vil innholdet i strategien kunne få en videre ramme i forhold til behovet for bruk av utbyggingsavtaler for finansiering av nødvendig infrastruktur. Slike avtaler kan imidlertid bare inngås der kommunen ikke har fastsatt en områdemodell etter forslaget i § 11-8 a femte og sjette ledd, jf. også §§ 11-8 b til e.

Det vil være valgfritt for kommunen om den vil å utarbeide en slik områdeutviklingsstrategi eller ikke, på samme måte som det er valgfritt om kommunen i det hele tatt vil ta i bruk hensynssonen etter § 11-8 a i en arealplan. Denne hensynssonen omfatter fortetting, omforming og fornyelse mv., og områdeutviklingsstrategien skal derfor brukes til å beskrive de spesifikke målsettinger og plangrepene man ønsker å benytte for å nå frem til en formålstjenlig fortetting og transformasjon. Strategien kan også omtale hvordan plangjennomføringen er tenkt lagt opp, men her kan det også være like aktuelt å styre gjennom bruk av egne retningslinjer.

¹⁴ Gro Sandkjær Hanssen og Nils Aarsæther (red.) Plan- og bygningsloven – en lov for vår tid? side 174, og NIBR-rapport 2019:23 Styring av arealutvikling på områdenivå.

Strategien kan innlemmes i planbeskrivelsen, eller den kan være et eget dokument i form av et vedlegg til planbeskrivelsen, jf. § 4-2 om planbeskrivelse og konsekvensutredning, samt §§ 11-5 andre ledd og 12-12 femte ledd. Kommunen står fritt til å velge hvordan dette skal gjøres. Fordelen med å ha det som et eget dokument, er at kommunen kan innrette samarbeid med andre aktører i området om fremstillingen av nettopp av dette dokumentet. Ved å samle all relevant informasjon om den fremtidige utviklingen i ett dokument, vil utbyggerne dessuten ha et kjent sted å søke informasjon når de skal utarbeide sine egne forslag til detaljreguleringer. Også andre interesserte vil lett finne frem til relevant informasjon om utviklingen av området som de er opptatt av. Ordet *planbeskrivelse* gir ikke de samme assosiasjonene.

Mange saker som gjelder fortetting eller transformasjon kan være enkle og oversiktlige, og det vil for disse sakene generelt være lite å vinne på å bruke tid på å utarbeide en egen områdeutviklingsstrategi i tillegg til en arealplan. Det vil holde med en omtale i planbeskrivelsen. Strategien kan alternativt utarbeides og så i mindre saker, men da få en enklere utforming enn hva som er nødvendig når det gjelder en mer kompleks områdeutvikling, for eksempel der det er mange grunneiere med til dels motstridene interesser.

Uansett størrelse og kompleksitet, vil en effektiv og vellykket gjennomføring av områdeutviklingen kreve en aktiv og tydelig kommune som evner å samspille godt med alle berørte parter. Utarbeidelsen av strategien vil i seg selv gi anledning til å få alle berørte med i felles utviklingsarbeid, for derved å søke å etablere en samforståelse om gjennomføringen. Dette vil også gjøre planprosessen mer transparent og tillitvekkende. Et godt forarbeid i denne fasen vil kunne bidra til å redusere den totale ressursbruken både på offentlig og privat side når planen etter hvert skal gjennomføres. Den totale ressursbruken fra kommunens side behøver dermed ikke bli større enn vi ser i dag. Mange kommuner praktiserer allerede slik aktiv tilrettelegging ved fortetting og transformasjon.

For at en formalisert områdeutviklingsstrategi skal bli tatt i bruk som et styringsverktøy, må det legges opp til at fremstillingsprosessen blir så enkel og rask som mulig, og at det er stor fleksibilitet med hensyn til innhold. Områdeutviklingsstrategiene skal dekke ulike behov i ulike kommuner, små og store områder, by og tettsted. Strategien vil kunne dekke et område som er langt større enn det en detaljregulering vanligvis vil dekke, og den kan gi føringer som erstatter behovet for en områderegulering i forkant av detaljreguleringer. En områdeutviklingsstrategi skal følgelig kunne være en direkte forløper til detaljreguleringer. Kommunen kan altså velge om den vil utarbeide en områdeutviklingsstrategi knyttet til kommuneplanen eller en områderegulering. Det skal ikke være behov for å gjøre begge deler for det samme planområdet. Det skal i

fremtiden heller ikke være nødvendig å bruke VPOR eller andre tilsvarende ordninger der det planlegges fortetting, omforming eller fornyelse. Områdeutviklingsstrategien skal overta for slike uformelle styringsverktøy.

Departementet mener det vil kunne være en styrke for strategien at den kan spille sammen med juridisk bindende bestemmelser som gjelder for hensynssonen. Hvordan kommunen ønsker å kombinere forholdet mellom områdeutviklingsstrategi, retningslinjer og juridiske bindende bestemmelser om infrastruktur, må bygge på planfaglig og planjuridiske vurderinger i hvert enkelt tilfelle. Systemet gir stor grad av frihet til kommunen, med unntak av i de tilfellene hvor den velger å bruke områdemodellen. Her vil rammene være mer snevre, og det vil være liten grad av frihet for å velge fremgangsmåte for å beskrive løsningene.

En vedtatt områdeutviklingsstrategi vil i seg selv kunne bidra til en markedsmessig verdistigning i området, som vil kunne anspore grunneiere og utbyggeraktørene til å investere i område så tidlig som mulig. I denne sammenheng vil forutsigbarhet for eksempel om byggegrenser mot infrastruktur, plassering av midtlinje veg o.l. kunne være minst like viktig å kjenne til som størrelsen på det fremtidige kostnadsbidraget utbyggeren må betale til offentlig infrastruktur i området. Departementet mener derfor at muligheten for å kombinere strategien som et retningsgivende virkemiddel med mulighet for visse juridiske bindinger, kan bli en viktig suksessfaktor for bruken av områdeutviklingsstrategi som et nytt formelt planverktøy. Det vil gjøre det lettere for utbyggerne å posisjonere seg tidlig, for å få kontroll over eiendommer som kan nyte godt av fremtidige utbyggingsrettigheter. Det kan også bidra til at strategisk grunneiersamarbeid etableres tidlig i prosessen.

2.4.5.1 Nærmere om klage og innsigelse

Når strategien inngår i en hensynssone til en kommuneplan, kan den ikke påklages, jf. § 11-15 tredje ledd. En hensynssone i reguleringsplan vil derimot kunne påklages til statsforvalteren. Ettersom en strategi ikke er rettslig bindende, men gir uttrykk for en ønsket fremtidig utvikling, vil statsforvalterens muligheter for å overprøve strategien være begrenset.

Klageretten til berørte statlige organer, herunder Sametinget, regionale organer og kommunene i plansaker er avskåret der de er gitt anledning til å fremme innsigelse, jf. plan- og bygningsloven § 5-4. Statsforvaltningen er i dag underlagt instruks om å bruke innsigelse, og ikke vente og så bruke klage i ettertid. Lovbestemmelsen innebærer at også andre organer blir underlagt samme begrensning. Berørte organer må i slike saker fremme sine innvendinger som innsigelse så tidlig som mulig og senest innen fristen for

innsigelse utløper, jf. § 5–4 femte ledd. Formålet er å øke forutsigbarheten og effektiviteten i plansystemet. Klageretten er i behold i de tilfellene vedkommende myndighet ikke har anledning til å fremme innsigelse, for eksempel når vedkommende myndighet har partsinteresser eller når reguleringsvedtaket lider av andre mangler enn slike som kan begrunne en innsigelse (ugyldighet). Berørte myndigheter har også klagerett med grunnlag i nye opplysninger som er kommet til etter utløpet av fristen for å fremme innsigelse.

Statsforvalteren behandler klage over reguleringsplaner etter delegasjon fra departementet. Det fremgår av rundskriv T-8/86 Overføring av myndighet, at statsforvalterens kompetanse til å gjøre endringer i planen ved klagebehandlingen er begrenset når det gjelder det planfaglige innholdet:

«Departementet minner om at fylkesmannens klagebehandling innebærer full prøving av alle sider ved reguleringsplanen. Men departementet vil understreke at de begrensninger plan- og bygningslovens § 27-2 nr. 2 inneholder med hensyn til å gjøre endringer i reguleringsplanen under departementets stadfestingsbehandling også gjelder når fylkesmannen behandler klage over en kommunes egengodkjenningsvedtak. Dersom fylkesmannen i slike klagesaker ikke blir enig med kommunen om eventuell endring av reguleringsplanen eller om at den må undergis ny behandling, må fylkesmannen sende klagesaken med sin uttalelse til Miljøverndepartementet for avgjørelse.»

Denne begrensningen gjelder fortsatt etter gjeldende plan- og bygningslov. Dersom statsforvalteren er uenig i innholdet i strategien og mener det bør foretas endringer, må saken i tilfelle sendes Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Når det gjelder innsigelsen fremgår det av § 5-4 første ledd at:

«Berørt statlig og regionalt organ kan fremme innsigelse til forslag til kommuneplanens arealdel og reguleringsplan i spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde.»

Det følger videre av departementets rundskriv H-2/14 Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven, at:

«Innsigelse kan rette seg mot arealformål, hensynssoner med rettsvirkning og planbestemmelser i kommuneplanens arealdel og reguleringsplan. Innsigelsen kan gjelde innholdet i planen eller formelle forhold, for eksempel utforming av en planbestemmelse, lovligheten av et arealformål, eller at det er manglende eller mangelfull beskrivelse og konsekvensutredning.»

Det vil følgelig i praksis være begrenset adgang til innsigelse. Det vil kunne rettes innsigelse mot avgrensingen av hensynssonen og utformingen av bestemmelsene, men ikke mot den tekstlige delen, dvs. innholdet i strategien.

2.4.6 Bestemmelse til hensynssonen etter § 11-8 a om bruk jordskifte og ekspropriasjon

§ 11-8 tredje ledd bokstav e bruker i dag 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 derfor 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.

Oppfyllelse av opparbeidingsplikten er imidlertid et virkemiddel som det ikke er naturlig å omtale i sammenheng med hensynssonen etter § 11-8 a. Det vil være opp til private utbyggere og kommunen, om refusjonsadgangen skal benyttes i forbindelse med et utbyggingsprosjekt. Det er heller ikke naturlig å nevne utbyggingsavtaler siden det er avtaler som inngås på frivillig grunnlag mellom kommunen og private utbyggere.

Departementet foreslår derfor at begrepet *særskilte gjennomføringsvirkemidler* brukes i overskriften, og at jordskifte og ekspropriasjon tas inn som et egne punkt i bestemmelsen, jf. lovforslaget § 11-8 a fjerde ledd bokstav c og d.

2.5 Forslag om mer effektiv eiendomsomdanning i transformasjonsområder

2.5.1 Innledning

I transformasjonsområder vil det som regel være behov for endringer i eiendomsstrukturen. Eiendomsomdanning i transformasjonsområder kan være komplisert, og gjennomføringsprosessene tidkrevende og kostbare. I de enkle tilfellene kjøper utbygger opp en stor industritomt eller lignende og oppretter nye eiendommer ut fra denne. I andre tilfeller består transformasjonsområdet av en rekke eiendommer hvor strukturen ikke skal videreføres. Både i de enkle og de mer kompliserte tilfellene er det nødvendig å omdanne eksisterende eiendommer, slik at man får etablert en eiendomsstruktur som egner seg for etablering og rettslige disposisjoner over den utbyggingen planen legger opp til.

Departementet bestilte i 2020 en rapport fra Institutt for byggfag ved Høgskulen på Vestlandet om gjeldende regelverk og praksis knyttet til eiendomsomdanning i forbindelse med fortetting og transformasjon. Bakgrunnen var ulike innspill om dette, bl.a. en

henvendelse fra Boligprodusentenes forening fra 2012 med en rapport fra Universitetet for Miljø- og biovitenskap om utfordringer i eiendomsdannelse ved bygging til bolig- og næringsformål.

Departementet mener dagens fremgangsmåter kan bli mer effektive, og foreslår supplerende virkemidler i matrikkellova slik at utbygger kan samle opp flere enkeltendringer i samme utbyggingssak etter mønster fra hvordan struktureringen skjer i jordskiftesaker. Forslaget gjør det mulig for utbygger å søke om, og få tillatelse etter plan- og bygningsloven, til en mer samlet endring av eiendomsstrukturen i et omdanningsområde i stedet for å måtte splitte opp omdanningen i flere enkeltendringer slik reglene er i dag. Det gjøres ved å ta inn «eiendomsomdanning» i oppregningen av tiltak for opprettelse og endring av eiendom i plan- og bygningsloven. Tiltaket defineres også nærmere som en egen sakstype i matrikkellova. Tiltaket forutsetter samtykke fra alle hjemmelshavere som omfattes av omdanningen.

Offentligrettslige regler om eiendomsomdanning fremgår primært av plan- og bygningsloven, eierseksjonsloven, matrikkellova og tinglysingsloven. Sentralt står føringen av den nye eiendomsstrukturen i matrikkelen. Eiendomsomdanning kan skje på grunnlag av jordskifte, men i notatet her ser vi på regelverket slik det fungerer uten bruk av jordskifte.

Endringer i eiendomsstrukturen kan omfatte opprettelse av nye matrikkelenheter, sammenslåing av eksisterende enheter og flytting av grenser mellom enhetene. Involverte matrikkelenheter kan være ordinær grunneiendom, anleggseiendom, eierseksjoner og festegrunn. Eiendomsomdanningen kan også omfatte opprettelse og endring av tinglige rettigheter, for eksempel regler om felles vedlikehold eller rett til parkeringsplasser.

I prinsippet kan en eiendomsomdanning også omfatte eksisterende jordsameie og matrikkelenheter som er tildelt matrikkelnummer etter tidligere regelverk. For ikke å gjøre framstillingen unødvendig komplisert, er slike spesialtilfeller ikke nevnt i den etterfølgende drøftingen.

2.5.2 Gjeldende rett - utfordringer med dagens regelverk

Gjeldende rett mangler gode mekanismer for større eiendomsomdanninger utenom jordskifte. Større eiendomsomdanninger må eventuelt settes sammen av en rekke fradelinger, sammenslåinger, arealoverføringer og grensejusteringer.

Opprettelse og endring av eiendom skal forutsetningsvis registreres i matrikkelen, jf. Ot.prp. nr. 70 (2004–2005) s. 72:

«Nye grenser og matrikkeleiningar kan ikkje takast i bruk eller sjåast på som lovleg etablerte i marka før det rettslege grunnlaget har gjennomgått prosessreglane for oppmålingsforretning og matrikkelføring etter lov om eigedomsregistrering.».

Plan- og bygningsloven § 20-1 første ledd bokstav m slår fast hvilke eiendomstiltak som krever søknad og tillatelse. Det omfatter opprettelse av ny grunneiendom, ny anleggseiendom eller opprettelse av ny festegrunn for bortfeste som kan gjelde i mer enn 10 år, eller endring av grenser for slike matrikkelenheter som ikke kan behandles som grensejustering, jf. matrikkellova.

Denne og flere av de etterfølgende bestemmelsene omfatter i prinsippet også opprettelse av nytt jordsameie, men ettersom dette ikke er aktuelt utenom ved jordskifte, jf. matrikkelforskriften § 28, er dette utelatt her for å forenkle framstillingen.

Som tiltak etter plan- og bygningsloven regnes også annen virksomhet og endring av arealbruk som vil være i strid med arealformål, planbestemmelser og hensynssoner, jf. plan- og bygningsloven § 1-6 første ledd. Det inkluderer eiendomsendringer som ikke er søknadspliktige, slik som sammenslåing og grensejustering.

Plan- og bygningsloven § 21-2 sjette ledd slår fast at de som er nevnt i matrikkellova § 9, kan søke om tillatelse til å opprette ny grunneiendom, ny anleggseiendom, ny festegrunn eller nytt jordsameie, eller tillatelse til endring av grenser for slike matrikkelenheter som ikke kan behandles som grensejustering. Søknaden må angi hvordan enheten ønskes utformet, herunder angi grenseforløpet på kart. Søknaden må vise hvordan de nye enhetene eller grenseendringen på en hensiktsmessig måte kan gå inn i en fremtidig utnytting av området, herunder også hvordan krav til tomtestørrelse, fellesareal og plassering av bebyggelsen kan oppfylles.

Henvisningen til matrikkellova § 9 innebærer at det er den som har grunnbokshjemmelen som eier, som i de fleste tilfeller må stå som søker, eller i det minste har gitt fullmakt til søker om å sette fram søknaden på hjemmelshavers vegne. Det er ikke noe krav om at søker skal være fagkyndig. Henvisningen til matrikkellova sikrer et harmonisert regelverk ved at samme person både står som søker etter plan- og bygningsloven, og som rekvirent etter matrikkellova. For å kunne gjennomføre eiendomsendringen kan noen ytterligere vilkår komme til avhengig av tiltaket, for eksempel krav om pantefrafall ved arealoverføring og krav om samtykke fra festeren ved endring av festegrunn.

De viktigste materielle kravene til opprettelse og endring av eiendom fremgår av plan- og bygningsloven § 26-1 som slår fast at opprettelse av ny grunneiendom, ny anleggseiendom eller nytt jordsameie, eller opprettelse av ny festegrunn for bortfeste som kan gjelde i mer enn 10 år, jf. matrikkellova, eller endring av eksisterende

eiendomsgrenser, ikke må gjøres på en slik måte at det oppstår forhold som strider mot denne lov, forskrift eller plan. Opprettelse eller endring som nevnt i første punktum, må heller ikke gjøres slik at det dannes tomter som er uegnet til bebyggelse på grunn av sin størrelse, form eller plassering etter reglene i denne lov.

Opprettelse og endring av eierseksjon krever kommunal tillatelse etter eierseksjonsloven. Også her er det hjemmelshaver som må stå som søker.

Definisjonene av grunneiendom, anleggseiendom og festegrunn fremgår av matrikkellova § 5. Definisjonen for eierseksjon fremgår av eierseksjonsloven § 4.

Det er et generelt krav om oppmåling ved opprettelse og endring av eiendom, jf. matrikkellova § 6. For eierseksjoner gjelder oppmålingskravet bare ubygde tilleggsdeler (uteareal), jf. matrikkellova § 6 første ledd bokstav e og eierseksjonsloven § 13 andre ledd.

Det er to unntak fra kravet om oppmåling:

- Oppmålingsforretningen kan utsettes på nærmere vilkår (matrikkelføring uten fullført oppmålingsforretning), jf. matrikkellova § 6 andre ledd. Nærmere regler fremgår av matrikkelforskriften § 25. Gjeldende frist for å fullføre forretningen er to år, men slik at grensemerkingen kan utsettes i ytterligere tre år til
- Oppmålingsforretning er ikke nødvendig ved rene sammenslåinger og noen matrikkelføringer som ikke innebærer endring av eiendom, jf. matrikkellova § 6 tredje ledd

Vilkår for matrikulering og andre føringer som gjelder matrikkelenheter fremgår av matrikkellova kapittel 3. Kapitlet definerer med det de ulike sakstypene for matrikkelføring som gjelder matrikkelenheter. Det omfatter bl.a. matrikulering av ny grunneiendom, anleggseiendom og festegrunn, arealoverføring og grensejustering samt sammenslåing av eksisterende enheter.

Opprettelse og endring av eiendom skal i utgangspunktet tinglyses, jf. matrikkellova § 24. Unntak gjelder bl.a. for grunn til offentlig veg og jernbane.

2.5.3 Rapport om eiendomsomdannelse fra Høgskulen på Vestlandet

Institutt for byggfag ved Høgskulen på Vestlandet har på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet utredet regelverk og praksis knyttet til

eiendomsdannelse i forbindelse med fortetting og transformasjon. Rapporten¹⁵ ble levert 22. februar 2021.

Av rapportens sammendrag fremgår bl.a.:

«Dagens system for eiendomsdannelse i transformasjonsområder er komplisert, og prosessen er tidkrevende og kostbar. I et transformasjonsområde må det ofte skje mange endringer i eiendomsstrukturen, på flere ulike steg i gjennomføringen av en underliggende plan. Som hovedregel vil enhver endring gi opphav til en ny sak med minst tre ulike ledd: tillatelse, matrikkelføring, og tinglysing. Selv om endringene fra utbygger sitt perspektiv inngår som del av en helhetlig plan om en ny eiendomsstruktur, blir de behandlet hver for seg. Det åpnes i begrenset grad for samlet omdanning av eiendomsstrukturen, heller ikke når de privatrettslige forhold ligger til rette for det.

Saksbehandlingen kan også være fragmentert, med behandling etter plan- og bygningsloven, matrikkelloven og lov om tinglysing. Ulike etater står for behandlingen etter de ulike lovene. Når det skal gjøres mange endringer for å få på plass en ny eiendomsstruktur betyr dette at prosessen blir ineffektiv. Den blir også lite forutsigbar: oppdeling i mange saker gjør at man ikke får trygghet for at en ny struktur faktisk kommer på plass, før alle sakene er gjennomført. Det er dessuten stor variasjon i praksis mellom kommunene, noe regelverket også åpner for per i dag.

De økonomiske rammebetingelsene rundt gjennomføringen av større planer forutsetter trinnvis utbygging av planområdet. Trinnvis salg og utbygging gir på den ene siden forutsigbare inntekter underveis i gjennomføringen, ved salg eller inngåelse av leiekontrakter før utbyggingen er gjennomført. Samtidig gir det fleksibilitet til å gjøre etterfølgende endringer i fremtidige byggetrinn, slik at man kan tilpasse seg endrede markedsforhold, endrede tekniske forutsetninger for utbygging, endrede reguleringspolitiske forhold i kommunen, og endrede fysiske forhold i marka. Dette er en medvirkende årsak til at eiendomsstrukturen etableres stegvis.

Reglene om skatt og avgift er også viktige faktorer som fører til fragmentering og økt kompleksitet i prosessen rundt eiendomsdannelse. Dagens regelverk medfører at omorganisering av selskapsstruktur blir et naturlig ledd i omdannelsen av eiendom, motivert av muligheten for å spare skatt og dokumentavgift. Kompleksiteten i prosessen øker dermed ytterligere. Dagens system medfører for eksempel at enkle arealoverføringer mellom ulike hjemmelshavere i praksis sjelden blir gjennomført. Den skatte- og avgiftsmessige belastningen kan normalt reduseres ved å gjøre ting mer komplisert, gjennom deling, fisjon, fusjon, og aksjeoverdragelser i eierselskaper.

Etter intervjuer med aktører i bransjen står det klart for oss at kompleksiteten er utfordrende for eiendomsdannelsen i transformasjonsområder. Denne prosessen medfører også store kostnader. Samtidig er det lett å undervurdere kostnadene og tidsbruken. Eiendomsdannelsen blir fortsatt av utbyggere og planmyndigheter ofte

¹⁵ [Rapport om eiendomsdanning fra Institutt for byggfag ved Høgskulen på Vestlandet](#)

oppfattet som underordnet sammenlignet med spørsmålet om privatrettslig adkomst og hvilke reguleringsmessige spilleregler som gjelder for det som skal bygges. Flere spesialister på eiendomsorganisering forteller imidlertid at man i dagens system gjerne blir avhengig av å planlegge eiendomsomdannelsen flere år i forveien, for å unngå problemer i sluttfasen.

Det blir også fortalt om tilfeller der begrensninger i muligheten for å få registrert endringer i matrikkelen i seg selv virker styrende for hva som kan planlegges og hva som kan bygges. Intervjuobjektene understreker behovet for fleksibilitet – det er ikke formålstjenlig å låse eiendomsgrenser i tidlig fase av et utbyggingsprosjekt. Samtidig er det mange som trekker frem behovet for å rydde i den gamle eiendomsstrukturen så tidlig som mulig, slik at man skaper forutsigbarhet for resten av prosessen.

Oppsummert er det vår vurdering at dagens regelverk både kan og bør forbedres. Hovedgrepet vi foreslår er å innføre en ny hjemmel for å søke om samlet eiendomsomdanning etter plan- og bygningsloven. Formålet er å åpne for at man kan samle opp flere enkeltendringer i samme sak, etter mønster fra hvordan eiendomsorganisering skjer i jordskifteretten. Vi ser for oss at hjemmelen kan brukes både i forbindelse med opprydding og i forbindelse med etablering av nye eiendommer, gjerne slik at det i løpet av et større utbyggingsprosjekt vil bli gjennomført flere samlaker for samme område, etter hvert som prosjektet skrider frem.

En hjemmel for samlet omdanning – med etablering av nye eiendommer – vil etter vår vurdering kunne bidra til en sterk forenkling av prosessen sammenlignet med dagens system. Dette vil i sin tur medføre besparelser for både utbyggerne og det offentlige, samtidig som det sikres større forutberegnelighet enn i dagens system. Som et mulig alternativ eller supplement til en ny hjemmel for samlet eiendomsomdanning har vi også sett på andre mulige endringer i regelverket.»

Rapporten foreslår å definere «samlet eiendomsomdanning for gjennomføring av reguleringsplan» som et særskilt tiltak etter plan- og bygningsloven. Dette legger opp til en vesentlig endring i grensesnittet mellom plan- og bygningsloven og matrikkellova. Rapporten går også i andre sammenhenger langt i å foreslå prinsipielle endringer i grensesnittet mellom bygningsmyndigheten, matrikkelmyndigheten og tinglysingsmyndigheten.

Rapporten legger vekt på sammenhengen mellom samlet eiendomsomdanning og behovet for å kunne gjøre tilpasninger i fastsatte eiendomsgrenser ut over i utbyggingsprosessen. Rapporten foreslår en helt ny mekanisme kalt «grensekorridor» for å kunne møte dette behovet.

Rapporten peker på at et krav om ansvarlig søker ved eiendomsomdanning, vil kunne bidra til bedre søknader og dermed redusere behovet for at kommunen trenger å bruke tid og ressurser på kvalitetssikring og veiledning. Rapporten peker imidlertid på at det for eiendomsomdanning melder seg spesielle behov, spesielt opp mot tinglysingen og

det privatrettslige oppgjøret. Rapporten konkluderer med at det er tvilsomt om plan- og bygningslovens alminnelige regler om ansvarsrett er tilstrekkelige alene, og foreslår at det bør stilles særskilte krav til en ansvarlig søker gjennom forskrift.

2.5.4 Departementets vurderinger

Departementet mener rapporten gir et godt grunnlag for å kunne ta opp forslag som kan bidra til mer effektiv eiendomsomdannelse i transformasjonsområder. Rapporten legger imidlertid opp til store endringer i grensesnittet mellom myndighetene. Rapporten legger også opp til å flytte bestemmelser om anleggseiendom fra matrikkellova til plan- og bygningsloven. Slike endringer krever bredere utredninger, og tas derfor ikke opp nå.

Rapporten omfatter også forslag til presiseringer i dokumentavgiftsloven og skatteloven. Departementet mener forslagene til eiendomsomdannelse i transformasjonsområder ikke er avhengig av slike presiseringer, og fremmer ikke slike forslag her. Vi vil vurdere forslagene på egnet måte i annen sammenheng. Rapporten trekker dessuten fram flere andre problemstillinger knyttet til eiendomsomdannelse uten å fremme konkrete forslag til lovendringer. Det gjelder bl.a. behovet for å kunne rydde opp i eksisterende private rettigheter knyttet til transformasjonsområdet. Forslagene vil bli tatt med i departementets videre arbeid med regelverket.

Departementet mener flere av forslagene i rapporten kan gjennomføres på en lovteknisk enklere måte som ikke endrer grensesnittet mellom de forskjellige myndighetene eller som på annen måte reiser større prinsipielle problemstillinger. Dette kan gjøres ved å definere «eiendomsomdanning» som en egen sakstype i matrikkellova på linje med de andre sakstypene som omfattes av det eksisterende tiltaksbegrepet for opprettelse og endring av eiendom i plan- og bygningsloven, framfor å innføre et nytt spesialtiltak for «samlet eiendomsomdanning for gjennomføring av reguleringsplan».

Vi foreslår å bruke eiendomsomdanning som betegnelse for sakstypen framfor eiendomsomdanning ettersom matrikkellova er skrevet på nynorsk. Et alternativt begrep kan være eiendomsomforming.

Det gjør det samtidig unødvendig å innføre en spesialregel for eiendomsomdanning i matrikkellova § 22 som foreslått i rapporten. Vi mener gevinstene ved å åpne for en slik løsning uansett er positive selv om løsningen er mer begrenset enn den som det legges opp til i rapporten.

Departementet har vurdert om nye matrikkelenheter skal kunne føres inn i matrikkelen som ledd i eiendomsomdanningen, uten at det er nødvendig å spesifisere dette som en

ekspisitt fradeling fra en bestemt eksisterende matrikkelenhet på linje med samme type føringer bestemt av jordskifteretten. Det gjelder også innføring av nye eierseksjoner når det foreligger seksjoneringsvedtak etter eierseksjonsloven. Vi foreslår imidlertid at de gjeldende vilkårene i matrikkellova § 10 for å opprette nye matrikkelenheter også skal gjelde eiendomsomdanning. Vi legger vekt på betydningen av å ha en klar avgivereiendom og dermed bedre kunne sikre rettsvern for tinglyste heftelser.

Departementet har også vurdert om det bør være et krav ved eiendomsomdanning at melding om dette til tinglysing, skal sendes som en samlet forsendelse. Vi ser imidlertid at dette kan reise problemer knyttet til ivaretagelse av rettsvern for tinglyste heftelser, og kan kreve store systemtekniske endringer. Vi ser heller ikke bort fra at det kan være hensiktsmessig for utbygger å ha anledning til å dele opp saken.

Departementet foreslår ikke å innføre krav om ansvarlig søker basert på en spesialordning for eiendomsomdanning. Vi foreslår i stedet å bygge videre på gjeldende bestemmelser om hvem som har søkerkompetanse ved opprettelse og endring av eiendom. På den måten understrekes det at opprettelse og endring av eiendom er en sammenhengende prosess fra søknad, via krav om matrikkelføring til tinglysing. Søker må gjennom hele prosessen nødvendigvis la seg bistå med tilstrekkelig eiendomsfaglig kompetanse til å kunne håndtere alle sider ved prosessen. Kommunen er ikke forpliktet til å yte mer bistand i saker som gjelder opprettelse og endring av eiendom, enn i saker som gjelder byggetiltak og som slik faller inn under reglene om ansvarlig søker.

2.5.5 Departementets forslag

Departementet foreslår å definere «eiendomsomdanning» som en egen sakstype i matrikkellova, jf. forslag til matrikkellova ny § 15 a. Eiendomsomdanning vil kunne omfatte opprettelse av nye grunneiendommer, anleggseiendommer og festegrunner, seksjonering og reseksjonering etter eierseksjonsloven, sammenslåing av eksisterende matrikkelenheter, arealoverføringer og grensejusteringer, gjennomført som en samlet matrikkelføring. Eiendomsomdanning åpner for å endre grensene mellom matrikkelenhetene innenfor omdanningsområdet uten å behandle dette som enkeltstående arealoverføringer eller grensejusteringer, og for å opprette nye matrikkelenheter uten å behandle dette som enkeltstående fradelinger.

Nærmere regler som avgrenser sakstypen forutsettes å bli gitt i forskrift. Sakstypen er ikke ment å være så vid at den åpner for å utslette eksisterende eiendomsstruktur og opprette ny struktur på en slik måte at det ikke er mulig å ivareta eiendomshistorikken og rettsvernet for tinglyste heftelser.

Eiendomsomdanning er å regne som et tiltak etter plan- og bygningsloven § 1-6 og faller inn under begrepet «opprettelse eller endring av eiendom».

De materielle kravene i plan- og bygningsloven § 26-1 om opprettelse og endring av eiendom gjelder også for eiendomsomdanning. Vi foreslår å ta inn en språklig presisering om dette i første punktum. Det innebærer at eiendomsomdanning, på samme måte som annen opprettelse eller endring av eiendom, ikke må gjøres på en slik måte at det oppstår forhold som strider mot plan- og bygningsloven, forskrifter til loven eller plan. Eiendomsomdanningen må heller ikke gjøres slik at det dannes tomter som er uegnet til bebyggelse på grunn av sin størrelse, form eller plassering etter reglene i plan- og bygningsloven. Det samme gjelder andre materielle krav og vilkår knyttet til opprettelse og endring av eiendom, bl.a. plan- og bygningsloven §§ 13-1, 13-2, 16-5, 18-10, 27-1, 27-2, 27-4 og 28-1.

Eiendomsomdanning åpner for å kunne håndtere mange enkeltendringer i en operasjon, og på den måten forenkle omstruktureringen av transformasjonsområdet. På den annen side må alle materielle krav og vilkår som omdanningen reiser, tas med i vurderingen av om det skal gis tillatelse til omdanningen, bl.a. krav om at alle tomter skal være egnet til bebyggelse, krav til atkomst og infrastruktur og sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe som følge av natur- eller miljøforhold. Av den grunn vil det nok som oftest være en fordel om eiendomsomdanningen er basert på en reguleringsplan der disse forholdene er vurdert og gitt en hensiktsmessig løsning. Vi foreslår imidlertid at det også skal være mulig å vente med å fastsette eiendomsstrukturen til den endelige behandlingen av tiltaket som ved ordinær fradeling, se drøftingen under.

Vi foreslår at eiendomsomdanning skal være et søknadspliktig tiltak som faller inn under oppregningen i plan- og bygningsloven § 20-1 første ledd bokstav m, jf. forslag til presisering av denne bestemmelsen. Eiendomsomdanning omfattes med det bl.a. også av plan- og bygningsloven § 18-1 tredje ledd, § 20-4 første ledd, § 20-5 tredje ledd, § 21-3 fjerde ledd og § 21-9 fjerde ledd. Kommunens adgang til å sette vilkår om oppmålingsforretning for å klarlegge eksisterende grenser, om sammenslåing av eiendommer som skal nyttes under ett, og om opprettelse av festegrunn, jf. plan- og bygningsloven § 21-4 femte og sjette ledd, kan også gjøres gjeldende ved eiendomsomdanning.

Plan- og bygningsloven § 21-2 sjette ledd har nærmere bestemmelser om søknad som gjelder opprettelse og endring av eiendom. Bestemmelsen omfatter også eiendomsomdanning. *Første punktum* gjelder hvem som kan stå som søker. den gjeldende bestemmelsen viser til matrikkellova § 9. Vi foreslår å ta inn en henvisning til matrikkellova § 15 a fjerde ledd for bedre å opplyse om personkretsen som gjelder for

eiendomsomdanning spesielt. På den måten blir det også klarere at alle hjemmelshavere som omdanningen får virkning for, må samtykke i kravet for at eiendomsomdanningen skal kunne gjennomføres. Vi foreslår at det også tas inn henvisninger til matrikkellova § 12 femte ledd og § 15 andre ledd som har liknende særbestemmelser for henholdsvis endring av festegrunn og arealoverføring. Ordlyden i *andre og tredje punktum* er endret for å ta høyde for at saker som gjelder eiendomsomdanning, kan omfatte mer enn en matrikkelenhet og mer enn ett grenseforløp.

Vi foreslår å ta inn en presisering i plan- og bygningsloven § 26-1 første ledd *nytt tredje punktum* om at det kan gjøres tilpasninger i grenseforløpet ved den endelige fastsettingen av grensene etter matrikkellova. Den endelige fastsettingen av grenseforløpet skjer ved matrikkelføringen. Det er kommunen som avgjør om det ut fra de konkrete forholdene skal være åpning for en slik fleksibilitet, og hvor stor den kan være. Dette er i realiteten en kodifisering av gjeldende rett. Denne fleksibiliteten kommer i tillegg til eventuelle mindre avvik som det under alle omstendigheter er anledning til etter matrikkellova § 33 tredje ledd tredje punktum. Forslaget realiserer muligheten for å kunne angi grensekorridorer som foreslått i rapporten fra Høgskulen på Vestlandet, men på en mer generell og fleksibel måte. Presiseringen gjelder ikke bare eiendomsomdanning, men også andre søknadspliktige eiendomstiltak, for eksempel enkel fradeling.

Departementet foreslår at det alltid skal foreligge en reguleringsplan til grunn for å kunne gjennomføre eiendomsomdanning, og foreslår en bestemmelse om dette i plan- og bygningsloven § 26-1 *nytt andre ledd*. Vi mener det imidlertid ikke er nødvendig å sette som et ufravikelig krav at selve eiendomsutformingene (grensene) skal fremgå av reguleringsplanen. Vi mener det er tilstrekkelig at eiendomsutformingene fastsettes gjennom søknaden og tillatelsen dersom dette er hensiktsmessig for å kunne realisere planen. Tillatelsen må på ordinær måte ikke være i strid med planen uten at det er gitt dispensasjon. Det kan være aktuelt å fastsette nærmere vilkår for tillatelse til eiendomsomdanning i forskrift til plan- og bygningsloven. Det omfatter også andre saker om opprettelse og endring av eiendom. Vi foreslår at det blir tatt inn en hjemmel om dette i plan- og bygningsloven § 26-1 *nytt tredje ledd*. Det kan bl.a. være aktuelt og sette krav om at søknad om eiendomsomdanning skal flagges i matrikkelen for de aktuelle matrikkelenhetene på samme måte som det i dag gjøres når det er krevd jordskifte. I tillegg kan det være aktuelt å gi forskrift om hvordan en eiendomsomdanning skal vises i reguleringsplanen, jf. plan- og bygningsloven § 12-1 sjette ledd.

I mange tilfeller vil det være en fordel om også eiendomsgrensene fremgår av reguleringsplanen. Det sikrer større forutberegnelighet, men innebærer også flere bindinger på et tidlig tidspunkt i transformasjonsprosessen. Det er derfor viktig at planen i så fall angir grenseforløpene med nødvendig fleksibilitet. Det kan gjøres på flere måter, for eksempel som en buffer eller grensekorridor. Departementet vil se på mulighetene for å utvide tegnereglene og reglene for datakoding for arealplaner, og på den måten gi verktøy for å kunne operere med nødvendig fleksibilitet i planene.

Forslaget gir anledning til en fleksibel prosess for å klarlegge eksisterende grenser og planlegge nye grenser. Spørsmålet om hvordan eiendomsomdanningen skal håndteres, bør være tema allerede ved oppstart av reguleringsplanarbeidet. Det kan være aktuelt å presisere den interne samordningsplikten i kommunen hva gjelder vilkår behandlingen av en eiendomsomdanning etter plan- og bygningsloven og matrikkellova.

Eiendomsomdanning faller inn under kravene om oppmålingsforretning på samme måte som andre sakstyper som gjelder opprettelse og endring av eiendom, jf. forslag til endring av matrikkellova § 6 første ledd.

Vi foreslår at eiendomsomdanning inngår under reglene for utsatt oppmålingsforretning, jf. forslag til endring av matrikkellova § 6 andre ledd. Nærmere regler om dette fastsettes i forskrift. Det vil bl.a. være aktuelt å utvide tidsfristene for når oppmålingsforretningen skal være fullført og endelig grensemerking skal være på plass, ut over gjeldende frister på to og fem år. Vi foreslår at slik utsettelse også skal kunne gjelde uteareal til eierseksjon, jf. forslag til endring i eierseksjonsloven § 13 andre ledd. Rapporten fra Høgskulen på Vestlandet foreslår å ta inn en bestemmelse om unntak fra plikten til forutgående oppmålingsforretning i matrikkellova § 6 tredje ledd sammen med sakstyper som ikke krever tillatelse etter plan- og bygningsloven. Vi mener unntaket redaksjonelt passer bedre i andre ledd sammen med andre sakstyper som krever slik tillatelse.

Eiendomsomdanning krever tinglysing på samme måte som opprettelse av nye matrikkelenheter og eiendomsendringer som innebærer overføring av grunnbokshjemmel, jf. forslag til presisering i matrikkellova § 24 første ledd. Vilåret om å avvende eventuelle klager, bør gjelde alle sakstyper.

Vi foreslår å ta inn en presisering i matrikkellova § 33 tredje ledd for å understreke at adgangen til å foreta mindre avvik fra tillatelsen for å få hensiktsmessige grenser ut fra forholdene i terrenget (de faktisk bygde omgivelsene), gjelder alle interne grenser i omdanningsområdet uavhengig av om dette er nye eller eksisterende grenser.

Vi foreslår dessuten å ta inn en presisering i matrikkellova § 34 fjerde ledd som slår fast at merking og måling av alle grenser gjelder tilsvarende ved eiendomsomdanning som bl.a. ved fradeling og arealoverføring.

3 Finansiering av offentlig infrastruktur – forslag til ny områdemodell og endringer i reglene om utbyggingsavtaler

3.1 Bakgrunnen for forslaget

3.1.1 Byggeaktivitet gir behov for offentlig infrastruktur

Aktiviteten i bygg-, anlegg- og eiendomsnæringen resulterer i at mange nybygg står klare til innflytting hvert år. Ifølge statistikk fra SSB ble det fullført bygging av 8,7 millioner kvadratmeter bygg i Norge i 2020. Dette utgjøres av 5,0 millioner kvadratmeter bolig- og fritidsbygg (og garasjer) og 3,7 millioner kvadratmeter til nærings- og offentlige bygg.

Boligbyggingen har økt jevnt siden 2000, med unntak av en tydelig nedgang under finanskrisen. I perioden fra 2000 til 2020 har antall fullførte kvadratmeter per år til bolig- og fritidsbygg (og garasje) økt med 36 prosent, mens antall kvadratmeter til nærings- og offentlige bygg har økt med 27 prosent.

Nybygging skaper behov for offentlig infrastruktur. Offentlig infrastruktur er gjerne omtalt som det offentlige tjenestetilbudet som er nødvendig for å binde sammen et moderne samfunn, både teknisk og sosialt. Det omfatter fysiske tiltak som legger til rette for bebyggelsen, som blant annet park, torg og lekeareal. Det har siden bygningsloven i Christiania i 1827 vært et prinsipp om at grunneiere/utbyggere delfinansierer infrastrukturinvesteringer ved nybygging (Samfunnsøkonomisk analyse (2017)). Dagens virkemidler for utbyggerbidrag ved infrastrukturinvesteringer er opparbeidingsplikt med refusjonsordning og utbyggingsavtaler. Dagens utbyggingsavtaler er basert på at utbygging som oftest skaper et behov for opparbeiding eller utbedring av infrastruktur. I en situasjon der kommunen ikke kan, eller eventuelt ikke vil prioritere å opparbeide den nødvendige infrastrukturen, kan utbygger, gjennom en utbyggingsavtale, forplikte seg til selv å ta hele eller deler av byrden.

3.1.2 Behov for endring

Departementet foreslår å innføre en områdemodell som et nytt virkemiddel for privat finansiering av offentlig infrastruktur. Modellen skal erstatte bruk av utbyggingsavtaler i

en del utbyggingsområder. Departementet foreslår også enkelte justeringer i reglene om utbyggingsavtaler, som fortsatt vil være et alternativ der kommunen ikke benytter områdemodellen.

Kommunens behov for å innhente bidrag til finansiering av offentlig infrastruktur kan vise seg i arbeidet med kommuneplaner, eller i forbindelse med et privat forslag til reguleringsplan. Utbyggingsavtaler er frivillige avtaler mellom kommuner og utbyggere om gjennomføring av vedtatte arealplaner. Ved å inngå en utbyggingsavtale med kommunen, kan en utbygger oppfylle arealplanens krav om at infrastrukturtiltak må være på plass før utbygging kan skje. Utbygger vil dermed ha rett til å gjennomføre sitt byggeprosjekt. Dagens utbyggingsavtaler inngås *etter* at en plan er vedtatt. Gjennom utbyggingsavtaler bidrar utbygger til et «spleiselag» for nødvendig infrastruktur i et utbyggingsområde. Utbyggingsavtalene gir kommunen en mer aktiv rolle i tilrettelegging og gjennomføring av utbyggingsprosjekter.

Bakgrunnen for forslaget om å innføre en områdemodell er at Kommunal- og moderniseringsdepartementet, gjennom utredninger og tilbakemeldinger fra kommuner og utbyggere, har erfart at det er behov for å vurdere endringer i dagens regler om utbyggingsavtaler.

Tilbakemeldingene går ut på at reglene medfører kompliserte forhandlingsprosesser og at de praktiseres ulikt fra sak til sak. Det hender også at reglene ikke følges i praksis. Dette skaper uforutsigbarhet for utbyggerne og dyre og tidkrevende prosesser. Ulik praktisering av reglene må ses i sammenheng med at vurderingene i stor grad er basert på skjønn.

I tillegg åpner dagens regler for gratispassasjerer. De utbyggerne som bygger først i et område kan risikere å bære hele infrastrukturkostnaden, siden reglene krever at avtalene må gjelde infrastruktur som ikke allerede er opparbeidet.

3.1.3 Kort om forslaget

Forslaget åpner for at kommunene kan gi bestemmelser i arealplan om hva som er nødvendig infrastruktur for utbygging i et område, og hvordan kostnadene til denne infrastrukturen skal fordeles på grunneiendommene i det aktuelle området.

Departementet har valgt å omtale det foreslåtte verktøyet som en områdemodell. Det overordnede målet med forslaget er å tilrettelegge for raskere boligforsyning.

Områdemodellen legger opp til at infrastrukturen som private kan være med på å finansiere, omfatter det som kan inngå i utbyggingsavtaler i dag, herunder vei, vann, avløp parker/friområder mv. Forslaget viderefører dagens unntak for private bidrag såkalt sosial infrastruktur (skoler, barnehager mv.).

Områdemodellen er ny, selv om den bygger på en etablert praksis med å innhente bidrag fra private. Kommunen vedtar områdemodellen gjennom å fastsette en ny type hensynssone i arealplanen. Målet er at kommunen, gjennom flere trinn i planprosessen, synliggjør hvilken infrastruktur som er nødvendig, hva denne vil koste og hva som skal betales for de enkelte eiendommene. Når reguleringsplanen gir rett til å bygge ut, skal beløpet som grunneieren skal betale, være avgjort. Betalingsforpliktelsen vil ikke falle bort når infrastrukturtiltaket er etablert, slik som i dag. På denne måten unngår vi at noen blir gratispassasjerer.

Reguleringsplanene, som fastsetter betalingsforpliktelsene, kan påklages. Lovforslaget legger opp til at både klageinstansen og domstolene kan overprøve kommunens skjønn når det gjelder fastsetting av betalingsforpliktelser. Dette er ikke tilfellet for utbyggingsavtalene. Betalingsplikten etter områdemodellen inntreer når grunneieren selv tar initiativ til å bygge ut sin eiendom, og betaling vil i utgangspunktet gi grunneier en rett til å bygge ut.

Områdemodellen forutsetter at kommunene må utføre mer omfattende og vanskelige vurderinger i en tidlig fase. Vi mener likevel at dette verktøyet vil gi kommunene mulighet til å se større områder i sammenheng, sikre jevnere byrdefordeling, og synliggjøre hva kommunen forventer ved utbygging. Utbyggeren vil kunne ha synspunkter knyttet til om rammene for private bidrag er stramme nok. Dette er forsøkt ivarettatt ved å oppstille stramme kriterier for hva private kan være med på å finansiere. Betalingsforpliktelsen må være basert på et konkret infrastrukturbehov som utløses av utbyggingen. Størrelsen på forpliktelsen vil være avhengig av hvor mye utbyggingen av den konkrete grunneiendommen anses å belaste infrastrukturtiltaket. Samlet sett mener vi områdemodellen vil gi betydelig bedre forutsigbarhet for både utbygger og kommune. Det har vært et av de viktigste ankepunktene mot dagens utbyggingsavtaler. En annen viktig gevinst ved forslaget er at rekkefølgekrav i mindre grad vil være en hindring for utbygging. Dette vil tilrettelegge for at utbygging kan skje raskere.

Forslaget viderefører også tradisjonelle utbyggingsavtaler som et alternativ til områdemodellen, med noen språklige endringer og presiseringer. Reglene videreføres siden det fortsatt vil være behov for å beholde disse reglene som et alternativ der eksisterende plan er tilstrekkelig, og ved mindre utbygginger eller mindre utbyggingsområder.

Departementet mener forslaget løser noen av de utfordringene som er påpekt ved dagens regelverk, og at det sikrer bidrag til finansiering av infrastruktur i utbyggingsområder på en mer hensiktsmessig måte enn i dag. Med de foreslåtte

endringene ønsker departementet å bidra til raskere og bedre byggeprosesser og på denne måten sikre nødvendig utbygging.

3.2 Gjeldende rett

3.2.1 Utgangspunktet for privat finansiering av offentlig infrastruktur

Det er i lowerket hjemlet en rekke virkemidler for private bidrag til investering i og drift av kommunal infrastruktur. Privat finansiering av offentlig infrastruktur er det lange tradisjoner for. Dagens ordning for finansiering av nødvendig offentlig infrastruktur, som for eksempel vei, vann- og avløp og grøntområder er basert på at infrastrukturen delvis finansieres av kommunen, og delvis av utbyggere. Kommunen finansierer infrastruktur gjennom ordinære budsjetter, det vil si skatter og vann- og avløpsgebyrer. Utbyggere finansierer infrastruktur gjennom utbyggingsavtaler, regulert i plan- og bygningsloven kapittel 17, og den lovbestemte opparbeidelsesplikten i plan- og bygningsloven kapittel 18. Fylkeskommunal og statlig infrastruktur finansieres som hovedregel over fylkeskommunenes og statens ordinære budsjetter og ved innkreving av bompenger.

I dagens utbyggingsavtaler er det en forutsetning at infrastrukturen som finansieres og opparbeides skal være knyttet til et klart og direkte behov som er utløst av utbyggingen, og ha en direkte sammenheng med eiendommen.

3.2.2 Offentlig infrastruktur er et kollektivt gode

Det er i utgangspunktet det offentlige som sørger for at offentlig infrastruktur foreligger. Planlegging og dimensjonering av offentlig infrastruktur er en viktig oppgave for det offentlige. I mange tilfeller må det offentlige finansiere bygging av infrastruktur, fordi infrastruktur har karakter av å være et kollektivt gode eller et fellesgode, på lik linje med mange andre velferdsoppgaver. I et fritt marked er det sjeldent mulig å hente ut privat fortjeneste av å investere i et kollektivt gode. Private aktører har derfor ikke insentiver til å investere i kollektive goder.

Selv om det er nødvendig med en overordnet myndighet som sikrer tilstrekkelig forsyning av offentlig infrastruktur, er det mulig å finansiere tilbudet på flere måter. Eksempler på ulike finansieringsformer er offentlig finansiering gjennom generelle skatter og avgifter, brukergebyr og utviklingsbaserte instrumenter (som dagens

opparbeidingsplikt og refusjonsordning og utbyggingsavtaler).¹⁶ I utgangspunktet er det politisk bestemt hvilke velferdsoppgaver det offentlige skal løse.¹⁷ Hvilken finansieringsform er også politisk styrt.

3.2.3 Hva er en utbyggingsavtale

En utbyggingsavtale er en avtale mellom kommunen og utbygger om utbygging og gjennomføring av kommunal arealplan. Hva som utgjør en utbyggingsavtale og hvilke regler som gjelder for disse er definert i plan- og bygningslovens kapittel 17. De fleste utbyggingsavtaler omfatter i hovedsak hvordan offentlige anlegg knyttet til teknisk og grønn infrastruktur skal gjennomføres og finansieres ved hjelp av private bidrag. Sosial infrastruktur kan ikke inngå i utbyggingsavtaler, jf. byggesaksforskriften § 18-1.

Utbyggingsavtaler inngås for å gjennomføre en bindende arealplan, vanligvis en reguleringsplan. Det er frivillig for utbygger å inngå en utbyggingsavtale. I praksis er avtalen et verktøy for å oppfylle rekkefølgebestemmelser som følger av planen. Lovreguleringen av utbyggingsavtaler skal hindre at kommunale tiltak i for stor grad bekostes av utbygger, noe som igjen kan bidra til økte markedspriser for det som bygges, se Ot.prp. nr. 22 (2004–2005) s. 62 flg.

For kommunen kan en utbyggingsavtale bidra til koordinert utvikling av større utbyggingsområder. I tillegg vil utbyggingsavtalen som hovedregel medføre at utbygger påtar seg å bygge og/eller bidra til finansiering av kommunal infrastruktur, slik at et område blir byggeklart. Kommunen kan gjennom en utbyggingsavtale også få fastsatt noe mer detaljerte krav til infrastrukturtiltakene enn det kommunen har mulighet til i planprosessen. Det kan for eksempel stilles nærmere krav til infrastrukturens standard. Det forutsettes imidlertid at det ikke stilles strengere eller mer detaljerte krav enn dersom kommunen selv skulle forestått arbeidet.

For utbygger kan en utbyggingsavtale sikre at det blir etablert nødvendig offentlig infrastruktur i planområdet i takt med utbyggers egen utbygging. I tillegg kan utbyggingsavtalen avklare hva kommunen skal bidra med til gjennomføringen av reguleringsplanen. Utbyggingsavtalen forplikter utbygger til å finansiere offentlig infrastruktur. Denne sikkerheten for kommunen kan bidra til at kommunen kan

¹⁶ SØA (2018) Rapport 36-2018 Finansiering av offentlig infrastruktur i utbyggingsområder

¹⁷ NOU 2020:13 Private aktører i velferdsstaten – Velferdstjenesteutvalgets delutredning I og II om offentlig finansierte velferdstjenester.

prioritere det aktuelle planområdet, for eksempel gjennom bygging av sosial infrastruktur som skoler og barnehager.

3.2.4 Utviklingen av bruken av utbyggingsavtaler

Bruken av utbyggingsavtaler er en praksis som gradvis har vokst frem. En tradisjonell måte å opparbeide infrastruktur på var at kommunene kjøpte opp jomfruelig grunn og gjorde den byggeklar. Utbyggers bidrag var begrenset til det som kunne pålegges gjennom den lovbestemte opparbeidelsesplikten, som har strenge rammer og som kun omfatter begrenset infrastruktur med en direkte tilknytning til utbyggingen.

Tomteprisen ble fastsatt med grunnlag i eiendommens verdi for dens daværende bruk. Staten var pådriver for at kommunene skulle benytte et selvkostprinsipp ved salg av byggeklare tomter. Utbyggere fikk relativ enkel tilgang til rimelig og byggeklar tomtegrunn og konsentrerte seg om oppgaver som rene entreprenører eller utførende, jf. Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 13.

Fra 1980 og utover skjedde det store endringer. Flere kommuner reduserte sin aktivitet knyttet til tomteutvikling. Det resulterte i at innsats og risiko i større grad ble overlatt til private aktører. Det ble også en økende tendens til at det meste av prosessen ved detaljregulering ble utført av private. Man gikk altså fra et bolig- og bygningsmarked preget av offentlig styring til et mer utbyggerinitiert system. Dette førte til at utbyggingsavtaler ble tatt i bruk.

Opprinnelig kunne utbyggingsavtalene være omfattende, og kun formelt begrenset av avtalerettslige begrensninger for forholdsmessighet og saklig sammenheng. Avtalene kunne gå mye lenger enn det kommunen ensidig kunne pålegge, men dreiet seg i de fleste tilfeller om bygging av kommunaltekniske anlegg, som alternativ eller supplement til plan- og bygningslovens regler om opparbeidingsplikt. Omfattende avtaler ble kun brukt ved særskilte, store byggeprosjekter.

Rundt tusenårsskiftet dukket det imidlertid opp en del eksempler på at kommuner stilte krav som gikk ut over rammer som har vært oppfattet som akseptable for den økonomiske ansvarsfordelingen mellom det offentlige og private. I enkelte tilfeller ble kravene kommunen stilte oppfattet slik at de gikk ut over gjensidighet, rimelighet og saklig sammenheng. Utbyggere ble gjennom avtalene også pålagt å bekoste sosial infrastruktur som barnehager, skoler og lignende. I tillegg ble utbyggerne i økende grad pålagt å bekoste mer infrastruktur, og at infrastrukturen skulle opparbeides med høyere standard enn tidligere.

I 2006 trådte snevrere rammer i plan- og bygningsloven for hvilke avtaler som kan inngås, i kraft. Reglene skal sikre forutsigbarhet og at kravene fra det offentlige ikke blir

for store. Private bidrag skal dekke «nødvendig» infrastruktur som følger av plan, altså infrastruktur som enten tjener eiendommen som bygges ut, eller avhjelper en ulempe utbyggingen skaper. Videre skal det private bidraget være «forholdsmessig». Dette innebærer at det ikke skal være større enn den belastningen utbyggingen medfører. Sosial infrastruktur som skoler og barnehager kan det ikke innhentes bidrag til etter dagens regler.

Reglene som innsnevret handlingsrommet for utbyggingsavtaler, bidro trolig også til at bruken av avtalene økte. I en undersøkelse fra Samfunnsøkonomisk analyse fra 2018¹⁸, svarte 70 prosent av kommunene at de har erfaring med utbyggingsavtaler. Utvalget er ikke representativt, men Samfunnsøkonomisk analyse hevder at man med «nokså høy grad av sikkerhet» kan anta at andelen kommuner som benytter utbyggingsavtaler ligger på rundt to tredjedeler.

3.2.5 Formålet med lovregulering av utbyggingsavtaler

Det overordnede formålet med lovreguleringen av utbyggingsavtaler i 2006, var å motvirke de ulempene som den ulovfestede bruken av utbyggingsavtaler hadde vist frem til da.

I forarbeidene til reglene om utbyggingsavtaler¹⁹ er det pekt på at kommunene har en mulighet til å utnytte sin posisjon som planmyndighet når de forhandler om en utbyggingsavtale. Kommunens myndighet til å regulere kan innebære at utbygger føler seg presset til å godta avtalevilkår. Det kan forrykke avtalens balanse og for eksempel bidra til at utbyggingsprosjektets lønnsomhet kommer i fare. Videre fremhever forarbeidene at det vil være svært uheldig dersom bruk av utbyggingsavtaler fører til at noen får utilsiktede kostnadsbelastninger. Det kan for eksempel være tilfellet dersom boligkjøpere blir belastet for kostnader som anses finansiert gjennom kommunens skatteinntekter. Departementet påpekte også at det kan være en utfordring dersom bruken av utbyggingsavtaler kan føre til at kommunen lar avtaler og konkrete utbyggingsprosjekter styre arealplanleggingen i kommunen i større grad enn forutsatt.

Lovreguleringen skulle motvirke disse ulempene, og samtidig ivareta fordelene med bruken av utbyggingsavtaler. En av fordelene som er trukket frem er bedret samarbeid mellom kommuner og utbyggere. Gjennom bedre samarbeid oppnås det sikkerhet for

¹⁸ Jf. rapport fra Samfunnsøkonomisk analyse av 19. desember 2018, «Finansiering av offentlig infrastruktur i utbyggingsområder».

¹⁹ Jf. Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) side 22.

kvalitet og tempo i utbygging. Vi erfarer at utbyggingsavtalene har styrket dialogen mellom utbygger og kommune.

Den klareste fordel for kommunene er likevel at avtalene bidrar til å sikre at reguleringsplaner blir gjennomført. Utbyggingsavtaler er viktige redskap i gjennomføringen av reguleringsplaner. Dersom de brukes riktig, kan utbyggingsavtaler bidra til en mer effektiv eiendomsutvikling. For kommunene er utbyggingsavtaler et virkemiddel for helhetlig utvikling av større områder, men også for enkeltvis utbygging av eiendommer. Avtalene bidrar også til at utbygger påtar seg å bekoste infrastruktur som kommunen ellers ikke ville hatt rom for i egne budsjetter. Gjennom utbyggingsavtaler kan kommunen for øvrig få mulighet til å ta del i mer detaljert utforming og gjennomføring av infrastrukturtiltak.

For utbyggerne er det en fordel at de kan få avklart kommunens forpliktelser og fremdrift, og at de får sikkerhet for at prosjektet kan gjennomføres. Utbyggerne vil gjennom utbyggingsavtaler ha muligheten til å sikre at nødvendig offentlig infrastruktur blir opparbeidet slik at utbygger kan realisere sitt utbyggingsprosjekt. Både fremdriften og finansieringen av de aktuelle infrastrukturtiltakene kan avklares, og dermed gi utbygger større grad av forutsigbarhet. Forutsigbarhet, både på kostnadssiden og rundt fremdriften, er helt sentralt for utbyggingsprosjekter.

3.2.6 Saksbehandlingsreglene for utbyggingsavtaler

3.2.6.1 Personell kompetanse

Hvem som har personell kompetanse til å inngå utbyggingsavtaler følger av legaldefinisjonen i plan og bygningsloven § 17-1. Det fremgår av lovteksten at en utbyggingsavtale kan inngås mellom «kommunen og grunneier eller utbygger». For kommunen ligger myndigheten til å inngå avtaler til kommunestyret, men kompetansen kan delegeres.²⁰ Betegnelsen «grunneier eller utbygger» er ment å omfatte alle som inngår utbyggingsavtale, og kan omfatte både private og offentlige parter. Grunneier eller utbygger kan også la seg representere av andre til å inngå utbyggingsavtalen.²¹ Det er ikke gitt at avtalen inngås av tiltakshaver etter plan- og bygningsloven § 23-2, selv om dette nok er det vanligste.

²⁰ Jf. Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 62

²¹ Jf. Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 62

3.2.6.2 Forutsigbarhetsvedtak

Før kommunen kan starte forhandling om utbyggingsavtale, må kommunestyret først ha fattet et formelt vedtak som angir i hvilke tilfeller utbyggingsavtale er en forutsetning for utbygging. Vedtaket skal også synliggjøre kommunens forventninger til avtalen. Dette følger av plan- og bygningsloven § 17-2. Disse vedtakene omtales gjerne som forutsigbarhetsvedtak. En utbyggingsavtale kan ikke fremforhandles før et slikt vedtak foreligger.

Vedtaket må være fattet av kommunestyret *selv*. Dette innebærer at det kun er kommunestyret som har kompetanse til å fatte vedtakene. Adgangen til å delegere kompetansen er avskåret. Bruken av ordet *vedtak* er ikke ment som en henvisning til et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2, men som et krav om at vedtaket må ha blitt fattet som en formell beslutning av kommunestyret. Vedtaket må følge faste rammer for varsling, saksbehandling, offentlighet mv.²²

Formålet med vedtaket er å synliggjøre kommunens forutsetninger, og gi grunneier, utbygger og andre mulighet for å ta hensyn til kommunens forutsetninger på et tidlig stadium i prosjektet. Vedtaket skal skape økt forutsigbarhet for utbyggere og grunneiere.

Forutsigbarhetsvedtaket skal som nevnt både angi i hvilke tilfeller utbyggingsavtale er en forutsetning for utbygging, og synliggjøre kommunens forventninger til avtalen. Vedtaket skal gi grunneier/utbygger en klar forståelse av når fremforhandling av en avtale med kommunen vil være nødvendig for gjennomføring av et utbyggingsprosjekt. Grunneier, utbygger og andre skal også få et inntrykk av hvilke elementer kommunen forventer at avtalen skal inneholde. Det kan for eksempel være utbyggingstakt, boligpolitiske forhold eller behov for infrastruktur. Konkrete kostnadstall trenger ikke å inngå, men grunnlaget bør være så konkret som mulig. Vedtaket må være utformet slik at det gir grunneiere og utbyggere et bilde av mulige kostnader ved realisering av utbyggingspotensialet på deres eiendommer.

Vedtaket kan omfatte større eller mindre områder i kommunen. Kommunen kan for eksempel gi uttrykk for at spørsmål rundt opparbeiding av veg, vann og avløp i et angitt område skal søkes løst gjennom en utbyggingsavtale. Området kan være angitt gjennom en illustrasjon i for eksempel planbeskrivelsen eller markering av et bestemmelsesområde i plankartet. Bestemmelsesområdet skal da være knyttet til

²² Jf. Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 63

bestemmelse gitt med hjemmel i plan- og bygningsloven §§ 11-9 første ledd nr. 4 og 12-7 første ledd nr. 10.

Vedtaket skal gi bedre forutsigbarhet, men vil ikke gi bindende føringer for utbygging av et område. Slike føringer gis i plan og planbestemmelser, herunder gjennom rekkefølgekrav. Kommunens planmyndighet skal ikke kunne bindes opp gjennom vedtaket, og et forutsigbarhetsvedtak kan dermed ikke tolkes slik at det innebærer et løfte fra kommunen om at utbygging vil tillates hvis forutsetningene i vedtaket innfris gjennom utbyggingsavtale.²³ Vedtaket er heller ikke ment å være bindende for hva en utbyggingsavtale skal inneholde, eller gi absolutte rammer for hvor langt avtalen kan gå. Slike rammer følger av plan- og bygningsloven § 17-3.

3.2.6.3 Saksbehandling og offentlighet

Plan- og bygningsloven § 17-4 skal sørge for transparens og en saklig prosess som gir innflytelsesmuligheter for alle som blir berørt av utbyggingen. Transparens er blant annet viktig fordi kommunen både har rollen som forhandlingspart og som forvaltningsmyndighet etter plan- og bygningsloven. Problemet som kan oppstå i en slik situasjon ble beskrevet på følgende måte i Ot.prp. nr. 22 (2004-2005), side 68:

«Tilbud om ytelser fra utbygger kan tenkes å påvirke kommunen til å fatte vedtak i tråd med grunneiers/utbyggers ønsker, og føre til at andre hensyn som skal ivaretas i en forsvarlig planprosess kommer under press. Det kan oppstå mistanke om at andre hensyn ikke tillegges tilstrekkelig vekt.»

Bestemmelsen ble derfor utformet med sikte på å motvirke situasjoner hvor kommunen kunne bli påvirket av tilbud om ytelser fra utbygger. Samtidig bidrar reglene om offentliggjøring til at kommunens vektlegging av hensyn blir allment kjent.

Etter første ledd i plan- og bygningsloven § 17-4 har kommunen plikt til å kunngjøre oppstart av forhandlinger om utbyggingsavtale. Formålet med kunngjøringen er å bidra til at tredjeparter blir oppmerksomme på forhandlingene, slik at planleggings- og avtaleprosessen kan følges videre og reageres på ved behov.

Fremforhandlet forslag til utbyggingsavtale skal videre offentliggjøres særskilt, slik at interesserte kan komme med merknader før avtale endelig inngås. Det følger av bestemmelsens andre ledd. Fristen for merknader er satt til 30 dager. Kravet til kunngjøring forutsetter at utbyggingsavtalen gjelder plan- og bygningsloven § 17-3 annet eller tredje ledd. Bakgrunnen for kravet om eget ettersyn for slike

²³ Jf. Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 64

utbyggingsavtaler, er at disse går ut over det kommunen ensidig kan pålegge grunneierne gjennom plan.

Når utbyggingsavtalen er inngått, skal den kunngjøres etter bestemmelsen i tredje ledd. Kunngjøringen vil være viktig for å synliggjøre hvordan planen skal gjennomføres, og hvilke hensyn som er vektlagt i prosessen.

Fjerde ledd i plan- og bygningsloven § 17-4 omhandler de tilfeller der partene i ettertid blir enige om at det er ønskelig med endringer i en allerede inngått utbyggingsavtale. En reforhandling av avtalen kan innebære at gjennomføringen av planen endres. De samme hensynene som gjelder for kunngjøring av oppstart av forhandlinger om utbyggingsavtaler, gjør seg derfor også gjeldende ved endringer i inngått avtale.

Det følger videre av bestemmelsens femte ledd at kommunen ikke kan inngå bindende utbyggingsavtale «før arealplanen for området er vedtatt». Dette er tatt inn for at utbyggingsavtalene ikke skal foregripe de brede prosesser og vurderinger som gjelder for arealplanlegging etter loven, og dermed bidra til en forhåndsbinding av kommunens planmyndighet.²⁴ Utbygger kan imidlertid binde seg til utbyggingsavtalen før arealplanen er vedtatt.

I byggesaksforskriften § 18-2 fremgår det at kommunen kan gjøre unntak fra kravene om saksbehandling i plan- og bygningsloven §§ 17-2 og 17-4. Et slik unntak kan gjøres dersom utbyggers forpliktelse i det alt vesentlige omfattes av plan- og bygningsloven §§ 18-1 og 18-2 om opparbeidelsesplikt for vei, vann- og avløp, fellesareal mv.

3.2.6.4 Klage

Utbyggingsavtaler kan ikke påklages etter forvaltningslovens regler. Dette innebærer at utbygger må reise søksmål for domstolene for å kunne prøve gyldigheten av en utbyggingsavtale. Alternativt kan saken bringes inn for sivilombudsmannen.

Et omdiskutert tema under lovreguleringen av utbyggingsavtaler i 2005 var hvorvidt utbyggingsavtaler skulle kunne påklages eller ikke. Spørsmålet er komplisert og prinsipielt viktig, da det er et uklart grensesnitt mellom utbyggingsavtalenes private og offentligrettslige karakter. Departementet landet på at utbygger ikke skulle ha en klagerett. Begrunnelsen for dette standpunktet var at forslaget til plan- og bygningsloven § 17-3 allerede la stramme rammer for hvor langt avtalen ville kunne gå i

²⁴ Jf. Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 68.

å pålegge plikter.²⁵ I tillegg ble det vektlagt at lovforslaget la opp til forbedret forutsigbarhet for utbygger.

3.2.6.5 Dispensasjon og adgang til samtykke til å fravike reglene

Plan- og bygningsloven § 17-7 første punktum fastslår at det ikke er tillatt å dispensere fra bestemmelsene i kapittel 17 i medhold av lovens kapittel 19. Departementet anså det som klart at det ikke ville være mulig å dispensere fra reglene, men valgte likevel å presisere dette i bestemmelsens første punktum.²⁶

Det følger derimot av bestemmelsens annet punktum at departementet etter søknad kan gi samtykke til å fravike reglene der samfunnsmessige interesser tilsier det. Det siktes her til enkeltavtaler om utbygging der reglene i kapittel 17 er lite egnet, for eksempel tilfeller hvor utbygger ønsker å gi en gave til kommunen uten motytelser, men med ønsker om for eksempel plassering eller utforming (for eksempel et museum eller et bibliotek). Videre ble det antatt at det kunne være aktuelt å fravike reglene i tilfelle av spesielle arrangementer, slik som for eksempel OL. Bestemmelsens ordlyd åpner derimot ikke for generelle unntak fra reglene, herunder rent geografiske eller tematiske unntak.

Departementet har gitt samtykke til fire eiendommer på Fornebu i Bærum kommune i departementets sak 15/2529 dokument 3 og 11. Samtykkene gjaldt finansiering av skole på Fornebu. Departementet la vekt på at det i disse tilfellene gjaldt særskilt store utbygginger i et område med et stort behov for nye boliger, og mente det forelå «samfunnsmessige interesser», slik det stilles krav om i plan- og bygningsloven § 17-7. Kommunen kunne også i svært liten grad benytte sosial infrastruktur fra andre deler av kommunen fordi Fornebu er en halvøy med meget stort press på trafikk inn og ut.

3.2.7 Sammenhengen med rekkefølgekrav

Rekkefølgekrav er bestemmelser til arealplan, som enten kan regulere at utbygging etter planen må skje i en særskilt tidsrekkefølge, eller at utbygging av et område ikke kan skje før nærmere presisert infrastruktur er tilstrekkelig etablert. Formålet med rekkefølgekrav er å sørge for en koordinert og hensiktsmessig utvikling av et

²⁵ Jf. Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 69.

²⁶ Jf. Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 70.

planområde. Rekkefølgekrav kan omfatte tiltak både innenfor og utenfor det området reguleringsplanen omfatter. Dette følger av Rt-1993-278 side 285 og HR-2021-953-A.

Rekkefølgekrav kan gis i kommuneplan og i reguleringsplan. Dette følger av plan- og bygningsloven §§ 11-9 nr. 4 og 12-7 nr. 10. Sistnevnte bestemmelse gir kommunen hjemmel til «i nødvendig utstrekning» å fastsette rekkefølgekrav om at visse tiltak må være «tilstrekkelig etablert» før en utbygging kan gjennomføres. I dette ligger et krav om saklig sammenheng mellom reguleringsplanen og tiltaket det settes rekkefølgekrav om.

Departementet legger til grunn at kriteriene «i nødvendig utstrekning» og «tilstrekkelig etablert» i bestemmelsen er en del av kommunens frie forvaltningsskjønn. Dette ble også lagt til grunn av lagmannsretten i LB-2019-124354 (Selvaag-saken) og LB-2019-135154 (Entra-saken), som begge ble påanket til Høyesterett. Høyesterett anså det imidlertid ikke som nødvendig å ta stilling til dette spørsmålet i sin overprøving, se HR-2021-953-A (Selvaag-saken). I Entra-saken ble anken avvist av Høyesteretts ankeutvalg.

Hva som er «nødvendig» og kan inngå i en utbyggingsavtale, beror for en stor del på en skjønnsmessig planfaglig vurdering. Dersom den aktuelle utbyggingen skaper behovet for den aktuelle infrastrukturen, vil infrastrukturen som oftest også være nødvendig etter lovens § 17-3. Tilsvarende om infrastrukturen skal avhjelpe en ulempe utbyggingen påfører omgivelsene. Det er likevel ikke gitt at alle rekkefølgekrav vil være nødvendige i § 17-3 tredje ledds forstand.

I HR-2021-953-A (Selvaag-dommen) la retten til grunn at i tilfeller hvor «... kommunen ikke selv har til hensikt å utføre tiltaket, må § 12-7 nr. 10 forstås slik at kommunen bare kan oppstille rekkefølgebestemmelser for å dekke reelle behov som utløses eller forsterkes av utbyggingen, eller for å avhjelpe ulemper denne fører til. I dette ligger at det må være en slik relevant og nær sammenheng mellom tiltaket og utbyggingsprosjektet at det er berettiget å kreve at utbyggingen gjennomføres i en bestemt rekkefølge. Det er ikke i seg selv tilstrekkelig at infrastrukturtiltaket anses formålstjenlig eller ønskelig hvis tiltaket ikke står i en slik sammenheng med det nye prosjektet. Rent fiskale hensyn kan ikke begrunne vedtak etter § 12-7 nr. 10.»

Retten la for øvrig til grunn at det ikke er adgang til å gi rekkefølgebestemmelser for å ivareta mer generelle behov og målsettinger.

En utbyggingsavtale vil hovedsakelig gjelde oppfyllelse av rekkefølgekrav om etablering av infrastruktur. Avtalen kan imidlertid også gjelde andre bestemmelser i planen. En utbygging kan ikke skje før rekkefølgekravene er innfridd, eller eventuelt etter at kommunen har gitt dispensasjon fra rekkefølgekravene etter plan- og bygningsloven § 19-2, jf. også § 19-3 om midlertidig dispensasjon.

Rekkefølgekrav har en viktig funksjon. Det er derfor ikke kurant å gi dispensasjon fra rekkefølgekrav. Dispensasjon kan likevel være et hensiktsmessig rettslig virkemiddel for å få gjennomført en utbygging eller påbegynt en større utbygging som har flere byggetrinn. Et praktisk eksempel er at rekkefølgekravet utsettes fra rammetillatelse til brukstillatelse av hensyn til prosjektøkonomien. Et annet praktisk eksempel er der flere utbyggere sammen skal oppfylle et kostbart eller omfattende rekkefølgekrav. I et slikt tilfelle kan en utbygger betale sin forholdsmessige andel av kostnaden ved rekkefølgekravet til kommunen, og kommunen kan gi dispensasjon fra rekkefølgekravet til utbyggers prosjekt.

Det er i utgangspunktet kommunens ansvar å sikre at rekkefølgekrav om offentlig infrastruktur oppfylles, men det kan ta tid før kommunen har midler og kapasitet til å prioritere å oppfylle rekkefølgekrav. Rekkefølgekrav vedtas ofte i forkant av og i direkte sammenheng med at kommunen inngår eller ønsker å inngå utbyggingsavtale med utbyggeren. Forutsetningen fra kommunens side vil som regel være at rekkefølgekravene skal inntas i en utbyggingsavtale. Det kan være en fordel for utbygger å inngå en utbyggingsavtale, slik at utbygging kan skje raskere, men det kan ikke gjennom rekkefølgebestemmelser kreves at andre enn kommunen skal opparbeide eller bekoste slike krav. Det kan heller ikke vedtas planbestemmelser med krav om at utbygger skal inngå utbyggingsavtale med kommunen om opparbeidelsen. Der kommunen ikke selv har til hensikt å utføre infrastrukturiltak, vil imidlertid utbygger i praksis ha valget mellom å gjennomføre tiltaket i tråd med kravet eller å legge utbyggingsprosjektet på is.

Utbyggere bidrar ofte helt eller delvis til finansieringen av rekkefølgekrav gjennom utbyggingsavtaler. Plan- og bygningsloven oppstiller ikke et krav om forholdsmessighet for rekkefølgekrav. Kommunen må likevel se hen til skrankene for utbyggingsavtaler i plan- og bygningsloven, herunder vilkåret om forholdsmessighet, når det blir stilt rekkefølgekrav.

I HR-2021-953-A ble det lagt til grunn at § 12-7 nr. 10 må ses i sammenheng med § 17-3. Retten la til grunn at kommunen ikke bør kunne omgå reglene om innholdskravene til utbyggingsavtaler ved å vedta rekkefølgekrav som ikke kan inkluderes i en utbyggingsavtale, dersom realiteten er at rekkefølgekravene utgjør de forpliktelser kommunen vil pålegge utbygger i en utbyggingsavtale.

I note 58 uttaler Høyesterett bl.a.:

«I tilfeller hvor kommunen ikke selv har til hensikt å utføre tiltaket, må § 12-7 nr. 10 forstås slik: Kommunen kan bare oppstille rekkefølgebestemmelser for å dekke reelle behov som utløses eller forsterkes av utbyggingen, eller for å avhjelpe ulemper denne

fører til. I dette ligger at det må være en slik relevant og nær sammenheng mellom tiltaket og utbyggingsprosjektet at det er berettiget å kreve at utbyggingen gjennomføres i en bestemt rekkefølge. Det er ikke i seg selv tilstrekkelig at infrastrukturtiltaket anses formålstjenlig eller ønskelig hvis tiltaket ikke står i en slik sammenheng med det nye prosjektet. Rent fiskale hensyn kan ikke begrunne vedtak etter § 12-7 nr. 10.»

Det er i utgangspunktet rekkefølgekravene som gjør at utbygger ønsker å forhandle med kommunen om en utbyggingsavtale. Utbyggingsavtalen kan imidlertid også gjelde planbestemmelser utover rekkefølgekrav. Utbyggingsavtalen kan ikke pålegge utbygger nye og mer omfattende krav enn det som faktisk følger av planbestemmelsene. Utbyggingsavtalen kan med andre ord kun gjelde krav som følger av planen. Det er ikke nok at kommunen har hjemmel til å vedta kravet i plan. Hva den enkelte planbestemmelsen egentlig krever beror på en tolkning av reguleringsplanen. Konkrete føringer for gjennomføringen kan tolkes til å omfattes av planen. Dette gjelder selv om det ikke kunne vært et selvstendig rekkefølgekrav. Et eksempel på dette er avklaringer om praktisk gjennomføring av opparbeidelsen.

3.2.8 Skrankene for innholdet i dagens utbyggingsavtaler

3.2.8.1 Innledning

Plan og bygningsloven § 17-3 angir rammen for hva det kan inngås utbyggingsavtale om. I tillegg inneholder byggesaksforskriften § 18-1 et forbud mot utbyggingsavtaler om såkalt sosial infrastruktur.

Plan- og bygningsloven § 17-3 første ledd fastslår utgangspunktet om at avtalene kan gjelde forhold som kommunen har gitt bestemmelser om i arealdelen til kommuneplan, eller reguleringsplan. Videre angir annet, tredje og fjerde ledd ytterligere forhold som kan avtales.

Plan- og bygningsloven § 17-3 tredje ledd er den praktisk viktigste begrensningen for innholdet i utbyggingsavtalene. Det fremgår av bestemmelsen at det kan avtales at grunneier skal «besørge eller bekoste» kommunal infrastruktur. Med formuleringen gis partene anledning til å velge om utbygger skal sørge for den fysiske gjennomføringen av det avtalte tiltaket, eller bidra økonomisk til kommunens gjennomføring av tiltaket.²⁷ Avtalen kan gjelde «tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av et planvedtak». Videre er det et vilkår i tredje ledd siste punktum at tiltakene som utbygger eller

²⁷ Jf. Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) side 65.

grunneier pålegges å besørge eller bekoste, må stå i rimelig forhold til utbyggingens art og omfang og kommunens bidrag til gjennomføringen av planen og forpliktelser etter avtalen. I praksis inngås utbyggingsavtaler først og fremst når rekkefølgebestemmelser i arealplaner krever opparbeidelse av offentlig infrastruktur, og de er ett vilkår for at utbyggingsprosjektet kan settes i gang.

Plan- og bygningsloven § 17-3 andre ledd regulerer i tillegg adgangen til å avtale regulering av boligpolitiske forhold i en utbyggingsavtale.

3.2.8.2 *Boligpolitiske forhold etter plan- og bygningsloven § 17-3 andre ledd*

Etter første setning kan avtalen fastsette fordeling av boligtyper og leilighetsstørrelser og sikring av minstestørrelse. Det kan videre stilles nærmere krav til bygningers utforming der det er hensiktsmessig. Det følger av forarbeidene²⁸ at med «utforming» siktes det til krav som går lenger enn det som kan vedtas i plan:

«Det kan for eksempel stilles krav om livsløpsstandard eller andre krav til tilgjengelighet og kvalitet, og krav til lokalisering og utforming av bygninger som skal bygges for eller kunne tilpasses eldre, ulike typer funksjonshemming osv.»

Slike krav kan fastsettes i reguleringsbestemmelser i tråd med plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 5. Plan- og bygningsloven § 17-3 andre ledd sier at kommunen kan inngå utbyggingsavtale om slike krav, også der reguleringsplanen ikke inneholder slike reguleringsbestemmelser. I den grad avtalen skal inneholde kvalitetskrav, må disse oppgis direkte i avtalen.

Plan- og bygningsloven § 17-3 andre ledd annen setning inneholder hjemmel til å avtale fortrinnsrett for kommunen eller andre til å kjøpe en andel av boligene. Med begrepet *eller andre* siktes det i første rekke til private eller offentlige organisasjoner med boligpolitisk formål, som skal benytte boligene til denne virksomheten.

Kommunens erverv skal etter lovens ordlyd eventuelt skje til markedspris. I forarbeidene er det lagt til grunn at prisen ikke nødvendigvis skal tilsvare det utbygger kunne oppnådd ved salg, uten føringer for hvilken brukergruppe boligen er tiltenkt.²⁹ At boligen gjennom plan eller avtale utformes eller er tiltenkt å dekke et spesielt behov, vil dermed kunne gjenspeiles i prisen.

²⁸ Jf. Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) side 65.

²⁹ Jf. Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) side 65.

3.2.8.3 *Vilkåret i plan- og bygningsloven § 17-3 tredje ledd om nødvendighet*

Kravet til nødvendighet innebærer at tiltaket må være *planfaglig* nødvendig. Tiltaket må ha en direkte saklig sammenheng med gjennomføringen av planen.³⁰ Dette innebærer at det er et krav om saklig sammenheng mellom tiltaket og utbyggingen, og at tiltaket skal tjene interessene i området eller avhjelpe ulemper. Med saklig sammenheng menes at det må være en relevant og nær tilknytning mellom det kommunen krever og planens innhold.³¹ Som eksempel nevnes opparbeiding og/eller bekostning av veikryss, etablering av rundkjøringer og bygging av gangbroer. Rene fiskale hensyn kan ikke begrunne tiltak som utbygger påtar seg å besørge eller bekoste i en utbyggingsavtale. Høyesterett har i HR-2021-953-A (Selvaag-saken) omtalt sammenhengen mellom nødvendighetskriteriene i plan- og bygningsloven § 12-1 nr. 10 og § 17-3 tredje ledd. Se kapittel 3.2.7.

En foranledning til behovet for det private bidraget må være at utbyggingen er i tråd med planen. De konkrete tiltakene utbyggers bidrag skal finansiere etter utbyggingsavtalen, må være fastsatt i planen. Nødvendighetsvilkåret vil for eksempel ikke være oppfylt dersom utbygger forplikter seg til å bekoste opparbeiding av turveier og skiløyper, uten at reguleringsplanen, i tråd med rammene beskrevet over, fastsetter konkret hvilken turvei og skiløype som kravet gjelder for. I slike tilfeller er det også viktig å være klar over at nødvendighetsvilkåret innebærer en grense for hvor omfattende løypenett utbygger skal bidra til.

Det tiltaket utbygger forplikter seg til i utbyggingsavtalen vil typisk være nødvendig dersom det avhjelper et behov eller tjener en interesse i utbyggingsområdet. Det er ikke en forutsetning at tiltaket skal være eksklusivt til nytte for utbyggingsområdet, men det må i alle tilfelle også være nødvendig for å fylle et behov i utbyggingsområdet, både når det gjelder art og tilgjengelighet.

Videre vil tiltaket kunne være nødvendig om det demper en ulempe eller skadevirkning som utbyggingen etter planen vil skape for omgivelsene. Økt trafikk gjennom utbyggingsområdet kan for eksempel medføre at støykravene gitt i medhold av forurensingsloven blir overskredet og dermed skape behov for støyskjerming utenfor planområdet.

³⁰ Jf. Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) på side 66.

³¹ Jf. NOU 2003:24 s. 171.

Med formuleringen «besørge eller helt eller delvis bekoste» gis partene anledning til å velge om utbygger skal stå for den fysiske gjennomføringen av tiltaket (realytelse), eller bidra økonomisk til kommunens gjennomføring av tiltaket (kontantbidrag). Regelen må ses i sammenheng med reglene om offentlig anskaffelser. Det kan i enkelte tilfeller stride mot anskaffelsesreglene at en avtale pålegger utbygger å stå for gjennomføringen selv. Se kapittel 3.2.12 om anskaffelsesregelverket. «Besørge» dekker derfor også situasjoner der utbygger ivaretar anskaffelsesprosessen på kommunens vegne.

Sivilombudsmannen behandlet i SOM-2015-1194 en sak der en kommune hadde vedtatt en bestemmelse til kommunedelplanen for sentrum om at utbyggere som regulerte i området skulle betale et bestemt beløp per m² bruksareal som ble regulert.

Innbetalingen skulle gjøres til et kommunalt fond. Fondet skulle brukes til generell opprusting av fellesområder og anlegg i hele sentrum. Det var fastsatt hvilke konkrete tiltak dette skulle være. Ombudsmannen oppsummerte innholdet i nødvendighetsvilkåret slik:

«Av forarbeidene og departementets uttalelse følger at tiltaket utbygger helt eller delvis pålegges å bekoste, må ha en saklig sammenheng med utbyggingen for å være «nødvendig». Kravet til saklig sammenheng innebærer at utbyggingen medfører et konkret behov for tiltaket. Tiltaket må enten tjene interessene i utbyggingsområdet eller avhjelpe skadevirkninger eller ulemper ved den konkrete utbyggingen. I NOU 2003:23 understrekes at i dette ligger det en betydelig skranke for hva som kan avtales. Til eksempel kan en utbygger av seniorboliger ikke pålegges å bekoste lekeplass. Det er imidlertid ikke et krav at tiltaket eksklusivt betjener interessene innenfor utbyggingsområdet. Tiltaket kan også betjene interesser i andre områder, dersom det dekker konkrete behov som utløses av utbyggingen. En lekeplass kan for eksempel også brukes av barn fra andre områder. Rene fiskale hensyn er det ikke anledning til å legge vekt på.»

Domstolene har i svært begrenset grad behandlet lovens skranker om innholdet i utbyggingsavtaler. Det foreligger foreløpig ikke rettskraftig rettspraksis som klargjør skrankene i loven. I LB-2019-135154 (Entra-saken) ble imidlertid adgangen til å sette rekkefølgekrav og rammene for utbyggingsavtaler prøvd av lagmannsretten.

Lagmannsretten kom til at verken rekkefølgekravene eller utbyggingsavtalene, som ble inngått mellom Oslo kommune og Entra-selskapene Tullinkvartalet AS og Universitetsgaten 7 AS, var ugyldige. Retten la til grunn at det var saklig sammenheng mellom utbyggingen og infrastrukturtiltak som utbygger var med å bekoste gjennom de inngåtte utbyggingsavtalene. Dommen ble anket til Høyesterett, men avvist av ankeutvalget i mai 2021.

3.2.8.4 Vilåret i plan- og bygningsloven § 17-3 tredje ledd om forholdsmessighet

3.2.8.4.1 Rimelig forhold til utbyggingens art og omfang

Hvilke tiltak utbygger lovlig kan besørge, skal for det første vurderes opp mot utbyggingens art og omfang. For eksempel vil bygging av et kjøpesenter kunne utløse krav om veiutvidelse og rundkjøring, da slike tiltak kan stå i et rimelig forhold til utbyggingens *art*. Kjøpesenteret skaper mer trafikk. Motsatt vil det ikke være et rimelig forhold mellom tiltaket og utbyggingens art dersom utbygger skal bygge seniorboliger og i den anledning blir pålagt å besørge lekeplasser. At det skal tas hensyn til utbyggingens *omfang*, innebærer at størrelsen på den private ytelsen vil kunne øke med størrelsen på utbyggingen. Tilsvarende vil rommet for å avtale private ytelser bli snevrere jo mindre utbygging det er snakk om. Ved en utbygging av 3000 m² BRA kan utbygger normalt lovlig besørge mer omfattende infrastruktur enn ved en utbygging av 1000 m² BRA.

Utbyggers antatte fortjeneste er ikke direkte relevant som grunnlag for fastsetting av bidraget. Kommunen skal ikke motta en andel av et overskudd. Nødvendighet og forholdsmessighet skal vurderes ut fra belastningen på området. Innholdet i forholdsmessighetsvilkåret skal i utgangspunktet være upåvirket av om utbyggingen skjer i et område med høye eller lave eiendomspriser. Men også utbyggingsprosjektets bæreevne er relevant. Det følger av andre setning i tredje ledd at: «Slike tiltak må stå i rimelig forhold til utbyggingens art og omfang ...». Bedre inntjening kan åpne for større bidrag, men kun for å dekke behov i området.

3.2.8.4.2 Rimelig forhold til belastningen på omgivelsene og kommunens bidrag

Kravet til forholdsmessighet innebærer også at utbygger ikke skal finansiere mer enn den forholdsmessige påkjenningen utbyggers prosjekt medfører for omgivelsene. I tredje setning i tredje ledd er det presisert at utbyggingsavtalen ikke kan være en generell betalingsforpliktelse for å løse behov i planområdet. Det er kun den andelen av infrastrukturbehovet som utløses av utbyggers prosjekt som kan dekkes gjennom avtalen. Tredje setning ble tatt inn i lovteksten som en presisering under Stortingets behandling av lovforslaget. Etter departementets syn innebærer ikke denne presiseringen en begrensning utover det som følger av andre setning.

Det vil ofte være krevende å vurdere om opparbeiding av et nødvendig tiltak står i forhold til utbyggingen. I de fleste tilfeller må forholdsmessigheten baseres på et estimat eller anslag, ved at partene tar utgangspunkt i gjennomsnittsbetraktninger. For eksempel kan et tiltak om oppgradering av veinettet være planfaglig nødvendig, men det er ikke gitt at én utbyggers prosjekt alene skaper hele behovet for utbedring av veinettet.

Kommunen kan derimot øke handlingsrommet for hva som anses som et forholdsmessig bidrag fra utbygger ved at kommunen selv yter mer. Et av formålene bak § 17-3 tredje ledd er å sørge for balanserte avtaler. Tiltaket skal stå i et rimelig forhold til *kommunens bidrag til gjennomføring av planen*, slik at kommunen ved egen aktivitet kan øke rommet for utbyggers ytelser etter avtalen. Dette innebærer at innholdet i kriteriene «nødvendighet» og «forholdsmessighet» kan påvirkes av kommunens egeninnsats. Dersom kommunen endrer egne investeringsplaner og omprioriterer utbygging av kommunal infrastruktur til fordel for utbyggers prosjekt, kan utbyggeren også påta seg større forpliktelser. Motsatt vil kommunen ha mindre adgang til å forutsette tyngende forpliktelser dersom kommunens rolle er avgrenset til å vedta selve arealplanen. Relevante bidrag fra kommunen kan være at kommunen påtar seg rollen som organisator og samordner mellom de ulike grunneierne, eller at kommunen bidrar med merverdiavgiftsløsninger.

Ved vurderingen av forholdsmessighet skal det også ses hen til kommunens *forpliktelser etter avtalen*. Her siktes det til de rent privatrettslige ytelser fra kommunen, for eksempel om kommunen skal samarbeide med utbygger om opparbeidelse av infrastruktur, at kommunen selv bidrar økonomisk, eller koordinerer en rekke grunneiere. Vilkårene etter plan- og bygningsloven § 17-3 tredje ledd kommer imidlertid ikke til anvendelse på alle rent privatrettslige ytelser. For eksempel faller salg av eiendom eller andre avtaler om salg eller tjenester utenfor anvendelsesområdet. Dersom avtalen inneholder slike elementer, bør partene ta stilling til om de vil dele avtalen i to: En rent privatrettslig avtale, og en utbyggingsavtale i plan- og bygningslovens forstand. Partene kan også velge å inngå en kombinert avtale.

I SOM-2015-1194 vurderte ombudsmannen innholdet i forholdsmessighetskravet i plan- og bygningsloven § 17-3. I den aktuelle saken hadde kommunen fastsatt grunneierbidraget likt for hele planområdet basert på antall utbygde kvadratmeter. Ombudsmannen uttalte:

«Ettersom beløpet er en funksjon av antall utbygde kvadratmeter, er det en viss sammenheng mellom utbyggingens omfang og størrelsen på kostnadsbidraget. At kommunen har ulike satser for boliger og næringsbygg, innebærer også at utbyggings art spiller inn. Det er imidlertid usikkert om dette er nok til å oppfylle lovens krav til forholdsmessighet. Siden beløpet er fastsatt skjematisk, og dessuten før kommunen vedtar reguleringsplan for den aktuelle utbyggingen, vurderer kommunen ikke konkret om kostnadsbidraget står i forhold til utbyggings art eller belastningen den påfører kommunen. Til eksempel vil et stort kontorbygg med mange ansatte gi andre behov for kollektivanlegg, gang- og sykkelveier enn et lagerbygg på samme størrelse. Beløpet utbyggeren må betale, vil likevel være det samme. Modellen gir derfor liten

sikkerhet for at kostnadsbidraget står i forhold til utbyggingens art eller belastningen den påfører kommunen, slik loven krever.»

Ombudsmannen konkluderte deretter med at forholdsmessighetskravet ikke var oppfylt her.

I LB-2019-135154 (Entra-saken) vurderte også lagmannsretten forholdsmessigheten mellom den konkrete utbyggingen og utbyggers forpliktelse i den konkrete saken. Etter en konkret vurdering kom retten til at kostnadene for utbyggerne ikke var uforholdsmessige, sett i forhold til størrelsen på utbyggingen og kommunens eget bidrag.

3.2.8.5 *Forbudet mot sosial infrastruktur*

Det følger av plan- og bygningsloven § 17-6 at det kan gis ytterligere bestemmelser om inngåelse av selve utbyggingsavtalen. Det kan gis bestemmelser om hvilke typer tiltak som kan omfattes av en utbyggingsavtale, herunder at nærmere angitte tiltak ikke kan inngå i en utbyggingsavtale. Det kan også gis bestemmelser om hvordan kriteriene i loven skal anvendes, og hvordan avtalevilkårene kan gjennomføres.

Under lovreguleringen av utbyggingsavtaler i 2005 var det et omstridt tema om kommunen skulle få adgang til å pålegge utbygger en plikt til å finansiere sosial infrastruktur. Bakgrunnen var at utbyggere hadde erfart å bli pålagt stadig større forpliktelser til bidrag av både teknisk og sosial infrastruktur gjennom utbyggingsavtaler. Fra utbyggersiden ble det blant annet hevdet at en forpliktelse for private til å bekoste sosial infrastruktur medførte en uhjemlet skattelignende overføring fra private til det offentlige.³² Videre påvirket økningen i utbyggers utgifter boligprisene, slik at det ble boligkjøperne som til slutt ble sittende med regningen for disse tiltakene. Fra den andre siden ble det argumentert med at det ville være mest hensiktsmessig å tillate vilkår om sosial infrastruktur, da dette ville fange opp bredden av tiltak som var, og kunne ventes å bli, aktuelle å avtaleregulere.³³

Selve lovforslaget endte ikke med et absolutt forbud mot privat finansiering av sosial infrastruktur. Etter anmodning fra kommunalkomiteéns flertall inntok departementet likevel et forbud i byggesaksforskriften § 18-1. Dette følger av Innst. O. nr. 73 (2004-2005) punkt 1.2:

³² Se Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 37.

³³ Se Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 38.

«Flertallet mener utbyggingsavtaler med krav om at utbygger eller grunneier skal bygge eller delfinansiere skoler eller annen sosial infrastruktur derfor blir å betrakte som en form for dobbeltbeskatning av boligkjøper og som kan gjøre boligene unødvendig dyre. Dette er en uønsket utvikling.

Flertallet vil derfor legge til grunn at det settes et klart skille mellom sosial infrastruktur og teknisk infrastruktur i lovreguleringen vedrørende utbyggingsavtaler. Formålet med et slikt skille er at det som kan defineres som sosial infrastruktur ikke skal være tillatt finansiert i en utbyggingsavtale.

Flertallet forutsetter at det i forskrift kan fastsettes hva som skal defineres som henholdsvis teknisk og sosial infrastruktur.»

Etter byggesaksforskriften § 18-1 kan det ikke avtales i en utbyggingsavtale at utbygger helt eller delvis skal bekoste såkalt sosial infrastruktur. Dette gjelder imidlertid kun sosial infrastruktur som det offentlige «i medhold av lov er forpliktet til å skaffe til veie». Det må være et offentlig ansvar å sikre at tilbudet foreligger. Dette retter seg blant annet mot skoler, som innbyggerne har en lovfestet rett til tilbud om. Lov om barnehager og lov om helsevesenet pålegger også kommunen en plikt til å fremskaffe et tilbud, og disse tiltakene omfattes derfor også av forbudet. Det kan følgelig inngås utbyggingsavtale med vilkår om infrastruktur som kan oppfattes som «sosial», så lenge infrastrukturen ikke er en del av de lovpålagte ytelsene. Forbudet retter seg også mot «tilsvarende tjenester». Om dette er tilfelle må vurderes opp mot de aktuelle særlovene som kommer til anvendelse for tiltaket.

I byggesaksforskriften § 18-1 annet punktum er det presisert at forbudet også gjelder utgifter til forskuttering. Det er derfor forbudt å inngå en avtale som innebærer en form for økonomisk overføring til kommunen ved at utbygger bærer rentekostnader og eventuelle andre kostnader i forskutteringsperioden. Det som er avgjørende er om forskutteringen kan sies å innebære et element av bekostning av sosial infrastruktur, jf. formuleringen «utgifter til ...». Så lenge en forskuttering av sosial infrastruktur ikke innebærer noen form for økonomiske bidrag fra utbygger til kommunen, omfattes ikke forskutteringen av forbudet mot sosial infrastruktur.

Gjennom rekkefølgekrav kan imidlertid kommunen fastsette bestemmelser om opparbeidelse av både teknisk og sosial infrastruktur innenfor rammen av plan- og bygningsloven §§ 11-9 nr. 4 og 12-7 nr. 10. Et rekkefølgekrav om sosial infrastruktur vil, på lik linje med annen infrastruktur, i utgangspunktet hindre utbygging frem til det er innfridd. Som følge av forbudet i byggesaksforskriften § 18-1, må imidlertid utbygger i et slikt tilfelle enten søke dispensasjon fra rekkefølgekravet, eller vente til kommunen oppfyller rekkefølgekravet selv. Det er også eksempler på at utbygger uavhengig av utbyggingsavtale har valgt å oppfylle rekkefølgekrav om sosial infrastruktur, for eksempel bygging av barnehage. Om regelverket åpner for dette er ikke avklart.

Etter plan- og bygningsloven § 17-7 annet ledd kan departementet samtykke til å fravike reglene om utbyggingsavtaler der samfunnsmessige interesser tilsier det, se kapittel 3.2.6.5.

3.2.9 Fylkeskommunal og statlig infrastruktur

Det følger av legaldefinisjonen i plan- og bygningsloven § 17-1 at en utbyggingsavtale er en avtale mellom grunneier eller utbygger og *kommunen*. En avtale mellom utbygger og staten eller fylkeskommunen er følgelig ikke en utbyggingsavtale i lovens forstand.

I den aktuelle arealplanen kan det imidlertid også være gitt rekkefølgekrav om etablering av fylkeskommunal eller statlig infrastruktur. Praktiske eksempler er krav om rundkjøring på en fylkesvei eller nytt kryss på en europavei. Ordlyden i plan- og bygningsloven § 17-3 er ikke til hinder for at en utbyggingsavtale mellom kommunen og utbygger også kan omhandle fylkeskommunal eller statlig infrastruktur. Departementet har lagt til grunn at også bidrag til statlig og fylkeskommunal infrastruktur kan inngå i en utbyggingsavtale. Se Kommunal- og moderniseringsdepartementets uttalelse i sak 17/3316.

Et spørsmål er om den ansvarlige for den statlige/fylkeskommunale infrastrukturen kan gjøres til rettighetssubjekt eller part i utbyggingsavtalen *i tillegg* til kommunen. Dette vil typisk kunne være fylkeskommunen eller Statens vegvesen. Departementet har lagt til grunn at ordlyden i § 17-1 ikke er til hinder for at stat eller fylkeskommune også kan gjøres til rettighetssubjekt etter avtalen. Dette følger av departementets uttalelse i overnevnte sak 17/3316. Et sentralt hensyn bak private forpliktelser til infrastruktur vil være at gjennomføringen av planvedtaket er sikret. Departementet mener det ikke er noen avgjørende reelle hensyn som tilsier at kommunen må være mottaker av private bidrag. Dersom en utbyggingsavtale skal omfatte statlig eller fylkeskommunal infrastruktur, har departementet lagt til grunn at bidrag kan betales direkte til stat eller fylkeskommune, dersom disse inngår som parter i avtalen.

Departementet har videre lagt til grunn at det kan være hensiktsmessig at kommunen samarbeider med det aktuelle statlige eller fylkeskommunale organet om oppfyllelse av relevante rekkefølgekrav. Kommunen og utbygger kan for eksempel ta med fylkeskommunen i forhandlingsmøter, og på denne måten bidra til å avklare hva som er tilstrekkelig og tilfredsstillende oppfyllelse av rekkefølgekrav.

Departementet understreker likevel at det er et absolutt krav at private bidrag skal stå i forhold til den belastning den aktuelle utbyggingen påfører kommunen. Dette legger klare begrensinger på hvor stor andel av infrastrukturen det private bidraget kan gjelde. Det må for eksempel være en viss sammenheng mellom den trafikken en rundkjøring

forventes å håndtere målt mot den trafikken et bygg antas å medføre og størrelsen på bidraget. Videre må det tas hensyn til den samlede belastning utbyggingsavtalen innebærer for utbygger.

3.2.9.1 Nærmere om finansiering av infrastruktur til vegformål

Når det gjelder tiltak på de offentlige veiene inkludert bygging av ny vei, har veglova § 9 bestemmelser om ansvarsfordelingen mellom de tre nivåene veimyndigheter for riksveiene (Statens vegvesen), fylkesveiene (fylkeskommunene) og de kommunale veiene (kommunene). Vegmyndighetenes ansvar for riksveiene, fylkesveiene og de kommunale veiene, hører under veglovas virkeområde. Ansvar for å finansiere oppgavene på de offentlige veiene er regulert i veglova § 20, og følger ansvarsfordelingen mellom veimyndighetene i § 9. Beslutning om bygging av de offentlige veiene er regulert i veglova § 6. Stortinget fatter vedtak om bygging av riksvei, mens fylkeskommunene og kommunene fatter disse beslutningene for henholdsvis fylkeskommunale og kommunale veier. Statens vegvesen praktiserer utbyggings- og gjennomføringsavtaler for riksveiprojektene med rekkefølgebestemmelser i reguleringsplan, som lovgrunnlag for å pålegge utbyggere å betale for offentlig infrastruktur.³⁴

Når det gjelder den statlige prioriteringen innenfor samferdselssektoren, er Nasjonal transportplan regjeringens plan for transportpolitikken i en tolvårsperiode, og som rulleres hvert 4. år. Utbyggingstiltak på riksveiene er en del av Nasjonal transportplan, og de ulike prosjektene prioriteres her med midler innenfor korridorene. Bevilgningen av midler til riksveiprojektene følges opp i de årlige Prop. 1 S fra Samferdselsdepartementet. Utbyggingsprosjekter på riksveiene og tiltak i byene som skal finansieres med bompenger (bypakker), legges i tillegg fram for Stortinget i egne Prop. S, jf. kravet i veglova § 27 om samtykke fra Stortinget ved bruk av bompenger på de offentlige veiene. Når det gjelder de ni byområdene som er aktuelle for byvekstavtaler, vil statens midler til vei- og kollektivprosjekter i disse byene være en del av byvekstavtalene mellom staten og de aktuelle lokale myndighetene. Det er pr. i dag inngått byvekstavtaler med de fire største byområdene, og det er foreslått i NTP 2022-2033 at det legges til rette for inngåelse av byvekstavtaler med de fem mindre

³⁴ Høyesterett har bekreftet at Statens vegvesens praksis er lovlig, jf. Rt. 2003 side 764.

byområdene. I dag har staten belønningsavtaler med disse fem mindre byområdene, og det inngår statlige midler i disse.

På denne bakgrunn vil ikke plan- og bygningsloven kunne være styrende for prioritering av statlige midler til riksveiprosjekter. Prioritering av statlige midler skjer gjennom Nasjonal transportplan og årlige budsjett. Tilsvarende vil også gjelde for fylkeskommunale prioriteringer i tiltak på fylkesveiene.

3.2.10 Forholdet til reglene om opparbeidingsplikt og refusjon

3.2.10.1 Lovfestet opparbeidelsesplikt

Det følger direkte av plan- og bygningsloven § 18-1 at offentlig vei, vann og avløp frem til og langs den aktuelle utbyggingseiendommen må være ferdig opparbeidet før man kan bygge eller fradele en eiendom. Kommunen kan også med hjemmel i plan- og bygningsloven § 18-2 kreve opparbeidelse av fellesareal og av parkbelte i industriområde før tillatelse gis. Den lovfestede opparbeidelsesplikten gjelder uavhengig av eventuelle rekkefølgekrav i reguleringsplanen.

Opparbeidelsesplikten gjelder kun infrastruktur nevnt i plan- og bygningsloven §§ 18-1 og 18-2. Loven gir ikke kommunen hjemmel til å pålegge utbygger å opparbeide annen infrastruktur. Skal utbygger forplikte seg til å besørge eller bekoste annen infrastruktur, gjøres det gjennom en utbyggingsavtale. I sak 19/3475-16 understreket departementet at det er et klart skille mellom opparbeidingsplikten og hva en arealplan angir som forutsetninger for utbygging gjennom rekkefølgekrav. Dersom kommunen og utbygger forhandler om at rekkefølgekrav skal oppfylles av en utbygger, må dette avtales i en frivillig utbyggingsavtale.

Opparbeidelsesplikten kan omfatte infrastruktur utover det utbyggers eget prosjekt har behov for. Utbygger kan for eksempel kun ha behov for opparbeiding av offentlig vei, vann og avløp frem til utbyggingseiendommen. I medhold av opparbeidelsesplikten kan kommunen imidlertid pålegge utbygger å opparbeide veien og hovedvann- og avløpsledninger langs hele utbyggingseiendommen. Veien må fremgå av plankartet. Dette kravet gjelder ikke for vann- og avløpsledninger. Ledningen kan imidlertid fremgå av plankartet som infrastrukturtrasé i kommuneplanens arealdel³⁵ og som eget formål i reguleringsplan i henhold til § 12-5 nr. 2.³⁶

³⁵ Jf. kart- og planforskriften vedlegg 1 bokstav c nr. 1.

³⁶ Jf. kart- og planforskriften vedlegg 1 bokstav a.

Loven oppstiller klare rammer for hva som kan kreves opparbeidet, men det stilles ikke krav om forholdsmessighet for tiltakene som er omfattet av opparbeidelsesplikten. Opparbeidingsplikten kan følgelig gjelde infrastruktur som dekker flere eiendommer enn det som lovlig kan avtales i en utbyggingsavtale. Dette kan utgjøre betydelige kostnader for utbygger, som ikke fullt ut kompenseres gjennom refusjonsreglene.

3.2.10.2 Refusjon

Refusjon innebærer at utbygger kan kreve tilbake deler av opparbeidelseskostnaden ved infrastruktur fra andre grunneiere. Refusjonsreglene følger av plan- og bygningsloven §§ 18-3 flg.

Refusjon er kun aktuelt for infrastruktur som omfattes av opparbeidelsesplikten i plan- og bygningsloven §§ 18-1 og 18-2. En utbygger som opparbeider og bekoster slik infrastruktur for å gjøre tomtene i planområdet byggeklare, kan på visse vilkår kreve refusjon for deler av kostnadene fra andre grunneiere som også ville fått en opparbeidingsplikt.

Et refusjonskrav kan gå tapt hvis ikke saksbehandlingsreglene i plan- og bygningsloven følges.

3.2.10.3 Forholdet mellom opparbeidelsesplikt og refusjon

Mens opparbeidelsesplikt er et vilkår for byggetillatelse, er refusjon et redskap for kostnadsfordeling av disse infrastrukturkostnadene.

Refusjonsregleverket er komplisert. For å unngå den kompliserte refusjonsprosessen kan kommunen eller utbyggere som et alternativ, ønske å inngå utbyggingsavtale. Dette er særlig praktisk dersom utbygger også skal opparbeide annen infrastruktur som oppfyllelse av rekkefølgekrav. I avtalen kan partene avtale at de ikke skal kreve refusjon av hverandre. Partene kan derimot ikke avtale at de ikke skal kreve refusjon fra tredjeparter.

Refusjon kan også være et virkemiddel der enkelte utbyggere ikke ønsker å bidra til opparbeiding av vei, vann og avløp, forutsatt at tiltakene er omfattet av plan- og bygningsloven § 18-1 eller § 18-2. Refusjon kan dermed være et supplement til, eller erstatning for, utbyggingsavtale dersom en utbygger ikke ønsker å inngå utbyggingsavtale.

3.2.11 Merverdiavgift på offentlig infrastruktur

3.2.11.1 Innledning

Merverdiavgiften på 25 % utgjør 20 % av byggekostnadene til offentlig infrastruktur. Merverdiavgift kan etter omstendighetene unngås som kostnad. Både for kommunen og for utbyggere er det sentralt å hensynta merverdiavgiftsregelverket når utbyggingsavtalen utformes. I denne sammenheng er det et skille mellom prosjekter der utbyggeren skal bidra gjennom betaling av et kontantbidrag og prosjekter hvor utbyggeren skal bidra med realytelser. I førstnevnte tilfelle er ikke merverdiavgiften en kostnad for utbygger. Men dersom utbygger skal bidra med en realytelse, vil merverdiavgiften bli en kostnad hvis ikke utbygger har rett til fradrag. Kommunen vil derimot som oftest ha rett til fradrag eller kompensasjon på kostnader til kommunal infrastruktur.

Dersom utbygger ensidig oppfyller rekkefølgekrav, kan en ren merverdiavgiftsavtale mellom utbygger og kommunen være tilstrekkelig for å hensynta merverdiavgiftsproblematikken.

3.2.11.2 Kort om regelverket

Gjennom fradragsretten etter merverdiavgiftsloven eller kompensasjonsretten etter merverdiavgiftskompensasjonsloven får kommuner og fylkeskommuner refundert merverdiavgift på kostnader til kommunal infrastruktur. Dermed blir ikke merverdiavgiften en kostnad for kommunen. Slik refusjon forutsetter imidlertid at det er kommunen eller fylkeskommunen selv som er byggherre og kontraktspart mot entreprenøren, og som mottar fakturaer fra entreprenøren i sitt navn.

En privat part som i næring bygger ut offentlig infrastruktur i kraft av en utbyggingsavtale med kommunen, har ikke rett til kompensasjon for merverdiavgiften på kostnadene etter merverdiavgiftskompensasjonsloven. Heller ikke kommunen kan kreve kompensasjon, siden det er den private part som er byggherre og fakturamottaker. En eventuell refusjon av merverdiavgiften er derfor betinget av at vilkårene i merverdiavgiftsloven § 8-1 er oppfylt, det vil si at anskaffelsen er til bruk i utbyggerens merverdiavgiftspliktige virksomhet.

For boligutviklere vil dette ikke være tilfelle, da omsetning og utleie av boliger er unntatt fra merverdiavgift.

For utviklere av næringsarealer kan det foreligge fradragsrett, dersom og i den utstrekning utbyggeren har inngått leiekontrakter som gir grunnlag for frivillig registrering i Merverdiavgiftsregisteret for utleie av bygg eller anlegg.

Avgiftsmyndighetene har i flere tilfeller i praksis akseptert fradrag for inngående merverdiavgift på opparbeidelse av offentlig infrastruktur, selv om denne skal overføres vederlagsfritt til det offentlige ved ferdigstillingen.

Den offentlige infrastrukturen anses imidlertid som en kapitalvare som er omfattet av justeringsreglene i merverdiavgiftsloven kapittel 9. Justeringsreglene innebærer i korte trekk at fradragført merverdiavgift må tilbakebetales til staten dersom kapitalvaren overdras innenfor justeringsperioden på 10 år fra fullføringen. Ved overdragelse på fullføringstidspunktet må det dermed foretas en samlet negativ justering. Det vil si at all fradragført merverdiavgift på byggetiltaket må tilbakebetales.

Tilbakebetaling kan unngås dersom det inngås avtale med mottakeren (kommunen) om overtakelse av justeringsforpliktelsen. Dette følger av merverdiavgiftsloven § 9-3.

Dersom den private utbyggeren ikke har hatt rett til å fradragføre merverdiavgiften på den kommunale infrastrukturen, eller må tilbakebetale merverdiavgiften ved overdragelsen som følge av justeringsreglene, kan en justeringsrett overføres til mottakeren (kommunen). En justeringsrett innebærer at kommunen kan oppjustere merverdiavgiften i justeringsperioden på 10 år fra fullføringen, det vil si kreve fradrag eller kompensasjon med inntil 1/10 av merverdiavgiften på infrastrukturen årlig dersom og i den utstrekning infrastrukturen brukes i kommunens merverdiavgiftspliktige eller kompensasjonsberettigede virksomhet.

En utbyggingsavtale kan omfatte statlig infrastruktur. Dersom infrastrukturen overføres til staten, er det ikke mulig å overføre verken justeringsplikt eller justeringsrett, siden staten ikke driver merverdiavgiftspliktig virksomhet eller er omfattet av merverdiavgiftskompensasjonsloven. Merverdiavgiften blir dermed alltid en kostnad for utbygger.

For kommunal og fylkeskommunal infrastruktur har reglene beskrevet ovenfor medført av det i praksis har utviklet seg ulike modeller som brukes for å få løftet av merverdiavgiften, i tilfeller der private utbyggere skal finansiere infrastrukturen.

3.2.11.3 Kontantbidrag fra utbyggeren – anleggsbidragsmodellen

Der utbyggers ytelse etter utbyggingsavtalen er et rent kontantbidrag (anleggsbidrag) er det kommunen som står som byggherre for infrastrukturen og avtalepart med entreprenøren. Dette omtales gjerne som anleggsbidragsmodellen. Kommunen kan gjøre fradrag eller kreve kompensasjon for inngående merverdiavgift på fakturaene fra entreprenøren, og derigjennom få løftet av merverdiavgiften.

Anleggsbidraget som kreves fra den private part anses ikke som omsetning som skal tillegges merverdiavgift, så lenge anleggsbidraget kreves i medhold av plan- og bygningsloven eller annen lovhjemmel. Det er i praksis fra avgiftsmyndighetene akseptert at den private utbyggeren kan håndtere alt det praktiske rundt byggeprosjektet, herunder forhandle og følge opp entrepriseavtaler som kommunens representant (Valdresmodellen). Før utbyggingsavtalen inngås er det hensiktsmessig å innhente en bindende forhåndsuttalelse fra avgiftsmyndighetene.

Ved bruk av anleggsbidragsmodellen blir merverdiavgiften løftet av løpende i byggeperioden, og ingen likviditetsulempe eller merverdiavgiftskostnad oppstår for verken kommunen eller den private part. Anleggsbidraget som oppkreves kan derfor ta utgangspunkt i byggekostnader eksklusive merverdiavgift.

3.2.11.4 Realytelse fra utbyggeren – justeringsmodellen

Realytelser er ferdig bygget infrastruktur. I prosjekter hvor de private utbyggerne skal bidra med realytelser er det utbygger som er byggherre for og løpende finansierer infrastrukturen, for deretter å overdra den til kommunen vederlagsfritt ved ferdigstilling. Den private utbyggeren har ikke effektiv fradragsrett for merverdiavgift på byggekostnadene, enten fordi det ikke er fradragsrett i utgangspunktet eller fordi merverdiavgiften må tilbakebetales på grunn av justeringsreglene.

Dersom kommunen og den private utbyggeren inngår et samarbeid om merverdiavgiftsbehandlingen gjennom den såkalte justeringsmodellen, er det imidlertid mulig å få løftet av merverdiavgiften. Det er to varianter av justeringsmodellen som praktiseres, avhengig av om den private utbyggeren har rett til fradrag for merverdiavgift eller ikke ved utbyggingen av infrastrukturen.

Dersom utbyggeren har rett til fradrag for inngående merverdiavgift på kostnadene ved infrastrukturen, kan det inngås avtale om overføring av justeringsplikt med kommunen på det tidspunktet infrastrukturen overføres. På denne måten slipper den private part å tilbakebetale den fradragsførte merverdiavgiften på infrastrukturen. Så lenge kommunen bruker infrastrukturen i merverdiavgiftspliktig eller kompensasjonsberettiget virksomhet i justeringsperioden på 10 år etter fullføringen, hvilket etter regelen vil være tilfelle, løftes merverdiavgiften av uten likviditetsulempe også med denne modellen.

Dersom utbyggeren ikke har rett til fradrag for inngående merverdiavgift på byggekostnadene for infrastrukturen, kan utbyggeren overføre en justeringsrett til kommunen samtidig med at infrastrukturen overdras. Utbyggeren må gi kommunen en justeringsoppstilling som blant annet skal vise hvor mye merverdiavgift som er pådratt

på infrastrukturen. Kommunen kan deretter oppjustere merverdiavgiften på infrastrukturen, det vil si kreve fradrag eller kompensasjon for 1/10 av merverdiavgiften hvert år i justeringsperioden på 10 år. På denne måten kan all merverdiavgift på infrastrukturen løftes av, men slik at det blir en likviditetsulempe ved å få fradraget over 10 år. Dersom kommunen beholder merverdiavgiftskompensasjonen, og ikke videreføre den til utbygger, skal verdien av dette medregnes ved vurderingen av om utbyggers bidrag er forholdsmessig.

3.2.12 Forholdet til anskaffelsesregelverket

3.2.12.1 Hovedregelen om offentlige anskaffelser

Kommunene må som offentlig oppdragsgiver følge regelverket for offentlige anskaffelser. Regelverket krever som hovedregel at det gjennomføres anbudskonkurranse om anskaffelser av bygge- og anleggskontrakter og rådgivningstjenester etter nærmere bestemte prosedyrer.

Forenklingsutvalget skrev i NOU 2014: 4 punkt 12.3.4 at det etter gjeldende rett er usikkert om, og eventuelt i hvilken grad, regelverket om offentlige anskaffelser er til hinder for å inngå utbyggingsavtaler i henhold til plan- og bygningsloven kapittel 17.

3.2.12.2 Arbeider som kommunen etter loven skal overta vederlagsfritt

Avtaler om opparbeidelse av infrastruktur som kommunen skal overta vederlagsfritt, slik som vei-, vann- og avløpsanlegg etter plan- og bygningsloven kapittel 18, anses ikke som en offentlig anskaffelse. Dette skyldes at kommunen uansett kan pålegge utbygger arbeidene etter loven. Heller ikke annen infrastruktur som kommunen overtar vederlagsfritt er en offentlig anskaffelse, siden anskaffelsesreglene ikke kommer til anvendelse på vederlagsfrie ytelser fra utbygger til kommunen. Slike vederlagsfrie ytelser anses ikke for å være en gjensidig forpliktende avtale.

3.2.12.3 Utbygger skal utføre bygge- og anleggsarbeider som finansieres av kommunen

Spørsmålet om en avtale som inngås av en offentlig oppdragsgiver er omfattet av regelverket for offentlige anskaffelser kan også oppstå der kommunen inngår en utbyggingsavtale med utbygger. Det kan for eksempel være der utbygger skal utføre bygge- og anleggsarbeider som delvis finansieres av kommunen.

Klagenemnda for offentlige anskaffelser har 2. juni 2014 i sak 2013/35 behandlet spørsmålet om en utbyggingsavtale var en ulovlig direkteanskaffelse i strid med anskaffelsesregelverket. Klagenemnda foretok en gjennomgang av praksis fra EU-

domstolen. Konklusjonen til klagenemnda var at den aktuelle utbyggingsavtalen ikke var en kontrakt som er omfattet av anskaffelsesregelverket. Om utbyggingsavtaler generelt er omfattet av anskaffelsesregelverket uttalte klagenemnda:

«Som nevnt over, gjelder det en rekke begrensninger for utbyggingsavtaler i plan- og bygningsloven og tilhørende forskrifter. Så lenge utbyggingsavtaler ikke går utover det som tillates etter disse reglene, vil slike avtaler normalt falle utenfor regelverket om offentlige anskaffelser. Det kan imidlertid ikke utelukkes at dette vil kunne stille seg annerledes. Dette vil for eksempel kunne gjelde der kommunen har stilt vilkår om tiltak som er særlig omfattende, eller der tiltakene har en svakere tilknytning til prosjektet utbyggingsavtalen knytter seg til.»

Utbyggingsavtaler som går utover plan- og bygningslovens rammer vil kunne være omfattet av anskaffelsesregelverket. Det er opp til klagenemnda for offentlige anskaffelser og domstolene å trekke opp de nærmere grensene her.

3.2.12.4 Når utbygger forskutterer kommunale tiltak som skal fullfinansieres av kommunen

Forskuttering etter § 17-3 fjerde ledd er aktuelt for kommunale tiltak som skole eller sykehjem. En utbyggingsavtale om slik forskuttering kan hevdes å være en offentlig anskaffelse som krever konkurranseutsetting. Forholdet mellom plan- og bygningsloven og anskaffelsesregelverket er her ikke avklart.

3.2.13 Forholdet til statsstøtteregelverket

Reglene om offentlig støtte skal hindre at nasjonale eller lokale myndigheter tilgodeser enkelte foretak eller næringer fremfor andre, på en måte som påvirker samhandelen negativt. En «støttegiver», for eksempel en kommune, er forpliktet til å gi støtten i samsvar med en av bestemmelsene som følger av EØS-avtalen. Dersom en virksomhet har mottatt støtte som viser seg å være ulovlig, må virksomheten betale tilbake støtten. Konsekvensene for støttemottager kan derfor bli store ved ulovlig tildelt støtte.

Noen sentrale forutsetninger for at det skal foreligge ulovlig statsstøtte er blant annet at det må dreie seg om en økonomisk fordel, som foretaket ikke kunne oppnådd under normale markedsmessige forhold. Det kan for eksempel være et tilskudd, lån eller garanti på gunstige betingelser eller kjøp til underpris. Videre må støtten begunstige et enkelt foretak eller produksjonen av enkelte varer eller tjenester (selektivitetsvilkåret). Her må det vurderes om støtten medfører at mottakeren tilgodeses i forhold til andre foretak, som er i en sammenlignbar rettslig og faktisk situasjon. Støtten må også være konkurransevridende.

Slik departementet ser det, er det ingen direkte sammenheng mellom utbyggingsavtaler og statsstøtteregelverket. Utnyttelsen av den enkelte eiendommen styres av kommunens planfaglige vurderinger, og en forskjell i for eksempel utnyttelse er slik vi forstår det ikke et markedsmessig forhold. Videre er bidrag fra private grunneieres ment for å gjøre området byggeklart, og skal være knyttet til en konkret vurdering av belastningen fra den enkelte eiendom. Departementet kan ut fra dette ikke se at ordinære planprosesser og utbyggingsavtaler kan føre til forhold i strid med statsstøtteregelverket.

Det har vært reist spørsmål om kontantbidrag fra kommunen til utbygger som delfinansiering av infrastrukturutbygging kan tenkes å være problematisk statsstøtterettslig. Det samme gjelder merverdiavgiftsmodellene i dagens utbyggingsavtaler. Slik departementet ser det, skal imidlertid slike forhold gjennomføres på like vilkår for alle grunneierne innenfor området. Forutsatt at planprosessen og utbyggingsavtalene er vedtatt innenfor regelverket og i tråd med god forvaltningsskikk, kan vi ikke se at det oppstår situasjoner i strid med statsstøtteregelverket.

3.3 Bruken av utbyggingsavtaler og endringsbehov

3.3.1 Bruken av utbyggingsavtaler

3.3.1.1 Utviklingen i bruken av utbyggingsavtaler etter 2006

Etter lovreguleringen av utbyggingsavtaler i 2006 har bruken av utbyggingsavtaler endret seg. Flere kommuner bruker utbyggingsavtaler og bruken har økt. I kommuner med boligbygging på over 50 boliger per år og mer enn 5000 innbyggere brukte 85 prosent av kommunene utbyggingsavtaler. Videre har det i praksis utviklet seg ulike modeller for gjennomføring og finansiering av felles offentlig infrastruktur innenfor større områder.

I SØA (2018) ble det gjennomført en spørreundersøkelse for å avdekke bruken av utbyggingsavtaler. Spørreundersøkelsen viser at 70 prosent av kommunene som deltok i undersøkelsen har erfaring med bruk av utbyggingsavtaler.³⁷ Mens bruken av virkemiddelet er lite utbredt ved enkeltstående boligbygging, synes bruken å være klart mest utbredt i forbindelse med feltutbygging. Få kommuner har erfaring med

³⁷ Dette er noe lavere enn hva NIBR og NMBU kommer fram til i sine undersøkelser, men dette må ses i sammenheng med at Samfunnsøkonomisk analyse (2018) sin undersøkelse retter seg mot alle kommuner, og ikke kun store kommuner eller kommuner med høy vekst.

utbyggingsavtaler i transformasjons- og fortettingsprosjekter, men dette henger sammen med at ikke alle kommuner har erfaring med denne type utbygginger.

Ved inngangen til 2021 er det 356 kommuner i Norge. Dersom vi bruker kriteriene fra spørreundersøkelsen i 2018 brukes (minimum 50 boliger bygget i gjennomsnitt de siste fem årene og befolkning minimum 5000 innbyggere) står man igjen med 111 kommuner som oppfyller begge kriteriene.³⁸ Dette viser noe om bruken av dagens regelverk for utbyggingsavtaler, og potensialet for bruken av nye virkemidler fremover.

3.3.1.2 Inntekter fra utbyggingsavtaler i 2015-2017

I SØA (2018) ble det gjennomført en kartlegging av inntektene fra utbyggingsavtaler og tilknytningsavgift i 13 store kommuner i Norge. Basert på kartleggingen ble de samlede inntektene fra utbyggingsavtaler (inkludert opparbeidelsesplikt etter § 18-1) og tilknytningsavgift beregnet til henholdsvis 3,0 og 0,6 milliarder 2018-kroner årlig for alle norske kommuner i årene 2015-2017.

3.3.2 Nærmere om modellene som har utviklet seg i praksis

Tradisjonelt har en utbygger alene stått ansvarlig for å gjennomføre reguleringsplanen og for å opparbeide den infrastrukturen som planområdet krever. Utbygger står ansvarlig for kostnadene ved prosjektet og risikoen for gjennomføring av planen. Kommunens rolle er ofte begrenset til å stille kvalitetskrav til de ulike tiltakene, og å overta anleggene når de er ferdig opparbeidet av utbygger. Hvis en utbygger har vilje og anledning til å gjennomføre de aktuelle tiltakene som følger av rekkefølgekravene alene, er det strengt tatt ikke nødvendig med utbyggingsavtale. For enkeltstående utbygging dreier kravene til utbygger seg stort sett om tiltak som følger av, eller er en parallell til, opparbeidelsesplikten etter plan- og bygningsloven kapittel 18, se kapittel 3.2.10.

Når det er behov for samordning av flere utbyggere, blir prosessen mer krevende. Dette er typisk i områder med flere grunneiere og felles behov for infrastruktur for å kunne bygge ut. Slike typetilfeller har skapt behov for andre verktøy. Kommunene har utviklet egne modeller for å finansiere og gjennomføre utbygging av felles offentlig infrastruktur innenfor et større område. Modellene regulerer den enkelte deltakers bidrag og forpliktelser knyttet til utbygging av infrastruktur som er nødvendig for at hele planen skal bli realisert. Et fellestrekk for modellene som brukes i forbindelse med inngåelse av

³⁸ Befolkningsgrunnlaget i de 111 kommunene utgjør 82 prosent av befolkningen i Norge, og 79 prosent av bygningsmassen som ble oppført i 2020, kom i disse kommunene.

utbyggingsavtaler, er at de er avtalekonstruksjoner som må holdes innenfor rammene av plan- og bygningsloven § 17-3 tredje ledd.

Bruken av modeller er særlig utbredt der utbyggers prosjekt inngår i et sammenhengende utviklingsområde. I slike områder blir det ofte stilt mer omfattende krav om infrastrukturtiltak, for eksempel knyttet til veinettet, torg, parker eller grønstruktur. Da kan det oppstå et behov for samordnet finansiering av den felles infrastrukturen, og dermed behov for å bruke tilpassende modeller.

Hvilken modell som velges i det enkelte tilfellet kan bero på en rekke forhold. Både forhold på utbyggersiden og på kommunens side spiller inn. Det kan blant annet ha betydning hvilke infrastrukturtiltak som skal gjennomføres i planområdet, hvordan grunneiersituasjonen er, i hvilken grad kommunen ønsker å involvere seg i gjennomføringen av reguleringsplanen og mulighetene for å få fradrag eller kompensasjon for merverdiavgift på infrastrukturkostnadene. Et større transformasjonsområde stiller andre krav til utbyggingsavtalen enn utbygging av en enkel eiendom.

Det største skillet mellom modellene er mellom de kommunestyrtede modellene og de utbyggerstyrte modellene. I det følgende brukes begrepene kontantytelsesmodell, realytelsesmodell og kombinasjonsmodell om det departementet anser som tre grunnleggende modeller som har utviklet seg i praksis.

3.3.2.1 Kontantbidragsmodellen

Kontantbidragsmodellen innebærer at utbyggerne betaler hele eller deler av opparbeidelseskostnadene til den offentlige infrastrukturen, mens det er kommunen som er byggherre for og blir eier av infrastrukturen. Denne modellen betegnes også som «anleggsbidragsmodellen».³⁹

Kontantbidragsmodellens hovedformål er å sikre gjennomføring av reguleringsplanen gjennom utbyggers bidrag til finansiering, samtidig som kommunen bevarer kontroll som byggherre for infrastrukturen. Kontantbidragsmodellen blir ofte benyttet ved utbygging av større transformasjonsområder hvor det er behov for samordning og samarbeid mellom flere utbyggere. Det er kommunen som inntar rollen som overordnet koordinator for utbyggerne og som påtar seg ansvaret for å fremskaffe

³⁹ "Anleggsbidragsmodellen" brukes også om avtaler som har som formål å unngå kostnadene til merverdiavgift, ved at kommunen formelt står som utbygger.

anleggsbidragene. Det er også kommunen som i utgangspunktet påtar seg risikoen for forskuttering, sluttfinansiering og eventuelt grunnverv samt rollen som byggherre.

Kontantbidragsmodellen innebærer at kommunen må kartlegge infrastrukturbehovet for området, og kalkulere kostnadene for den enkelte infrastrukturen på et tidlig tidspunkt. Ett eksempel er «Sandnes-modellen», der kommunen gjør kartleggingen og kalkylen som ledd i kommuneplanarbeidet. Et annet eksempel er Oslo kommunes veiledende plan for offentlig rom (VPOR). Oslo kommune gjennomfører kartleggingen som et dokument uten status i plan- og bygningsloven kjent som «VPOR-modellen» eller «Ensjømodellen».

Kontantbidragsmodellen forutsetter som nevnt at kommunen er byggherre for infrastrukturen. Mange kommuner ønsker ikke dette ansvaret. Dette har ledet til en variant av kontantbidragsmodellen hvor kommunen overlater mye av det praktiske til utbygger. Slike avtaler kan også inngås for å håndtere merverdiavgift, jf. også kapittel 3.2.11 om merverdiavgift. Utbygger betaler fortsatt kontantbidrag til kommunen, som er byggherre for utbyggingen av infrastrukturen. Utbygger håndterer imidlertid alt det praktiske rundt byggherrerollen, for eksempel inngåelse av entreprisedokumenter på kommunens vegne og oppfølging av byggeprosjektet. Kommunen får dermed en mindre aktiv rolle enn normalt ved bruk av kontantbidragsmodellen. Av hensyn til merverdiavgiftsregelverket er det sentralt at kommunen beholder en del av byggherrerisikoen. Denne varianten av kontantbidragsmodellen betegnes ofte «Valdresmodellen».

Når kommunen er byggherre for infrastrukturen, må reglene om offentlige anskaffelser hensyntas og følges.

Til gjennomføring av en kontantbidragsmodell kan kommunen opprette et infrastrukturfond som øremerkes for bidrag til gjennomføring av en konkret reguleringsplan. Det vil være brudd på utbyggingsavtalen og plan- og bygningsloven å bruke midlene på annet enn det utbyggingsavtalen forutsetter.

3.3.2.2 Realytelsesmodell

Realytelsesmodellen innebærer i den enkleste formen at utbygger er byggherre for den offentlige infrastrukturen. Ved ferdigstilling overdras infrastrukturen vederlagsfritt til det offentlige. Utbygger har dermed all risiko ved infrastrukturbyggingen, forutsatt at rammene i plan- og bygningsloven § 17-3 tredje ledd følges. Dette er typisk for utbygginger med en enkelt utbygger, men modellen blir også brukt i utbyggingsområder med flere utbyggere hvor utbyggerne har sammenfallende interesser.

Ved en utbyggerstyrt realytelsesmodell er det normalt utbyggerne som gjør den innledende kartleggingen av infrastrukturbehovet for området, og kalkulerer kostnadene for den enkelte infrastrukturen. Kommunen må likevel vurdere at de senere rekkefølgekravene i reguleringsplanen og den/de senere utbyggingsavtalen(e) er innenfor plan- og bygningslovens skranker for henholdsvis rekkefølgekrav og utbyggingsavtaler.

Et eksempel på en utbyggerstyrt realytelsesmodell er det som gjerne betegnes som «Bjørvikamodellen». Bjørvika er et større utviklingsområde som er belagt med omfattende og kostbare rekkefølgekrav, og hvor et mindre antall store og profesjonelle utbyggere innehar eierskapet og kontrollen med utbyggingsområdet.

Ved utbyggerstyrt realytelsesmodell hender det at utbyggerne oppretter et felles utbyggingsselskap som kan stå for bygging av samtlige infrastrukturtiltak som skal realiseres. Dette gir utbyggerne en overordnet kontroll over utbyggingen og utbyggerne står også samlet som forhandlingspart mot kommunen. I forbindelse med utviklingen av Bjørvika i Oslo ble det etablert et slikt felles utbyggingsselskap. Utbyggerne bidro økonomisk til opparbeidelsen av infrastrukturen ved å betale et bidrag per kvadratmeter utbyggbart nærings- eller boligareal til det felles utbyggingsselskapet. Bidraget ble innbetalt ved rammetillatelsen. Kommunen betalte også et større økonomisk bidrag før igangsettelsen.

3.3.2.3 Kombinasjonsmodell

Kontantbidragsmodellen og realytelsesmodellen kan kombineres. Eksempelvis kan en utbyggingsavtale inngått etter kontantbidragsmodellen også inneholde elementer der utbygger skal yte realytelser innenfor rammen av plan- og bygningsloven § 17-3 tredje ledd. Tilsvarende kan en utbyggingsavtale inngått etter realytelsesmodellen også inneholde elementer av kontantbidragsforpliktelser, men dette er mindre vanlig.

3.3.3 Endringsbehov

3.3.3.1 Er dagens rammer hensiktsmessige?

For å sikre at boligmarkedet fungerer, må det finnes nok byggeklare tomter. Siden 1992 har boligprisene økt betraktelig. Departementet mener det er grunn til å tro at en medvirkende forklaring på denne prisøkningen, er at tilbudet av byggeklare (og attraktive) tomter ikke har møtt etterspørselen. Konkurransetilsynet fant i 2015 at mangel på ferdigregulerte og byggeklare tomter er en av de viktigste faktorene som begrenser boligutvikleres mulighet for å øke tilbudet av boliger når boligprisene øker.

Utbyggingsavtaler er et av mange virkemidler som i utgangspunktet kan bidra til høyere tilbud av byggeklare tomter, og det er flere grunner til å tro at ordningen er et godt utgangspunkt. Utbyggingsavtalene kan sikre kommunene en finansieringsmulighet på kort sikt og dermed bidra til raskere realisering av planer. For utbyggerne kan avtalene bidra til at de slipper å vente på at kommunen etablerer nødvendig infrastruktur før de kan begynne å bygge. På denne måten sikres behovet for fremdrift. Utbyggingsavtalene, og muligheten for private bidrag, kan dermed bidra til økt boligbygging og et mer velfungerende boligmarked.

Dagens regler om utbyggingsavtaler oppfattes i hovedsak som gode av kommunene og næringen, og både utbyggerne og kommunen mener at utbyggingsavtaler har bidratt positivt til både byggeprosjektet og området som en helhet. Private bidrag gjennom utbyggingsavtaler kan i tillegg motivere kommunene til å tilrettelegge for boligbygging gjennom infrastrukturinvesteringer. Kommuner kan være tilbakeholdende med hensyn til infrastrukturinvesteringer som følge av politiske valg og prioriteringer, eller finansiell risiko. Utbyggerbidrag kan bidra til å mildne disse utfordringene.

Selv om dagens ordning med utbyggingsavtaler anses som et godt utgangspunkt, mener majoriteten av utbyggerne at selve forhandlingene har fungert dårlig. Signaler departementet har mottatt både fra kommuner og utbyggere og aktuelle rettsaker innenfor området tyder på at ordningen ikke fungerer optimalt, og at det finnes et betydelig forbedringspotensial.

3.3.3.2 Nærmere om utfordringene ved dagens regelverk

3.3.3.2.1 Skjønnsmessige regler og tidkrevende prosesser

Reglene om utbyggingsavtaler baserer seg på skjønn. Dette innebærer at vurderingen av om vilkårene for å inngå en utbyggingsavtale er oppfylt, må vurderes konkret i hver enkelt sak. Dagens ordning medfører derfor ofte kompliserte prosesser. Selve forhandlingene om utbyggingsavtaler kan derfor ta tid, særlig i kompliserte utbyggingsområder der aktørene har sprikende interesser. Samfunnsøkonomisk analyse AS finner i sin rapport *Finansiering av offentlig infrastruktur i utbyggingsområder* (SØA 2018) at 30 prosent av kommunene med erfaringer med utbyggingsavtaler, opplever at uenighet mellom grunneiere ofte eller svært ofte bidrar til forsinkelser. I tillegg svarer 35 prosent av kommunene at uenighet omkring omfanget av krav til utbygger i utbyggingsavtaler, fører til at boligprosjektet forsinkes i noen, stor eller svært stor grad. I Bygg21s rapport *Utbyggingsavtaler – byrdefordeling i ubalanse*, fremkommer det at 23 prosent av utbyggere mener at forsinket gjennomføring er én av de viktigste årsakene til at forhandlingene om utbyggingsavtaler ikke har fungert optimalt.

I verste fall kan forhandlingene skape uenighet, som eventuelt må løses av rettssystemet. Dette påfører samfunnet kostnader ved å belaste rettssystemet. I tillegg må det offentlige og utbyggere bruke midler på spesialisert fagkompetanse. Asplan Viak viser i *Undersøkelse om, og evaluering av lov, forskrift og veiledning om utbyggingsavtaler* i 2009 at nær 40 prosent av kommunene knytter til seg ekstern kompetanse i forhandlingene om utbyggingsavtaler. Dette taler isolert sett for at ordningen er ressurskrevende.

Rammene for kommunens adgang til å stille rekkefølgekrav er også basert på skjønn. Potensielt kan dagens ordning føre til at kommunen setter urimelige rekkefølgekrav, siden kommunen selv ikke bærer den økonomiske byrden i sin helhet. Dette kan i verste fall føre til at tomter det ville vært samfunnsøkonomisk gunstig å bygge på, ikke blir byggeklare som følge av urimelige rekkefølgekrav. Uenighet om gyldigheten av plankrav kan også føre til unødvendig tids- og ressursbruk.

3.3.3.2.2 Uforutsigbarhet

En annen utfordring med dagens praktisering av regelverket er at det kan være uforutsigbart. Reglene om utbyggingsavtaler er som nevnt i stor grad skjønnsbaserte. Krav om opparbeidelse av infrastruktur må være nødvendig for at utbyggingen kan finne sted. Kravet må også stå i et rimelig forhold til utbyggingens art, omfang og den belastning utbyggingen medfører for kommunen. Forståelsen av nødvendighet og forholdsmessighet kan derfor variere fra kommune til kommune. Det kan videre være usikkert hva kommunen innfortolker i vilkårene i hver enkelt sak. Menon Economics finner for eksempel at 90 prosent av utbyggere og arkitekter/rådgivere er helt eller delvis enige i at hvem som er saksbehandler, påvirker hvilke krav som stilles. Bygg21 finner at utbyggere (og i noe mindre grad kommunen) er svært positive til en mer standardisert byrdefordelingsmodell, og cirka 40 prosent trekker frem «... nye forutsetninger som kommer underveis ...» som en av de viktigste årsakene til at utbyggingsavtalene ikke har fungert optimalt.

Uforutsigbarhet reduserer rettssikkerheten, og kan redusere produktiviteten i næringen. Det fører blant annet til en ugunstig bruk av ressurser, ettersom utbyggerne må sikre seg mot mulige uforutsette kostnader. Dette har også konkurransevridende virkninger, ved at større aktører bedre er i stand til å håndtere risikoen. I Menon Economics sin undersøkelse svarer henholdsvis 83 prosent av utbyggerne at uforutsigbarheten medfører kostnader i form av økt bruk av konsulenter, 78 prosent at det medfører kostnader i form av økt tidsbruk, og 48 prosent at kostnadene skyldes økt risiko.

Et problem er at de kravene som stilles i en utbyggingsavtale ofte først blir kjent i forbindelse med forhandlingen av avtalen, og det er stor variasjon i hva de ulike

kommunene krever at utbygger er med på å finansiere. Dette har blant annet ført til at det har utviklet seg en praksis med bruk av veiledende planer for å synliggjøre forventninger og kostnader til hva som vil inngå i en utbyggingsavtale på et tidligere tidspunkt. En ulempe ved slike veiledende planer er at de ikke er juridisk bindende og ikke nødvendigvis tilstrekkelig konsekvensutredet. De veiledende planene sikrer ikke nødvendigvis medvirkning fra sentrale aktører, som for eksempel grunneiere og utbyggerinteresser og statlig sektormyndighet. Bruken av for eksempel Veiledende Plan for offentlige rom (VPOR), som først ble utviklet av Oslo kommune, kan foregå innenfor lovens rammer, men bruken av slike planer kan føre til at rammene for utbyggingsavtaler blir strukket.

3.3.3.2.3 Gratispassasjerer

Dagens regler innebærer at avtalene om infrastrukturbidrag må gjelde infrastruktur som ikke allerede er opparbeidet. Dette kan medføre at enkelte utbyggere vil ha interesse i å avvente utbygging og la konkurrenter, som ikke kan vente, bære hele kostnaden. Litt over 40 prosent av private utbyggere mener ifølge Bygg21s undersøkelse at byrdefordelingen mellom utbyggere ikke er jevn, noe som kan peke i retning av at gratispassasjerproblematikken er reell. Dette stemmer også overens med tilbakemeldingene departementet har mottatt fra utbyggere og kommuner.

Gratispassasjerproblematikken kan også medføre at byrden blir så stor for den enkelte utbygger at utbyggingen forsinkes eller må skaleres ned. Da blir det færre boliger på markedet og høyere boligpriser. Dersom byrden hadde blitt fordelt jevnere, kunne dette vært unngått.

3.3.3.3 Utfordrer dagens praksis lovreguleringen av utbyggingsavtaler

Utbyggerne og kommunene uttrykker ulike syn på hva som er utfordringene med dagens praksis. De senere årene har utbyggerne uttrykt økende misnøye. De oppfatter at kommuner overskrider de rettslige rammene for utbyggingsavtalers innhold i plan- og bygningsloven § 17-3. De rettslige standardene, som nødvendig, rimelig og forholdsmessig i plan- og bygningsloven § 17-3, overskrides ifølge utbyggerne i en rekke utbyggingsavtaler. Det er som nevnt også lite rettspraksis om utbyggingsavtalers gyldighet, selv om avtalene regulerer store verdier.

Utbyggerne uttrykker at de unnlater å protestere på avtalens innhold i frykt for forsinkelser i det enkelte utbyggingsprosjekt. Utbyggere har også trukket fram at manglende vilje til å bringe lovstridige utbyggingsavtaler inn for domstolene er frykt for at dette skal få negative konsekvenser for utbyggeres andre fremtidige utbyggingsprosjekter i kommunen.

Kommunene på sin side trekker frem tidkrevende utbyggingsavtaleforhandlinger som den største utfordringen med dagens regelverk.

Utfordringer rundt kommunens rolle som planmyndighet var begrunnelsen bak lovreguleringen av utbyggingsavtaler i 2005. I Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) side 22 er det pekt på at kommunene har en mulighet til å utnytte sin ellers ordinære situasjon som planmyndighet, og gjennom det presse en utbygger til å godta avtalevilkår som gjør at avtalens balanse forrykkes og for eksempel bidra til at utbyggingsprosjektets lønnsomhet kommer i fare.

Merverdikompensasjon er også et tema som er viktig for mange utbyggere å få klarere rammer rundt og større forutsigbarhet. I hvilken grad kommunene inngår avtaler om merverdiavgiftskompensasjon med utbygger varierer. Enkelte kommuner ønsker ikke å inngå slike avtaler. Det gir kommunen en mulig økonomisk fordel på 25 % av infrastrukturkostnaden, da kommunen dermed selv kan ende opp med retten til merverdiavgiftskompensasjon. Om en slik praksis har betydning for om de rettslige rammene for utbyggingsavtalers innhold i plan- og bygningsloven § 17-3 er overskredet er uavklart.

3.4 Mottatte forslag til løsninger

Det er utarbeidet flere rapporter og innspill til utvikling av dagens regelverk om utbyggingsavtaler og modeller for områdemodeller. Under redegjør vi for et noen av bidragene.

3.4.1 Finansiering av offentlig infrastruktur i utbyggingsområder av Samfunnsøkonomisk analyse AS

I 2018 utarbeidet Samfunnsøkonomisk analyse AS en rapport «Finansiering av offentlig infrastruktur i utbyggingsområder» (rapport 36-2018) for Kommunal- og moderniseringsdepartementet (SØA 2018). Rapporten består av følgende fire hoveddeler 1) overordnet drøfting av ulike modeller for finansiering av offentlig infrastruktur i utbyggingsområder, 2) kommunenes forutsetninger for å legge til rette for boligbygging, 3) mulige tiltak og nye modeller for privat finansiering av infrastruktur og 4) samfunnsøkonomisk analyse av forslag til alternative modeller for privat finansiering av infrastruktur. I tillegg har rapporten vedlegg som inneholder en samfunnsøkonomisk teoretisk drøfting av optimal forsyning og finansiering av kollektive goder, kartlegging av regnskapsførte private bidrag til infrastruktur og en juridisk betenkning om hvor klart krav må fremkomme av arealplan for å kunne inngå i utbyggingsavtaler etter plan- og bygningsloven kapittel 17.

Hovedfunnene i rapporten var at det i dag finansieres offentlig infrastruktur gjennom en hybrid av ulike krav om opparbeidelse, spesifikke avgifter og fremforhandlede bidrag. Rapporten har utredet fire alternative finansieringsmodeller til dagens utbyggingsavtaler.

Tiltak A – Oppheving av forbud mot finansiering av sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler

Dette innebærer å oppheve dagens forbud mot finansiering av offentlig infrastruktur. En åpning av dette forbudet vil gi utbyggere og kommunene flere forhandlingsmuligheter.

Tiltak B – Utbyggingsavgift

En utviklingsbasert avgift gir større forutberegnelighet for grunneier/utbygger og kommunen enn med dagens forhandlingsmodell. En slik avgift vil kreve at kommunene estimerer kostnadene til infrastrukturbehov på forhånd og det er et risikoelement for feilberegninger.

Tiltak C – Omreguleringsavgift

I en omreguleringsavgift skattlegger man verdistigningen ved et omreguleringsvedtak. Skatteinntektene skal brukes til å finansiere opparbeidelse av infrastruktur i plan. Koblingen mellom finansiering av et konkret infrastrukturbehov svekkes.

Tiltak D – Modell for prosjektplanlegging

Modell for prosjektplanlegging, inspirert av det tyske systemet, omfatter en forenklet prosess hvor man behandler arealplan og utbyggingsavtale samtidig i en konkret utbygging. Dette vil være en helt ny modell for finansiering, men i motsetning til omreguleringsavgiften er den knyttet sterkt opp til faktiske infrastrukturbehov.

Utredningene vurderte at alle tiltakene, sammen eller hver for seg, kunne bidra til økt samfunnsøkonomisk effektivitet. De mente også at alle alternativene ville kreve lovendring, men omfanget av lovarbeidet ville variere. Rapporten konkluderte med at ut fra et samfunnsøkonomisk perspektiv var omreguleringsavgift det mest lønnsomme tiltaket etterfulgt av modell for prosjektplanlegging, utbyggingsavgift og oppheving av forbud mot finansiering av sosial infrastruktur. Det var imidlertid knyttet stor usikkerhet til kostnadsberegningene i rapporten.

3.4.2 Felles løft – Modeller for å sikre utbygging av nødvendige infrastrukturtiltak i by- og stedsutvikling av Norsk Eiendom

Norsk Eiendom lanserte i 2017 en rapport *Felles løft – modeller for å sikre utbygging av nødvendige infrastrukturtiltak i by- og stedsutvikling*.

Norsk Eiendom forslår i rapporten flere modeller for å sikre at vedtatte arealplaner blir gjennomført innenfor dagens lovverk. Felles for alle modellene er at de i størst mulig grad skal ivareta kravene til:

- Forholdsmessighet
- Rimelighet
- Nødvendighetsvurdering, saklig og geografisk sammenheng
- Likebehandling/forbud mot vilkårlig saksbehandling
- Forutsigbarhet
- Transparens/offentlighet
- Forankring

Basert på vurderinger og kriterier beskrevet foreslo Norsk Eiendom følgende modeller:

- *Planer med én tiltakshaver* - modellen bygger på at en utbygger gjennom utbyggingsavtale har ansvar for å ivareta de infrastrukturtiltak som er påkrevd i henhold til rekkefølgebestemmelsene i reguleringsplanen. Utbygger gjennomfører tiltakene.
- *Feltutbygging med infrastrukturfond* – modellen omtaler (utbyggings)avtale som forutsetter opprettelse av et infrastrukturfond slik at delprosjekter kan igangsettes ved at de innbetaler sin andel til fondet. Forut for inngåelse av utbyggingsavtaler avklares forutsetningene for fondsavsetningene gjennom kommunalt vedtak og tilhørende finansieringsavtale med utbygger.
- *Transformasjon av by/tettsted (kommunalt koordinert)* – modellen er knyttet til større transformasjon av by og tettsteder der det er utarbeidet planer for utbygging av offentlig infrastruktur og der kommunen tar et hovedansvar for utbyggingen. Planen må være tilstrekkelig kostnadsatt slik at utbyggingsbidrag kan beregnes.
- *Felles grunneierstyrt infrastrukturutbygging* – modellen er knyttet til større utviklingsområder der grunneiere ser seg tjent med å bygge ut felles offentlig infrastruktur i sammenheng med områdeutvikling uavhengig av kommunal gjennomføring. Grunneierne finner sammen et felles grunnlag for enighet om vilkår for utbygging av offentlig infrastruktur i et utviklingsområde.

Norsk Eiendom foreslo også en strøksprismodell, som krever lovendring. I *strøksprismodellen* angir kommunen i overordnet plan hvilke infrastrukturbidrag som er nødvendige for at det aktuelle området kan bygges ut. Videre fastsettes et fast bidrag fra grunneier/utvikler per m² BRA til finansiering av den aktuelle infrastrukturen. Norsk Eiendom vurderer en strøksprismodell mer som en utbyggingsskatt/-avgift enn et planavledet og nødvendig infrastrukturbidrag, og trekker også fram at en eventuell utvikling av en strøksprismodell må ta hensyn til dette.

Rapporten anbefaler at regelverket bør endres slik at det gis løpende fradragsrett for merverdiavgift ved utbygging av offentlig infrastruktur, uavhengig av hvem som er utbygger (private eller offentlige).

3.4.3 Utbyggingsavtaler – byrdefordeling i ubalanse utarbeidet av Bygg21

Bygg21s utarbeidet en rapport i 2018, *Utbyggingsavtaler – byrdefordeling i ubalanse*, på oppdrag for Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Rapporten består av en kartlegging av erfaringer med utbyggingsavtaler og vurderinger av dagens lovverk og praksis, med forslag til forbedringspunkter.

Under følger Bygg21s forslag til raskere og mer effektiv utbygging. For at utbyggingsavtaler skal bli gode og effektive må:

- avtalepartene bedre gjensidig forståelse gjennom tidlig avstemming av interesser, mål og forventninger, også til selv planprosessen.
- utbygger og kommunene bedre sin kunnskap om rettslige og økonomiske rammer
- partene øke sin oppmerksomhet og respekt for lovens rammer
- KMD utrede og klargjøre sentrale begreper i loven som byr på tolkningstvil.

Bygg21 kommer med anbefalinger til næringen, KMD og kommunene. Bygg21s anbefalinger til KMD var som følger:

- Utrede en ordning med rådgivende lovlighetskontroll av inngåtte utbyggingsavtaler.
- Utrede og klargjøre sentrale begreper i loven som byr på tolkningstvil, spesielt frivillighetsaspektet i § 17-2 og begrepene nødvendig og rimelig, samt et underliggende krav om forholdsmessighet i § 17-3.
- Bidra til at alle kommunene følger god forvaltningsskikk - kommunene må skille mellom rollen som reguleringsmyndighet og avtalepart i utbyggingsavtalen.
- Bistand til utarbeidelse av standard maler for utbyggingsavtaler.
- Utrede innføring av en frist for å komme med innspill til rekkefølgekrav i reguleringsplan og til utbyggingsavtaler.

3.5 Departementets forslag til ny områdemodell for finansiering av infrastruktur

3.5.1 Overordnet beskrivelse av modellen

Departementet mener det er behov for å lovfeste en mulighet til å regulere infrastrukturbehov og fordeling av kostnader for større geografiske områder i arealplan. Dette er også et ønske fra både kommuner og utbyggere. Vi foreslår derfor et nytt virkemiddel i plan- og bygningsloven for finansiering av infrastruktur. Departementet velger å omtale modellen som *områdemodellen*.

Områdemodellen går ut på at kommunen i arealplan kan innarbeide fremtidig infrastruktur som er nødvendig for utbyggingen, beregne kostnader for infrastrukturen, samt fordele kostnadene. Meningen er å gi kommunene et verktøy som kan være nyttig for å sikre en mer forutsigbar og effektiv gjennomføringsprosess. Det skal sette klarere rammer for innbetaling av private bidrag, sikre likere praktisering i kommunene og unngå gratispassasjerproblematikken.

Kommunen fastsetter det geografiske området som skal omfattes av områdemodellen, og hvilke eiendommer ordningen skal gjelde for. Områdemodellen fastsettes i arealplanen ved bruk av en ny hensynssone, og dette kan skje i flere trinn i planprosessen. Hensynssonen kan fastsettes allerede på kommuneplannivå. På dette tidspunktet bør kommunen gi en generell oversikt over infrastrukturbehovet, eiendommene i området og endringer i arealformål (bolig, næring, friareal osv.). Kommunen kan også uttrykke forventninger til utbyggingen. Så langt det er mulig bør kommunen gi et overslag over kostnadene for infrastrukturen som mangler. Det er imidlertid ikke krav til detaljerte beskrivelser av innholdselementene i områdemodellen når hensynssonen benyttes i kommuneplan. Kommuneplanen vil normalt forutsette detaljregulering før eiendommen kan bebygges.

Dersom det er gitt en hensynssone i kommuneplanen, vil det være naturlig å bygge videre på denne i reguleringsplanen. En hensynssone for områdemodellen med tilhørende bestemmelser, kan imidlertid også innføres i reguleringsplan, uten at det er tatt høyde for dette i kommuneplanen. Det er altså ikke krav om at arbeidet med en områdemodell starter på kommuneplannivå.

For at områdemodellen skal innebære en betalingsforpliktelse for grunneier, er det imidlertid et krav om at det utarbeides en reguleringsplan. I reguleringsplanen må det fastsettes en hensynssone for områdemodellen og nærmere bestemmelser til denne. Det er på dette tidspunktet kommunen gir bindende bestemmelser om hva som er

nødvendig infrastruktur og hvordan kostnadene til denne skal fordeles. Rammene for hva som kan inngå i grunneiers betalingsforpliktelse er stramme. Forpliktelsen vil være et bestemt beløp, for eksempel kr pr. m². Beløpet baseres på en vurdering av om utbyggingen på grunneiendommen utløser et konkret behov for infrastrukturen, og deretter hva som er en forholdsmessig andel av totalkostnaden ut fra den belastningen eiendommen antas å medføre. Ofte vil den endelige kostnaden være noe usikker. Kostnaden kan derfor angis i planen som et kostnadsanslag med en feilmargin, som for eksempel ikke skal være større enn 15 %. Det kan være behov for en avsluttende justering av det endelige beløpet som den enkelte grunneier skal betale.

Å knytte områdemodellen til en arealplan bidrar til åpenhet om innholdet og omfanget av forpliktelsene. Ved å synliggjøre betalingsforpliktelsene som vil gjelde for de enkelte grunneiendommene tidlig, vil det bli større grad av forutsigbarhet i byggeprosessene. Modellen gjør det også mulig å se større områder i sammenheng og sikre en jevnere byrdefordeling. Finansieringsbyrden blir fordelt på flere grunneiere i et sammenhengende område. Planprosessen sikrer også medvirkning fra alle berørte med interesser i området.

3.5.2 Når passer områdemodellen

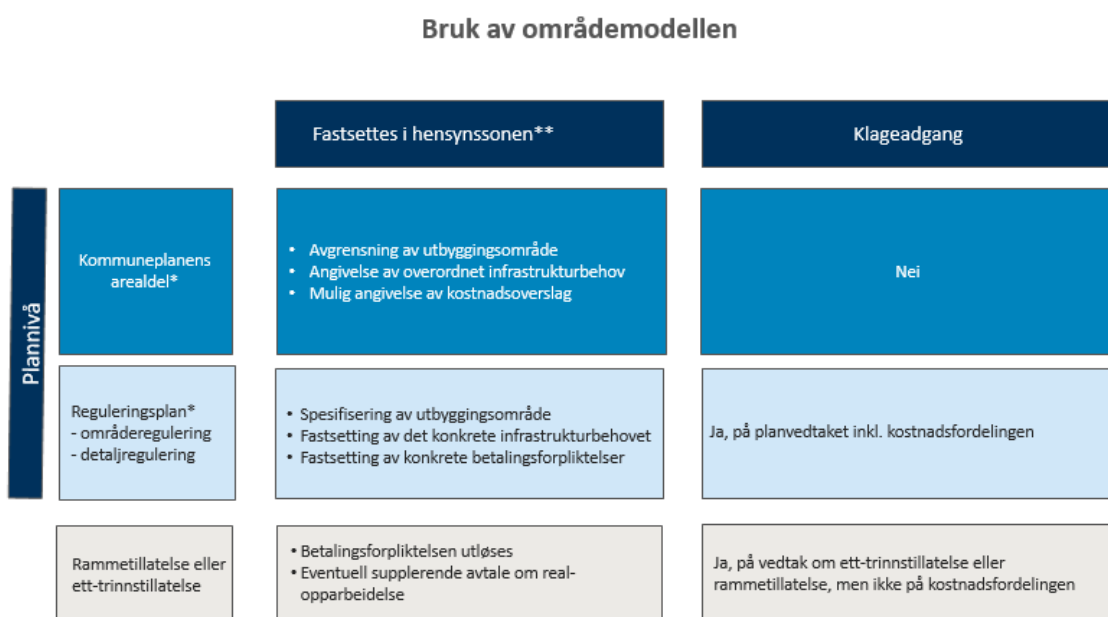
Loven oppstiller ikke kriterier for når områdemodellen skal brukes. Det vil være opp til kommunen om den ser seg tjent med å benytte modellen.

Utbygging skjer i ulike områder, og det er mange forskjellige typer byggeprosjekter. Variabler kan for eksempel være kommunens størrelse, by eller land, hytte, feltutbygging eller transformasjon, småhus eller blokkbebyggelse. Rammeverket må være vidt nok til å kunne anvendes for mange ulike utbygginger.

Departementet mener modellen vil være et attraktivt verktøy for kommuner som ønsker å se større områder i sammenheng og sikre gode, helhetlige grep ved utvikling av disse områdene. Kommunen vil også i større grad enn etter dagens system kunne tilrettelegge for gjennomføring av egne planer. Videre vil kommunen få forutsigbarhet for hva som skal finansieres av grunneiere. Ved å bruke modellen vil kommunen synliggjøre forpliktelsene for grunneiere tidlig, og bidra til en jevnere fordeling på de grunneierne som ønsker å bygge ut. Modellen vil som hovedregel innebære at grunneier kan få rammetillatelse ved å oppfylle sin andel av infrastrukturen. Det vil dermed ikke være behov for dispensasjon fra rekkefølgekrav som etter dagens regler om utbyggingsavtaler. Modellen vil gjøre det lettere for grunneiere å oppfylle sine forpliktelser etter planen, slik at utbygging kan skje.

Modellen legger opp til noe mer kompliserte vurderinger i arbeidet med arealplaner. Det er derfor mest hensiktsmessig å benytte modellen for områder med omfattende behov for omlegging eller opparbeiding av infrastruktur. Kommunene må ha et bevisst forhold til behovet for områdemodellen og hvilke krav som er nødvendige å stille til det enkelte området, til konkrete eiendommer eller til delområder som modellen skal gjelde for.

3.5.3 Områdemodellens gang i plansystemet



* Reglene som gjelder for planprosessen sikrer åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning fra alle berørte med interesser i området. Kommunen skal gjennom aktivt samarbeid med beboere, grunneiere, utbyggingsaktører, myndigheter mv., legge til rette for effektiv gjennomføring.

** Hensynssonen er et avmerket område i arealplan som skal vise hvilke viktige interesser som må hensyntas innenfor sonen. Det kan fastsettes rekkefølgekrav til infrastruktur i hensynssonen.

Kommunen vil i de fleste tilfeller vurdere hvilke områder som skal eller kan bygges ut i arbeidet med kommuneplanen. Et sentralt vurderingstema er i hvilken grad området er tilrettelagt for utbygging. Et viktig element her er hva slags infrastruktur som mangler, og hva som må videreutvikles eller legges om. Dette har betydning for hvilke områder som er klare for utbygging.

Hvis kommunen ser behov for utvikling av infrastruktur som kommunen ikke selv kan eller skal finansiere, kan kommunen bruke områdemodellen i en hensynssone til kommuneplanen. Kommuneplanen kan gjelde hele eller deler av kommunen. Den aktuelle hensynssonen vil imidlertid gjerne gjelde for ett eller flere områder som skal videreutvikles. En hensynssone med en områdemodell i kommuneplanen kan være et

utgangspunkt for å synliggjøre mulige fremtidige betalingsforpliktelser for de aktuelle eiendommene, men på et mer overordnet nivå.

Konkrete betalingsforpliktelser vil først være aktuelt når kommunen vedtar en hensynssone for områdemodellen i reguleringsplan. Forpliktelsen utløses når en grunneier tar initiativ til å utvikle sin eiendom ved å søke om rammetillatelse. Det forutsettes som hovedregel at grunneier betaler beløpet før rammetillatelse gis. Dersom det stilles sikkerhet for betaling, kan det også avtales at betaling skal skje ved søknad om igangsettingstillatelse. Krav til infrastruktur fastsatt i rekkefølgekrav vil vanligvis være til hinder for utbygging før rekkefølgekravet er oppfylt eller sikret. Hvis kommunen vedtar en betalingsforpliktelse etter forslaget til ny § 11-8 a femte ledd, kan imidlertid utbygger oppfylle rekkefølgekrav for sin eiendom, jf. § 11-8 e andre ledd.

3.5.4 Utgangspunkt i modeller som har utviklet seg i praksis og eksterne forslag

Som følge av praktisering av dagens regler om utbyggingsavtaler, har det vokst frem ulike modeller i flere kommuner. Noen kommuner, for eksempel Oslo og Sandnes, har gjennom Veiledende plan for offentlig rom (VPOR) eller kommuneplan, utviklet «egne» modeller. Plan- og bygningsloven legger ikke til rette for bruk av slike modeller, og det kan være en utfordring at bruken av modellene ikke skjer innenfor rammene av regelverket. Dette er et forhold som blant annet er trukket fram i evalueringen av plandelen til plan- og bygningsloven, se her Gro Sandkjær Hanssen og Nils Aarsæther (red.) *Plan- og bygningsloven – en lov for vår tid* side 145 flg.

Departementets forslag bygger på elementer fra flere av modellene som er utviklet i praksis og benyttes i dag. Departementet har videre mottatt innspill og utredninger fra Samfunnsøkonomisk analyse og Bygg21, jf. kapittel 3.4. I sin rapport til departementet⁴⁰ foreslo Samfunnsøkonomisk analyse fire forskjellige modeller for privat finansiering av offentlig infrastruktur. Forslaget til såkalt utbyggingsavgift (rapportens forslag B) er delvis fulgt opp i departementets forslag til ny områdemodell.

De øvrige forslagene i rapporten fra Samfunnsøkonomisk analyse går departementet ikke videre med. Rapportens forslag C gjelder en mer generell betalingsforpliktelse basert på eiendommenes verdistigning. Dette forslaget vil ikke oppfylle kriteriene departementet legger til grunn for områdemodellen, jf. kapittel 3.5.5.1 og 3.5.8 nedenfor. Rapportens forslag D bygger på en tysk modell basert på såkalte

⁴⁰ "Finansiering av offentlig infrastruktur i utbyggingsområder" (rapport 36-2018).

prosjektplaner. Dette forslaget har en rekke hensiktsmessige grep, men departementet har funnet at forslaget til områdemodell er mer hensiktsmessig for norske forhold.

3.5.5 Prinsipielle utgangspunkter for områdemodellen

3.5.5.1 Ikke generell beskatning

En grunnleggende forutsetning ved departementets forslag er at privat finansiering av offentlig infrastruktur ikke skal være en avgift, for eksempel en reguleringsavgift som skal fordele planskapt verdier, grunnrenteskatt eller liknende generell beskatning. De nye reglene for finansiering og opparbeiding av infrastruktur har til formål å løse kjente behov for opparbeiding eller omlegging av infrastruktur i tilknytning til planområdet, slik at arealplanen kan gjennomføres og området kan bli utbyggingsklart. Det er kun infrastruktur som dekker reelle behov som utløses eller forsterkes av utbyggingen, eller avhjelper ulemper denne fører til, som kan omfattes.

Dette har også vært formålet med dagens regelverk for utbyggingsavtaler. De nye reglene skal i tillegg gjøre det enklere å se utbyggingsområder i sammenheng og fordele kostnadene mer rettferdig mellom grunneiere.

Dette innebærer ikke at utbyggers mulige inntjening er uten interesse. Det er den potensielle gevinsten på eiendommen som både setter grunneier i stand til å gjennomføre utbyggingen og finansiere offentlig infrastruktur. Det private kostnadsbidraget kan under ingen omstendighet være større enn kostnaden til infrastrukturen.

Den nye infrastrukturen kan i seg selv være med på å øke attraktiviteten til et område og den mulige gevinsten på en eiendom. Der flere grunneiere vil belaste eller ha nytte av infrastrukturen ved en fremtidig utbygging, skal det skje en forholdsmessig fordeling av kostnadsbidragene.

3.5.5.2 Forutsigbarhet

Et sentralt formål med områdemodellen er å bedre forutsigbarheten for kommuner og grunneiere. Et grunnleggende element i departementets forslag er derfor at kommunen synliggjør infrastrukturbehov og fordeling av kostnader så tidlig som mulig.

For å skape nødvendig forutsigbarhet, skal beslutningen om bruk av områdemodellen, og de ulike forpliktelser som dermed oppstår ved utbyggingen av området, inngå i arealplan som vedtas av kommunestyret. Det skal fremgå av planen at områdemodellen ikke omfatter finansiering av annet enn nødvendig infrastruktur for området, og at byrdene skal stå i forhold til utnytting av eiendommene. Det er også viktig at grunnlaget

for de private bidragene er tydelig beskrevet. Dette skal ivaretas gjennom krav til kommunens planprosess og vedtatte arealplaner.

Dersom kommunen benytter seg av områdemodellen, vil det bidra til større forutsigbarhet for grunneiere. De vil gjøres kjent med hvilken infrastruktur de skal bidra til og størrelsen på kostnadsforpliktelsen på et tidligere tidspunkt enn i dag. Eiendomsbransjen har fremhevet at dette er viktig for å vurdere om en utbygging er realiserbar og for å kunne prosjektere utbyggingen.

Kommunen må dermed, så langt det er mulig, synliggjøre hvilke kostnader som vil falle på hver eiendom. Dette forutsetter at kommunen har oversikt over infrastrukturbehov, krav til kvalitet og standardnivå, samt bebyggbare eiendommer innenfor et område. Den må også ha oversikt over arealformål og grad av utnytting.

Også for kommunene er forutsigbarhet viktig. Områdemodellen gir kommunene mulighet til å vurdere et planområde i sammenheng, og de får større grad av sikkerhet for finansieringen av den nødvendige infrastrukturen.

3.5.5.3 Unngå gratispassasjerer

I dag er regelverket utformet slik at en grunneier kan unngå å bidra til infrastrukturen, dersom han eller hun venter med å bygge ut egen eiendom til etter at infrastrukturen er opparbeidet eller fullfinansiert. Departementets forslag til områdemodell innebærer at det ikke lenger vil være mulig for enkelte grunneiere med god tid å unngå å påta seg et ansvar for å finansiere infrastrukturen som tjener eiendommen.

Den foreslåtte områdemodellen baseres på at eiendommene som omfattes av det aktuelle området får en konkret betalingsforpliktelse. Forpliktelsen vil ikke opphøre selv om en konkret infrastruktur allerede er opparbeidet. Forpliktelsen vil realiseres når eiendommen bygges ut.

3.5.6 Bidragssubjektet

Departementets forslag innebærer at alle typer utbyggingsprosjekter i utgangspunktet vil kunne omfattes av områdemodellen. Dette inkluderer utbygging, som gjennom bestemmelser til arealplan er angitt til offentlige formål⁴¹ (i utgangspunktet både

⁴¹ Offentlige formål i denne sammenhengen refererer til for eksempel utbygging av kommunale kontorbygninger eller lignende, og ikke til kommunal infrastruktur som jo er det som skal finansieres.

kommunale, fylkeskommunale og statlige), boligformål (herunder fritidsboliger) og forskjellige næringsformål.

Den som er pliktig å betale bidraget betegnes hovedsakelig som «grunneier» i høringsnotatet. Begrepet er ment å omfatte den som står for gjennomføringen av utbyggingen, og dermed skal bidra til finansieringen. I områdemodellen vil betalingsforpliktelsen være knyttet til grunneiendommene innenfor den fastsatte hensynssonen. Finansieringsbidrag vil være en forutsetning for byggetillatelse. Om det er grunneier selv, tiltakshaver, utbygger eller andre som oppfyller plikten og står for utbyggingen blir da kommunen uvedkommende.

3.5.7 Fastsetting av infrastrukturbehov og kostnader i arealplan

3.5.7.1 Bruk av hensynssoner

Departementet foreslår at de ulike forpliktelser som oppstår ved utbyggingen av området, skal inngå i arealplan som vedtas av kommunestyret.

Områdemodellen kan fremgå både av kommuneplanens arealdel og reguleringsplan. Kommuneplanen vil normalt forutsette detaljregulering før eiendommen kan bebygges. Modellen er derfor basert på at det alltid skal utarbeides en reguleringsplan med hensynssone før den enkelte eiendom kan bebygges. Departementet mener dette kravet vil skape nødvendig forutsigbarhet for grunneiere.

De rettslig bindende dokumentene i en arealplan er plankart med formålsangivelser og andre avmerkinger med rettslig innhold, for eksempel byggegrenser og planbestemmelser. Planbestemmelsene kan også gjelde hensynssoner. Plan- og bygningsloven kapittel 5, 10, 11 og 12 har regler om behandling av planer. Disse bestemmelsene, og bestemmelsene om byggesaksbehandling, har blant annet som formål å sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter, jf. § 1-1 fjerde ledd første punktum.

Departementet mener det er mest praktisk å knytte områdemodellen til en hensynssone i arealplan. Det bidrar til at områdemodellen kan synliggjøres i et plankart. Sonen skal kunne dekke et større geografisk område, for eksempel en bydel, et mindre delområde, et kvartal, eller bare et fåtall eiendommer.

Det er avgjørende at områdets infrastrukturbehov har en sammenheng med eiendommene i det konkrete området. Dette må fremkomme av den aktuelle hensynssonen. Alle eiendommene innenfor hensynssonen trenger likevel ikke å være med på å finansiere all infrastrukturen. Kommunen må i planen synliggjøre om, og i

hvilken grad, de aktuelle eiendommene forventes å belaste infrastrukturen. Kostnadsforpliktelsen vil være avhengig av eiendommens belastning på infrastrukturen. Hensynssonen trenger ikke å være sammenhengende. Visse areal kan unntas. Hensynssonen som er fastsatt i kommuneplanen kan videreføres i etterfølgende reguleringsplan, jf. § 12-6. Reguleringsplanen vil da i første rekke videreføre hensynssonens omfang og angitte infrastrukturbehov, og fastsette den nærmere kostnadsdelingen.

3.5.7.2 Bruken av hensynssone etter § 11-8 a

Departementet foreslår at områdemodellen tas inn i den nye hensynssonen etter § 11-8 a, nærmere bestemt i femte og sjette ledd. Se nærmere omtale av hensynssonen i kapittel 2.4. Disse bestemmelsene vil, sammen med de utfyllende bestemmelsene i de nye paragrafene 11-8 b til 11-8 e, gi det rettslige rammeverket som er nødvendig for at den nye områdemodellen skal fungere etter sitt formål.

Hensynssonen vil ivareta behovet for finansiering av infrastruktur, men kan også brukes til plangjennomføring ved bruk av urbant jordskifte og ekspropriasjon. Disse gjennomføringsvirkemidlene vil ikke stå i motstrid til hverandre og kan brukes samtidig. Departementet antar likevel at det ikke vil være så vanlig.

Det vil på samme måte som i dag være mulig å kombinere hensynssonen etter § 11-8 a med andre hensynssoner etter § 11-8, for eksempel *faresone* etter bokstav a. Kommunen har mulighet for å synliggjøre og kombinere hensynssoner på flere ulike måter. Når kommunen bruker flere hensynssoner på samme område, er det viktig at dette forklares i planbeskrivelsen. Det kan lett bli for komplisert om alle sonene skal synliggjøres på plankartet samtidig. Kommunene kan bruke ulike metoder for å holde orden i dette, blant annet gjennom systemet for forvaltningen av plandata i digitalt planregister.

Alternativt kan sonene også vises på separate kartutsnitt på hovedkartet, eller det kan lages egne kart for hensynssoner som ikke vises på hovedkartet, men som er vedlegg til dette. I så fall må det av rettssikkerhetsmessige hensyn uttrykkelig stå hvilke matrikelnummer som er omfattet av sonen, så det ikke kan være tvil om dette. Det er imidlertid ikke et krav at alle hensynssoner skal vises på et plankart. De kan alternativt knyttes til plankartet gjennom en tekstlig beskrivelse i planbestemmelsene. Kommunen må bruke metoden den anser som best egnet.

Kompleksiteten med bruk av ulike hensynssoner vil som regel være størst på kommuneplannivået. På reguleringsplannivå vil det normalt være færre hensynssoner fordi overordnede hensyn innarbeides gjennom underformålene.

Departementet har vurdert om det bør opprettes en egen hensynssone for områdemodellen, men har ikke funnet det nødvendig. Flere hensynssoner i samme plankart vil bare gjøre plansituasjonen enda mer uoversiktlig. Departementet anser også andre alternativer, som for eksempel opprettelse av et eget arealformål, som mindre egnet. Det mest nærliggende er å bruke bestemmelsesområde, men også dette anser departementet som uhensiktsmessig. Det er ønskelig at høringsinstansene, særlig kommuner som har mye erfaring med bruken av hensynssoner, gir departementet sine anbefalinger.

3.5.7.3 Nærmere om hensynssone etter §§ 11-8 a til § 11-8 e, virkemåte og varighet

Hensynssonen for områdemodellen vil markere at det for det aktuelle området gjelder særlige økonomiske betingelser ved utbygging. Den vil synliggjøre at den fremtidige utviklingen av området kommer til å kreve finansielle bidrag til infrastruktur fra grunneierne.

Hensynssonen vil også være et redskap for å koordinere etterfølgende planprosesser og vedtak i byggesaker, slik at områdemodellen oppfyller sitt formål. Prosessene og vedtakene skal sikre innbetaling av kostnadsbidrag fra grunneierne til etablering av nødvendig infrastruktur etter hvert som utbygging gjennomføres innenfor hensynssonens geografiske virkeområde. Denne rettsvirkningen av hensynssonen bør etter departementets mening gjelde for en lengre tidsperiode, for å unngå såkalte gratispassasjerer.

Siden områdeutvikling tar langt tid, og kan strekke seg over mange tiår, mener departementet plikten til å bidra til finansiering av infrastruktur må ha en varighet på 20 år. Departementet mener det ikke er hensiktsmessig å legge føringer for en lengre periode enn dette. Etter 20 år må kommunen vedta en ny plan, og eventuelt videreføre områdemodellen, hvis ikke området er ferdig utbygd etter den opprinnelige planen.

Departementet har vurdert en ordning med 10+10 år, det vil si at kommunestyret må fatte et nytt (bekreftende) vedtak etter 10 år om videreføring av områdemodellen eller justeringer i denne. Vi viser til ordningen i § 12-4 femte ledd for virkningen av plan fremmet med bakgrunn i privat reguleringsforslag. Departementet mener imidlertid at en slik ordning ikke vil være hensiktsmessig. Den kan åpne for unødige omkamper om bruken av området. Planendring bør håndteres gjennom de ordinære prosessene for endring av plan. Behovet for forutsigbarhet for aktørene taler også imot en slik 10+10 års regel.

3.5.7.4 Angivelsen av hensynssoner og endelig forpliktelser i kommuneplan og reguleringsplan

Hensynssonene etter § 11-8 vedtas etter sin ordlyd i kommuneplan. Etter § 12-6 kan de imidlertid også brukes i reguleringsplan. Dette gjør systemet med hensynssoner fleksibelt. Hjemmelen for å fastsette grunneiers endelige betalingsforpliktelse følger av bestemmelser til hensynssonen, jf. § 11-8 a femte og sjette ledd, samt §§ 11-8 b til e. Ved at § 12-6 første ledd også visert til §§ 11-8 a til e, vil hjemmelen for å fastsette betalingsforpliktelser også gjelde for hensynssoner i reguleringsplan.

I de fleste tilfeller vil ikke kommunen på kommuneplanstadiet ha full oversikt over omfanget av nødvendige infrastrukturtiltak som må opparbeides eller oppgraderes i utviklingsområdet. Det vil i de aller fleste tilfeller være nødvendig med en reguleringsplan før det kan bygges ut. For å benytte områdemodellen må hensynssonen derfor alltid videreføres i reguleringsplan. Den aktuelle reguleringsplanen må i større detalj enn den overordnede kommuneplanen, avklare forutsetningene for bruken av områdemodellen.

De endelige beregningene og fordelingene av kostnader på grunneierne først vil bli avklart når det er utarbeidet en reguleringsplan, enten som en områderegulering eller en detaljregulering.

Selv om hensynssonen alltid må fastsettes i reguleringsplan, kan den også vises i kommuneplanen. Det er også mulig å innføre områdemodellen direkte i reguleringsplan, uten først å ha gått veien om kommuneplan. Hvis det ikke er vedtatt en reguleringsplan, kan imidlertid ikke kommunen forutsette finansiering fra grunneierne ut over opparbeidingsplikten etter plan- og bygningsloven §§ 18-1 og 18-2, eller gjennom utbyggingsavtale etter den enkle modellen.

Hensynssoner i kommuneplanen skal legges til grunn for utarbeiding av reguleringsplan, jf. § 12-6 første ledd. I praksis betyr det at kommunen skal gjenbruke eller eventuelt modifisere og utdype de hensyn som fremgår av kommuneplanen. Det er også mulig å utvide kravene som skal gjelde for hensynssonen i den etterfølgende reguleringsplanen. Videre kan det innføres hensynssone for områdemodell i en reguleringsplan selv om det ikke er tatt høyde for det i kommuneplanen. Det er dermed ikke et krav at kommunen allerede ved oppstart eller vedtakelse av kommuneplanens arealdel har bestemt seg for å bruke områdemodellen for å sikre finansieringen av hele eller deler av den nødvendige infrastrukturen gjennom områdemodellen.

3.5.7.5 Saksbehandling av planer og planendring

Gjeldende lovbestemmelser om utarbeidelse av planforslag (planprosessen) er omfattende. Bestemmelsene legger opp til en grundig og transparent saksbehandling, hvor medvirkning, samordning og avveining av ulike interesser blir dokumentert og begrunnet. Departementet ser derfor ikke behov for egne saksbehandlingsregler for fremstilling av planer som skal inneholde bestemmelse om bruk av områdemodellen. Det er heller ikke behov for nye saksbehandlingsregler for planendring, annet enn at en slik endring kan føre til at det må gjøres nye beregninger av kostnadsrammer og fordelingen av disse mellom eiendommene i utbyggingsområdet. Det foreslås derfor en bestemmelse som presiserer dette, jf. § 11-8 c.

Planarbeid som gjelder fortetting og transformasjon hvor hensynssonen vil inngå, skal varsles på vanlig måte, jf. §§ 11-12 og 12-8. Det skal gjennomføres høring og offentlig utlegging av planforslag før kommunestyret fatter endelig vedtak, jf. §§ 11-13 til 11-15 og §§ 12-10 til 12-12. Reglene for innsigelse etter §§ 5-4 til 5-6, jf. §§ 11-16 og 12-13 vil også gjelde på vanlig måte.

Kommunestyret vil stå fritt, på samme måte som for andre planer kommunen har vedtatt, til å endre en plan som har bestemmelse om bruk av områdemodell. Gjeldende bestemmelser om dette fremgår av §§ 11-17 og 12-14. Grunneiere er i utgangspunktet ikke beskyttet mot senere planendring som begrenser retten til å bygge ut. Det gjelder også etter at utbygging innenfor området har startet og det er betalt kostnadsbidrag fra andre grunneiere. Se mer om etterfølgende endringer i kapittel 3.5.11.

For grunneiere som har innbetalt infrastrukturbidrag i tråd med områdemodellen, kan det tenkes at en planendring som hindrer utbyggingen fører til en plikt for kommunen til å tilbakebetale hele eller deler av det innbetalte bidraget. Departementet antar at dette kun helt unntaksvis kan skje. Konsekvensene av planendring vil arte seg forskjellig for grunneiere alt etter om de har fått byggetillatelse eller ikke.

Forslaget til ny områdemodell har som utgangspunkt at private bidrag betales i forbindelse med søknad om rammetillatelse. En gitt rammetillatelse eller oversittelse av saksbehandlingsfrister beskytter mot senere planendringer. En grunneier med slik beskyttelse skal ikke kunne pålegges nye byrder som følge av planendringer.

Departementet foreslår, som nevnt, en egen bestemmelse om krav til nye beregninger av kostnadsrammer og fordelingen av disse mellom eiendommene i utbyggingsområdet ved planendring, jf. § 11-8 c.

3.5.7.6 Medvirkning

Departementets forslag innebærer at planlegging for bytransformasjon og annen områdeutvikling, med bruk av hensynssone for områdemodell, i all hovedsak skal foregå etter samme linjer som i dag. Det vil si med overordnede avklaringer i kommuneplan og detaljerte avklaringer i reguleringsplan.

Bruk av områdemodellen forutsetter at kommunen involverer berørte etater på et tidlig stadium i planarbeidet.

Videre forutsetter bruken av hensynssonen økt medvirkning og ressursbruk fra grunneierne i planleggingen av infrastruktur. Dette gjelder særlig ved vurderingen av rammene for hva som er nødvendig infrastruktur, rekkefølgen på utbyggingen, hvilken nytte de vil ha av den, kostnadsberegninger- og fordeling. Det gjelder både på kommuneplan- og reguleringsplannivå.

Bruken av hensynssonen vil bidra til økt forutsigbarhet for de fremtidige kostnadene for relevante utviklingsaktører. Det vil også legge til rette for forskuttering av infrastrukturen, både fra offentlig og privat side i utviklingen av området.

I den grad infrastrukturen berører statlige og regionale infrastrukturmyndigheter, må kommunen involvere disse tidlig for å klargjøre om utviklingen av området vil medføre et behov for oppgradering eller nyetableringer som disse instanser har ansvar for. Statlig og regional infrastruktur kan utgjøre betydelige infrastrukturkostnader. Uten tilstrekkelig avklaring og involvering av statlige og regionale infrastrukturmyndigheter, risikerer kommunen at områdemodellen ikke kan vedtas. Se nærmere om dette i kapittel 3.2.9.

3.5.7.7 Forholdet til planprogram

I plansaker hvor det i henhold til § 4-1 kreves planprogram i oppstarten av planarbeidet, vil planprogrammet være et egnet dokument for å varsle at kommunen vurderer eller har bestemt å ta i bruk områdemodellen ved utvikling av enkelte arealer. Det vises også til at det alltid skal utarbeides planprogram til kommuneplan, se § 11-13. I slike tilfeller bør vurderingene komme klart fram i planprogrammet. Det bør være et krav om at planprogrammet i slike tilfeller sendes direkte til berørte grunneiere for å sikre en tidlig varslings, slik at grunneierne får anledning til å komme med innspill tidlig i prosessen.

Kommunen kan også velge å omtale bruken av områdemodellen i planstrategien, jf. § 10-1.

3.5.7.8 Ikke lenger nødvendig med forutsigbarhetsvedtak

Departementet mener det ikke vil være nødvendig med et forutsigbarhetsvedtak fra kommunestyrets side ved bruk av områdemodellen. Etter gjeldende regler er dette i dag en forutsetning for bruk av utbyggingsavtale, jf. § 17-2.

Departementet understreker at kommunen tidligst mulig i planprosessene bør ta stilling til om områdemodellen skal brukes for et utbyggingsområde for å sikre størst mulig grad av forutsigbarhet. Det vil derfor være en fordel om kommunen tar stilling til dette allerede på kommuneplannivå. Bruk av områdemodellen på reguleringsplannivå vil imidlertid også bidra til mer forutsigbarhet for utbygger. Tilretteleggingen for tidlig synliggjøring av kommunens forventninger er ikke bare av hensyn til rettssikkerhet og medvirkning for grunneierne og andre berørte, men også for å sikre at forholdet kan prises inn for investorer og eiendomsutviklere ved erverv av arealer i utbyggingsområdet. Det er ofte ikke grunneier selv som alene vil stå for gjennomføring av planen. Informasjonen gjør det mulig å sikre en balanse mellom de private partene i deres avtaleforhold, både når det gjelder fordeling av verdiøkningen gjennom reguleringsendringen og den økonomiske belastningen ved anleggsbidrag til offentlig infrastruktur.

3.5.8 Rammer for angivelse av infrastrukturbehov og kostnadsfordeling

3.5.8.1 Plassering av reglene som gjelder for områdemodellen i plan- og bygningsloven

Departementet foreslår at de nærmere rammene for hvilken infrastruktur som kan omfattes av områdemodellen, og hvordan fordeling av kostnader kan fastsettes i planen, skal fremgå av nye bestemmelser i plan- og bygningsloven kapittel 11. Det samme gjelder nærmere regler for beregning av kostnadsestimater, avtaler om annet enn kontantbidrag, forskuttering av kostnader, kommunens disponering av kostnadsbidragene, forhold som gjelder planendring, forskriftshjemler med videre. Departementet foreslår også at regler om usikkerhetsmarginer, prisjusteringer, konsekvenser av feil angivelse av kostnader, samt øvrige plikter eller rettsvirkninger som følger av områdemodellen, tas inn i kapittel 11. Se forslagene til §§ 11-8 b til e.

Departementet mener det er lovteknisk hensiktsmessig å innta bestemmelsene om områdemodellen i plan- og bygningsloven kapittel 11. Tradisjonelt gir lovens bestemmelser om planlegging rammer for kommunenes planlegging. Områdemodellen omfatter riktig nok bestemmelser som ikke er direkte knyttet til planleggingen, men som handler om den nærmere gjennomføringen etter at planen er vedtatt. En del av de nye bestemmelsene vil dermed ha en annen karakter enn øvrige bestemmelser i kapittel 11.

Departementet mener imidlertid at bestemmelsene om innholdet i hensynssonen må stå i kapittel 11. Det er mest hensiktsmessig at bestemmelsene om områdemodellen kan leses i sammenheng. Alle bestemmelsene foreslås derfor samlet i kapittel 11, som fem nye paragrafer, jf. lovforslagene i §§ 11-8 a til e.

For at områdemodellen skal få virkning for fremtidige utbygginger i et utbyggingsområde, må kravene som er gitt til hensynssonen være tilstrekkelig tydelige på hva som gjelder for den enkelte eiendom. Forslaget forutsetter derfor at kommunen i arealplanen(e) for det aktuelle utbyggingsområdet beskriver følgende:

- hvilken infrastruktur området vil ha behov for,
- et estimat over kostnadene for infrastrukturen,
- tilknytningen mellom eiendommene og infrastrukturen (hvor mye eiendommene antas å belaste infrastrukturen),
- en nøkkel for å fordele kostnadene på kommunen selv og grunneierne innenfor området.

Infrastrukturbehovet, og nøkkelen for kostnadsfordelingen til infrastrukturen på den enkelte eiendom, må fastsettes på bakgrunn av en vurdering av nødvendighet og forholdsmessighet. Det må vurderes om det er saklig behov for infrastrukturen, om infrastrukturen vil tjene de aktuelle eiendommene og hvilken belastning de fremtidige utbyggingene vil påføre infrastrukturen, jf. nedenfor.

Når kostnadsdelingen er fastsatt i plan, vil finansiering være en forpliktelse som påhviler grunneiendommene i en nærmere angitt tidsperiode. Perioden fastsettes i bestemmelse til hensynssonen, og den kan maksimum være 20 år. Dette innebærer blant annet at en søknad om rammetillatelse kan avslås hvis kravet om finansiering ikke er oppfylt. Det vil gjelde uavhengig av om kommunen allerede har fullfinansiert og opparbeidet infrastrukturen. Kommunens finansiering vil være en forskuttering av de fremtidige bidragene som skal komme fra grunneierne i den angitte tidsperioden som planen oppstiller.

Det vil også være mulig for grunneiere å forskuttere bygging av nødvendig infrastruktur for sitt prosjekt der også andre utbyggere skal bidra til finansieringen. Slik forskuttering må avtales særskilt med kommunen, se kapittel 3.5.10. Grunneier som skal forskuttere finansieringen av infrastrukturen på denne måten, kan få innfridd det beløpet de har til gode etter hvert som de andre grunneierne setter i gang sine prosjekter og innbetaler sitt bidrag til kommunen.

3.5.8.2 Hvilken infrastruktur kan inngå i betalingsforpliktelsene etter hensynssonen?

3.5.8.2.1 Utgangspunkt

Et bærende utgangspunkt for områdemodellen er at den kun skal gjelde bidrag til *etablering* av infrastruktur. Modellen kan dermed ikke omfatte infrastruktur som allerede er etablert. Videre vil en forpliktelse kun tre inn når grunneieren tar initiativ til utvikling av eiendommen. Eiendommer som ikke skal utvikles, vil ikke få noen forpliktelse som følge av en områdemodell.

Områdemodellen skal løse infrastrukturbehov, og dermed bidra til å gjøre området byggeklart. Med infrastrukturbehov menes fysiske tiltak som opparbeides eller finansieres. Fremtidig drift, regulering av eierform og andre organisatoriske tiltak kan ikke inngå som en forpliktelse i områdemodellen. Det samme gjelder generelle behov for kommunen som følge av økt utbygging på stedet, for eksempel behov for større kontorarealer i kommunehuset på grunn av befolkningsøkning. Et generelt økt behov for kollektivtransport i kommunen kan heller ikke sies å være nødvendig for at området blir byggeklart, men opparbeiding av busstopp o.l. kan inngå som nødvendig infrastruktur.

Heller ikke fremtidig behov for drift av infrastruktur (vedlikehold, snømåking el.) vil være nødvendig for at området blir byggeklart. Slike kostnader faller derfor utenfor finansieringsbehov som omfattes av områdemodellen.

3.5.8.2.2 Sosial infrastruktur

Departementet har vurdert om såkalt sosial infrastruktur også kan inngå i områdemodellen. Sosial infrastruktur er i byggesaksforskriften § 18-1 definert som «skoler, barnehager, sykehjem eller tilsvarende tjenester som det offentlige med hjemmel i lov er forpliktet til å skaffe til veie». Departementet har imidlertid valgt å ikke gå videre med et slikt forslag.

3.5.8.2.3 Statlig og fylkeskommunal infrastruktur

Departementet foreslår at områdemodellen kan omfatte statlig og fylkeskommunal infrastruktur, som ikke eies og driftes av kommunen.

Statlig og fylkeskommunal infrastruktur er ofte nødvendig for å anse et område som byggeklart. Statlige og fylkeskommunale etater kan gi innsigelse til kommunale arealplaner, og på den måten sikre at planen inneholder rekkefølgekrav om slik infrastruktur. Dette kan for eksempel være rundkjøringer og avkjørsler til statlige og fylkeskommunale veier. Arealplanen kan også inneholde krav om oppføring av annen og større infrastruktur, som en forstadsbane eller en kraftlinje som skal legges i grunnen.

Rekkefølgekrav om statlig og fylkeskommunal infrastruktur kan, som etter dagens regelverk, hindre utbygging. Å åpne for å ta med slik infrastruktur kan derfor bidra til å sikre utbygging og fremme boligbygging. Departementet understreker at bidrag til statlig- og fylkeskommunal infrastruktur må følge de samme kriteriene som bidrag til kommunal infrastruktur. Bidragene som kan oppnås gjennom områdemodellen vil dermed bli relativt små i forhold til kostnadene for tiltaket, siden denne infrastrukturen i de aller fleste tilfeller vil tjene langt større behov enn det utbyggingsområdet skaper.

Statlig og fylkeskommunal infrastruktur innebærer en rekke særskilte problemstillinger, og skiller seg fra den infrastrukturen områdemodellen og utbyggingsavtaler vanligvis gjelder. For det første vil den ofte være beregnet på en større krets av brukere over et større område, slik at tilknytningen mellom infrastrukturtiltaket og den konkrete utbyggingen blir mer perifer. Vurderingen av om infrastrukturen er nødvendig, og om andelen av kostnaden som er forholdsmessig kan knyttes til den enkelte grunneiendom, blir dermed annerledes enn for kommunal infrastruktur.

For det andre er eier og tiltakshaver for statlig og fylkeskommunal infrastruktur ikke part i en utbyggingsavtale mellom kommunen og grunneier. Det kan derfor bli behov for å bruke mer kompliserte avtaler med tre parter, der forhandlingene skjer ut fra tre relativt forskjellige ståsteder. Dette kan komplisere forhandlingene. Etter departementets mening er det da en bedre ordning at infrastrukturen vurderes og inkluderes i områdemodellen.

Departementet understreker videre at det ikke er hensikten med de nye bestemmelse å gi kommunene mulighet til å pålegge eller tvinge gjennom investeringer i veiinfrastruktur som hører under statens og fylkeskommunenes myndighet. Hvorvidt det vil bli mulig for Statens vegvesen å skrive under på avtaler som innebærer å oppfylle rekkefølgekrav som berører hensynssoner med bruk av områdemodellen, og som forplikter staten med hensyn til investeringstakt og omfang for statlig infrastruktur mv, kan etaten vurdere på et senere tidspunkt. Det vises til omtale under kapittel 3.2.9.1.

3.5.8.3 Kriterier for fastsetting av grunneiendommens forpliktelse - utgangspunkt

Departementet foreslår at private bidrag begrenses gjennom flere kriterier i plan- og bygningsloven kapittel 11. Forslaget tar utgangspunkt i to grunnleggende forhold:

1. Behovet for infrastrukturen må knyttes til den fremtidige utnyttelsen av grunneiendommene som betaler for den.
2. Bidrag fra den enkelte eiendom må stå i forhold til den andelen av belastningen eiendommen representerer.

Kriteriene innebærer at kommunen må vurdere om infrastrukturen belastes som følge av utbygging på de konkrete grunneiendommene. Infrastrukturen må altså enten være til nytte for eiendommen, eller avhjelpe en ulempe som følger av utbyggingen. Dette innebærer en balansering av hensyn. Kriteriene for tilordning av kostnader til den enkelte eiendom kan ikke være helt konkrete og presise på en slik måte at det ikke blir noe rom for variasjon i det hele tatt. Til det er det for stor variasjon mellom kommunene, reguleringsområdene og utbyggingsprosjektene som kan omfattes av områdemodellen. Departementet understreker imidlertid at spillerommet for fastsetting av betalingsforpliktelsen er smalt.

Departementet viser for det første til at kriteriene i den foreslåtte lovteksten og motivene bak disse tydelig angir rammene for og intensjonen med finansieringsbidrag fra private. Kriteriene for rekkefølgekravene som knyttes til betalingsforpliktelsene kan videre kun dekke reelle behov som utløses eller forsterkes av utbyggingen, eller avhjelpe ulemper utbyggingen fører til, jf. Høyesteretts dom HR-2021-953-A (Selvaag-saken). Se kapittel 3.2.7 og 3.2.8.3.

Det vises videre til at kommunene ved vedtagelsen av reguleringsplaner fatter enkeltvedtak, og at forvaltningsrettens regler og prinsipper gjelder for saksbehandlingen og vedtaket. Saken skal være tilstrekkelig opplyst, og departementet legger til grunn at kommunene må basere sine vurderinger og vedtak på relevante og kjente opplysninger på vedtakstidspunktet, herunder tilgjengelig statistiske utgangspunkter eller modeller. Informasjonen som legges til grunn for vedtaket, bør være så oppdatert at den endelige betalingsforpliktelsen for grunneiendommen med rimelig grad av sannsynlighet vil være riktig, også når det for eksempel benyttes statistiske utgangspunkter eller modeller. Tilsvarende må eventuelle forskjeller mellom kommunens egen innsats og mellom de enkelte grunneierne være saklig begrunnet.

Departementet viser for øvrig til at kriteriene for fordeling av kostnadene er rettsanvendelsesskjønn, jf. kapittel 3.5.17. Domstolene og statsforvalteren kan derfor overprøve kommunenes vurderinger fullt ut. Overprøving av hvilken infrastruktur som belastes av den enkelte eiendom må imidlertid gjøres med varsomhet. Se kapittel 3.5.17 om klagebehandling av reguleringsplaner.

3.5.8.3.1 Kriterier for fastsetting av grunneiendommenes forpliktelse – Sammenhengen mellom behovet for infrastruktur og utnyttelsen av den enkelte grunneiendom

Siden privat finansiering ikke skal være en generell avgift, forutsetter bidrag fra den enkelte grunneier at det er en klar sammenheng mellom grunneiendommen og infrastrukturen. Kommunen må ta hensyn til dette ved den endelige fastsettelsen av bidragets størrelse i arealplanen.

Nødvendig infrastruktur med tilknytning til eiendommen, kan være infrastruktur som tjener eiendommen direkte (adkomst mv.) eller indirekte (lekeplasser e.l.), eller eventuelt avhjelper en ulempe fra eiendommen som påføres andre (støyskjerming, overvannsanlegg o.l.). Et eksempel på infrastruktur som er direkte til nytte for en eiendom, er dersom eiendommen ligger på en øy og det er nødvendig med en bro fra fastlandet til øya før utbygging kan skje. I et slikt tilfelle vil det ikke vært tvil om at broen tjener eiendommene som skal bebygges, og at grunneier må være med på å finansiere en andel av denne.

Krav om sammenheng mellom infrastrukturen og utbyggingen av grunneiendommen vil for det første innebære at private bidrag må gjelde formål og behov knyttet til det arealformålet eiendommen er regulert til. En næringseiendom vil for eksempel ikke kunne pålegges å gi bidrag til lekeplass i et parkområde.

For det andre må det være relevant og nær mellom infrastrukturen og utbyggingen, slik at infrastrukturen i praksis vil benyttes av brukerne på grunneiendommen. Det må for eksempel være en tilstrekkelig fysisk nærhet mellom et torg og et byggetiltak til at det er realistisk at de kommende beboerne i praksis kan benytte anlegget. Departementet understreker imidlertid at *geografisk* nærhet ikke skal forstås strengt eller tillegges avgjørende vekt, siden et av formålene med innføring av en områdemodell er å kunne se behovene for større områder i sammenheng. En park vil for eksempel ofte tjene et stort område, og som regel tjene alle grunneiendommene i området, uavhengig av om de skal bebygges med kontor eller bolig.

Departementet foreslår at sammenhengen mellom infrastrukturtiltaket og utbyggingen formuleres som «den belastningen infrastrukturen får som følge av tiltaket på den enkelte eiendom». Det må være en reell belastning, ikke bare hypotetisk. Det må dessuten være en belastning av noe omfang for at det skal være regningssvarende for kommunen å ta eiendommen med i beregningsgrunnlaget.

3.5.8.3.2 Kriterier for fastsetting av grunneiendommenes forpliktelse – Bidragets størrelse må stå i forhold til den belastning som forventes av utnyttelsen av eiendommen

Et vesentlig kriterium for å unngå at områdemodellen fungerer som en generell avgift, er at den enkelte grunneiendom ikke skal bidra til infrastruktur ut over den belastningen som forventes fra eiendommen. Infrastrukturen skal løse en konkret hindring for utnyttelse av eiendommen, og etablering av infrastrukturen vil dermed også være til nytte for eiendommen.

Et forenklet eksempel på den konkrete vurderingen er at bidrag til vei ikke skal overskride den forventede andelen av trafikken som skapes av eiendommen. Andre som bygger ut sine eiendommer må finansiere sin andel. Den som bygger ut skal heller ikke finansiere behov skapt av eksisterende bebyggelse, gjennomgangstrafikk eller liknende.

Ut fra et slikt kriterium vil for eksempel bidrag til en trikk-, buss- eller T-banestasjon bare kunne kreves for den økningen i passasjerer som tiltaket forventes å medføre.

Det vil erfaringsmessig ofte være vanskelig å fastsette nøyaktig det behovet som en konkret grunneiendom skaper for infrastruktur. Blant annet kommunene Bergen og Oslo har gitt uttrykk for at en fordeling av kostnader basert på den enkelte eiendoms belastning på området er krevende. Omfanget av den enkelte eiendoms belastning, og dermed betalingsforpliktelsens størrelse, må derfor fastsettes anslagsvis.

Departementet mener likevel at kravet om forholdsmessighet er viktig. Det bør være mulig å basere vurderingene på for eksempel alminnelige erfaringstall, eller et statistisk grunnlag for antall kunder til en butikk som kommer med bil osv.

3.5.8.4 Beregningen og angivelsen av kostnader - utgangspunkt

Fastsettelsen av en områdemodell i hensynssone vil være grunnlag for en konkret betalingsforpliktelse for grunneierne, og forpliktelsen må derfor fremgå klart av planen. For det første er dette en avgjørende opplysning for grunneiere. For det andre er det et generelt prinsipp for planlegging at konkrete forpliktelser for grunneiere må fremgå klarest mulig.

For å kunne fastsette en konkret betalingsforpliktelse, må det foreligge en realistisk beskrivelse av kostnadene til infrastrukturen i området. Departementet ser at det kan være vanskelig å nøyaktig angi kostnadene tidlig i planfasen. For det første vil den konkrete utformingen av infrastrukturen ofte ikke være avklart på dette tidspunktet. For det andre kan forhold som konjunktursvingninger gjøre kostnadsberegningen unøyaktig.

Vurderingen av den enkelte eiendoms belastning på infrastrukturen er et bærende prinsipp for områdemodellen. Departementet legger likevel til grunn at det i noen grad må aksepteres at sammenhengen mellom infrastrukturen fastsettes og beskrives sjablongmessig eller anslagsvis, slik at det blir et spillerom for nøyaktigheten. Det forutsettes også at kommunen finner og synliggjør en sammenheng mellom infrastruktur etter områdemodellen og de enkelte eiendommene.

Kravet til detaljering vil avhenge av hvilken del av planprosessen kommunen er i. I hensynssone til kommuneplan er det ikke et krav om at kostnader angis nøyaktig. I denne fasen vil det være tilstrekkelig med et løst estimat. Med mindre det ikke er krav om detaljregulering, er det heller ikke behov for en nøyaktig angivelse av kostnader eller fordeling til de enkelte eiendommene ved områderegulering. I planen som skal være grunnlaget for utbyggingen må imidlertid betalingsforpliktelsen for eiendommene være fastsatt i tråd med § 11-8 b flg. Departementet antar dermed at det i de aller fleste tilfeller vil være flere trinn i planleggingen for å fastsette betalingsforpliktelsene, slik det følger av listen nedenfor:

1. Kommunen definerer området for områdemodellen i hensynssone i kommuneplan. Her anslås også infrastrukturbehovet. Det kan også være hensiktsmessig med et kostnadsestimat, særlig der kommunen legger til grunn at det ikke vil være behov for både områderegulering og detaljregulering.
2. I områderegulering kan kommunen videreføre hensynssonen, med angivelse av både nødvendig infrastruktur og et estimat over kostnadene for infrastrukturen. Hensynssonen bør også identifisere de enkelte eiendommene som inngår i områdemodellen. Særtrekk ved de forskjellige betalingspliktige eiendommene kan med fordel identifiseres (reguleringsformål som bolig, forretning osv., u-grad og liknende).
3. I arealplanen som skal være grunnlag for utbygging, vanligvis detaljregulering, må det fremgå klart hvilke eiendommer det skal knyttes betalingsforpliktelser til. Det samme gjelder kostnaden for infrastrukturen. I denne fasen fastsettes betalingsforpliktelsen for de enkelte eiendommene,

De forskjellige trinnene er ikke formelt låst til plannivåene. Kommunen kan velge den mest hensiktsmessige strukturen, men selve betalingsforpliktelsen må fremgå av reguleringsplan for å kunne gjøres gjeldende overfor en grunneier.

Ved fastsetting av konkrete betalingsforpliktelser må dette så langt mulig baseres på kjente forutsetninger. Dette kan være utbyggingsformålet for eiendommene og antall enheter som kan tillates på eiendommen (boliger, kontorplasser, butikker eller liknende). Videre vil planens føringer for bruken av eiendommen og området være av betydning. I et område som forutsettes å være bilfritt, uten parkering for eiendommene, kan ikke bidrag til veier forutsettes annen trafikk enn for eksempel utrykningskjøretøyer og tjenester til eiendommen. Personbiltrafikk kan ikke inngå.

Ut over slike sikre opplysninger må fastsetting av konkrete bidrag baseres på behovsanalyser, statistikk, modeller for beregning av infrastrukturbehov og liknende. Kommunen må gjøre et anslag for hver enkelt type infrastruktur. Forventet kapasitet og

behov for infrastrukturen fordeles med en andel på hver eiendom. Fordelingen av kostnadene kan tenkes angitt på flere måter. Departementet peker i første rekke på enten en angivelse av kroner per kvadratmeter (kr/m²) eller en prosentfordeling mellom eiendommene. Begge muligheter kan benyttes. Det vil være fordelingen av kostnadene som avgjør hvilken som kan og bør brukes. Dette kan for eksempel avhenge av om kostnadene for en infrastruktur skal fordeles på alle eller bare noen.

Etter departementets mening bør en angivelse av kr/m² knyttes til utnyttelsen av eiendommen, altså tiltakets bebygde kvadratmeter (BRA). Eiendommene kan variere i størrelse, og hvilken andel grunneier får utnyttet av sin eiendom kan variere. For eksempel kan det tenkes at det er en forutsetning at enkelte eiendommer skal avgi areal til felles infrastruktur. Areal utenfor bebyggelsen vil som oftest ikke medføre gevinst for grunneier (heller motsatt), og vil ofte heller ikke innebære utnyttelse som medfører økt press på kommunal infrastruktur.

Hvis kommunen angir private bidrag i kr/m² (BRA), vil dette gi en sterk grad av forutberegnelighet for grunneierne. For kommunen kan imidlertid bruk av kr/m² (BRA) medføre noe usikkerhet. Dette gjelder særlig dersom kommunen låser mulige private bidrag til et samlet, fast kronebeløp, og ikke tar høyde for usikkerheter i kostnadsestimat. Kommunen vil i slike tilfeller ha risikoen for om de fastsatte bidragene dekker kommunens behov.

Hvis den endelige kostnaden ikke er kjent når betalingsforpliktelsen fastsettes, kan kommunen i stedet vedta en kostnadsramme, jf. nedenfor i kapittel 3.5.8.5.

Også angivelsen av en andel i prosent bør etter departementets mening i utgangspunktet knyttes til tillatt grad av utnytting på eiendommen, slik at andelen baseres på den utnyttelsen som grunneier har rett til etter planen.

Departementet har vurdert om det kan benyttes en fordelingsnøkkel ved å fordele kostnadene med samme utgangspunkt som i refusjonssaker. Det betyr at kostnadene fordeles med en halvpart hver på henholdsvis tomteareal og tillatt utnytting. Selv om departementet mener tillatt bruksareal er det mest presise og riktige utgangspunktet for en fordelingsnøkkel, ser vi at kommunens spillerom ikke bør låses til dette.

For å få en mest mulig riktig fordeling må det også tas høyde for hvordan eiendommen etter planen kan benyttes. Det må blant annet tas hensyn til at hver eiendom ikke automatisk skal delta i finansiering av all infrastruktur. Bidrag fra den enkelte grunneiendom skal ikke bare baseres på tiltakenes størrelse. Også infrastrukturens relevans (nødvendighet) for grunneiendommen skal hensyntas. Vi viser til kapittel 3.5.8.3 og 3.5.8.4 ovenfor. For eksempel kan bidrag til vei avhenge av om en av eiendommene forutsettes å opparbeide parkering og en annen ikke. I slike tilfeller kan

presset og belastningen på veien være forskjellig for eiendommene, selv om de ellers bebygges med samme utnyttelsesgrad. Kommunen kan for eksempel løse dette ved at infrastrukturen grupperes på bebyggelsen etter formål (bolig, forretning og kontor) i tillegg til geografisk tilhørighet (bruk), og deretter fordeles på eiendommene etter forventet omfang av bruken for eiendommene. Tilsvarende kan gjøres innenfor arealer avsatt til eller regulert til kombinasjon av bebyggelse og anleggsformål

3.5.8.5 Anslag for kostnadsestimat og kostnadsramme for betalingsbidrag

Utarbeidelsen av kostnadsbidrag innenfor rammene i § 11-8 b har to overordnede hovedformål. Det første er å sikre forutsigbarhet for både kommunen og utbyggere. Det andre er å sikre finansiering av infrastruktur.

For å oppnå det første formålet er det viktig at beregningsgrunnlaget er kjent, og at dette beskrives i god tid før området er utbyggingsklart. Ideelt sett bør det skje før tomtene kjøpes opp, slik at kostnadsbidragene regnes inn i tomteprisene og dermed i større grad reflektere en riktig pris på tomtene i området. Det andre formålet om å sikre finansiering, innebærer at kommunen må kartlegge og beskrive all infrastruktur som er nødvendig for å bygge ut området.

Departementet ser at det kan være utfordrende å oppnå de to formålene samtidig. Utarbeidelsen av et kostnadsanslag tidlig i prosessen (høy forutsigbarhet) øker risikoen for at det kan oppstå uforutsette hendelser (endret behov, endrede forutsetninger, endring i grunnforhold, endrede prioriteringer osv.) som påvirker infrastrukturkostnadene.

Ved fastsetting av rammene for et kostnadsestimat og en fordelingsnøkkel, vil det være vanskelige vurderinger og usikkerheter som kommunen må ta hensyn til. Dette betyr at det ikke nødvendigvis kan forutsettes sikre tall på et tidlig stadium. De usikkerhetene som kan oppstå er særlig:

- Hvilken infrastruktur som skal oppføres. For eksempel kan det dukke opp behov man ikke var klar over på forhånd, teknologiske endringer kan gi nye behov (for eksempel knyttet til transport) og nye kommunestyre kan ha andre prioriteringer.
- Kostnadsestimatet. Selv om man kjenner til hvilken infrastruktur som skal bygges, vil det være usikkerhet knyttet til selve kostnadsestimatet. For eksempel som følge av vanskelige grunnforhold.

For å avhjelpe disse usikkerhetene legger departementet, som nevnt ovenfor, opp til at et kostnadsestimat kan vedtas som et anslag med et mulig spenn i kostnadene. Et slikt anslag tar høyde for usikkerheten når det gjelder endelig kostnad.

Prinsippene i Statens prosjektmodell for offentlige investeringer, er et mulig utgangspunkt for kostnadsvurdering. Denne modellen gjelder i utgangspunktet for større prosjekter⁴² og regulerer også en rekke andre forhold enn beregning av kostnadsestimat. Det er imidlertid mulig å trekke ut enkelte aspekter av modellen som et utgangspunkt. Departementet er kjent med at modellen har vært brukt av Oslo kommune.

Departementet foreslår derfor at kommunen bør angi et spenn i beregningen. Dette bør deretter brukes til å angi et spenn for anleggsbidraget (for eksempel kroner per m²). Vi kan illustrere dette ved et eksempel:

«Kommunen har kartlagt nødvendig offentlig infrastruktur i områdemodellen og kostnadsberegningen angir en samlet kostnad på 100 millioner kroner. Usikkerheten er illustrert ved at kommunen oppgir et kostnadsspenn på 80 millioner kroner og 120 millioner kroner. Kommunen angir videre at det kan bygges ut 100 000 kvadratmeter (BRA) i området. Dette gir et anleggsbidrag på 800-1 200 kroner per kvm BRA, med 1 000 kroner per m² BRA som det mest sannsynlige estimatet.»

En innretning med et maksimum-/minimumanslag kan bidra til å redusere risikoen knyttet til finansiering og vil også gi et signal om at kostnadsestimatet er usikkert.

Det kan være usikkerhet knyttet til kostnadene også når kommunen vedtar detaljreguleringen som gir byggerett. For eksempel kan det tenkes at det savnes grunnundersøkelser. Dette kan løses ved at kommunen selv tar risikoen for om anslaget er riktig. For å unngå at kommunen i slike tilfeller unnlater å vedta planen i påvente av sikre kostnadsestimater, når området og planen ellers er avklart, foreslås det at også grunneiernes betalingsforpliktelser kan vedtas som anslag. Den endelige forpliktelsen vil dermed først være kjent når infrastrukturen er ferdig, og det må da gjennomføres et sluttoppgjør. Departementet ser at dette spennet kan innebære en usikkerhet for grunneierne, og at det derfor ikke kan være større enn strengt nødvendig.

Tidsaspektet er viktig i avveiningen mellom forutsigbarhet og finansieringsrisiko. Tidlig i en planprosess vil det være knyttet usikkerhet både til hvilken type infrastruktur det er behov for, og hva det koster å bygge den infrastrukturen (kostnadsestimatet). Etter hvert som det nærmer seg utbygging, vil usikkerheten knyttet til både omfang av

⁴² Over én milliard eller for digitalisering 300 millioner.

infrastruktur og kostnadsestimatet reduseres (for eksempel at man gjennomfører grundige undersøkelser av grunnforholdene eller tiltaket er ferdig prosjektert).

For å ta hensyn til både forutsigbarhet og finansieringsrisiko er det mulig å se for seg en trinnvis prosess, der presisjonsnivået på kostnadsestimatet øker etter hvert som området nærmer seg å være utbyggingsklart. Det er naturlig å knytte dette til ulike steg i planprosessen. Angivelsen av den enkelte forpliktelsen kan og bør fremstilles trinnvis. Sikkerheten for kostnaden vil bli større i detaljplanen som er grunnlag for utbyggingen enn i kommuneplanen. Kommuneplanen kan for eksempel angi kostnadsestimatet med 50 prosent sannsynlighet. I detaljplanen skal imidlertid kostnadene ikke angis med en usikkerhet større enn 15 prosent. I det endelige sluttoppgjøret kan kommunen ikke kreve noen tilleggsbetaling ut over dette.

3.5.8.6 Eksterne konsulenter (sakkyndige)

Departementet mener beregningene av infrastrukturkostnadene normalt bør gjennomføres av eksterne, for eksempel ved hjelp av sakkyndige konsulenter. Det gir en nøytralitet i kostnadsberegningene. Departementet foreslår at dette er hovedregelen, men at det åpnes for at dette ikke skal gjelde under visse omstendigheter. Der beregningene er mindre komplekse, og feil vil ha relativt små konsekvenser, kan eksterne konsulenter anses unødvendig.

3.5.8.7 Oppfyllelse av rekkefølgekrav ved betaling av kostnadsbidrag

Det er et grunnleggende utgangspunkt i all arealplanlegging at kommunen står relativt fritt til å regulere inn infrastrukturbehov, reguleringsformål, byggehøyder og andre forutsetninger den mener er nødvendig for en forsvarlig utvikling. Plan- og bygningsloven § 12-7 lister opp hvilke bestemmelser som «i nødvendig utstrekning» kan gis i reguleringsplan. I Selvaag-dommen (HR-2021-953-A) har Høyesterett trukket opp nærmere grenser for vedtagelsen av rekkefølgekrav. Vi viser til kapittel 3.2.7.

Kommunen kan blant annet fastsette rekkefølgekrav etter § 12-7 nr. 10 for infrastruktur, også hvis den skal inngå i hensynssonen for områdemodellen. Rekkefølgekrav kan gå ut på at gjennomføringen av en utbygging skal skje etter en særskilt rekkefølge, for eksempel slik at utbyggingen av et område først kan starte når tekniske anlegg og ulike samfunnstjenester er tilstrekkelig etablert. Samfunnstjenester kan omfatte infrastruktur som energiforsyning, transport og veinett, sosiale tjenester, helse- og omsorgstjenester, barnehager, friområder og skoler. Til kommuneplanens arealdel kan det med hjemmel i § 11-9 nr. 4 gis rekkefølgekrav lik de som kan fastsettes med hjemmel i § 12-7 nr. 10. I hensynssonen kan hele eller deler av infrastrukturen være bundet opp i rekkefølgekrav.

Departementet foreslår at rekkefølgekrav som hovedregel skal anses oppfylt for en eiendom ved betaling av fastsatt kostnadsbidrag for eiendommen. Det er en forutsetning at grunneieren betaler eller inngår avtale om det fastsatte kostnadsbidraget i forbindelse med søknad om rammetillatelse. Når en grunneier har betalt sitt bidrag, vil rekkefølgekravet ikke lenger være byggehindrende for den aktuelle grunneiendommen. Rammetillatelse vil dermed ikke kunne nektes, og grunneier vil få rett til å bygge.

Denne løsningen innebærer at det ikke lenger vil være behov for dispensasjon etter plan- og bygningsloven § 19-2 for rekkefølgekrav som er fastsatt i hensynssonen for områdemodellen. Kravet om infrastruktur blir fordelt på hver av grunneiendommene som omfattes av områdemodellen i form av en betalingsforpliktelse. Denne forpliktelsen kan dermed sammenlignes med andre krav i arealplanen som må være oppfylt for at tiltaket kan tillates oppført. Dette kan for eksempel være byggegrenser eller grad av utnytting. Når slike krav er oppfylt, kan de ikke lenger være grunnlag for å nekte byggetillatelse.

3.5.8.7.1 Unntak fra hovedregelen om at betaling av kostnadsbidrag gir byggerett

Det kan imidlertid være rekkefølgekrav i arealplanen som kommunen ikke kan oppfylle umiddelbart. Meningen med forslaget til områdemodell er ikke at grunneier under enhver omstendighet skal kunne tvinge frem en byggetillatelse ved å betale seg ut av rekkefølgekravet som inngår i områdemodellen. Det kan være at rekkefølgekravet ivaretar helt grunnleggende og nødvendig infrastruktur som må være på plass før utbygging kan skje. I slike tilfeller er det ikke tilstrekkelig at infrastrukturen bare delvis er på plass. Det kan for eksempel være tilfellet dersom rekkefølgekravet gjelder et stort, nytt parkanlegg som vil belastes av flere utbyggingsprosjekter, og den første utbyggingen kun finansierer en veldig liten del av dette. Kommunen kan i slike tilfeller ta inn en bestemmelse til hensynssonen som gjør unntak fra hovedregelen om at betaling fritar fra rekkefølgekravet.

Departementet legger til grunn at slike unntaksbestemmelser kun bør være byggehindrende frem til forutsetningene for utbygging er til stede. Etter hvert som kommunen mottar bidragene til denne infrastrukturen, vil hensynet bak unntaksbestemmelsen gradvis falle bort, og det vil være ønskelig å gi rammetillatelse for bygging. Departementet foreslår derfor å gi kommunen en mulighet til å fravike unntaksbestemmelsen hvis utbyggingen av eiendommen i liten grad vil påvirke gjennomføringen av planen for øvrig, og at viktige samfunnshensyn heller ikke taler imot å fravike det aktuelle kravet. Departementet viser til merknaden til § 11-8 e andre ledd.

Der kommunen har gitt bestemmelser i planen om unntak fra hovedregelen om frikjøp fra ett rekkefølgekrav, kan grunneieren velge å oppfylle krav i områdemodellen ved å forskuttere andre grunneieres kostnadsbidrag til infrastrukturen. I et slikt tilfelle kan kommunen gi fravik fra unntaksbestemmelsen, fordi tilstrekkelig finansiering er sikret. Vilkaaret i fraviksbestemmelsen om at utbygging av eiendommen i liten grad vil påvirke gjennomføring av planen, kan være innfridd når kostnadene til infrastrukturen er betalt gjennom forskutteringen. Ett eksempel kan være der rekkefølgekravet gjelder en gangbro som grunneieren bare delvis skal være med å finansiere, fordi den også skal betjene andre eiendommer i området. Hvis grunneieren er villig til å forskuttere hele kostnadene er vilkaaret for fravik oppfylt.

Forslaget oppstiller et krav om at viktige samfunnshensyn ikke må tale imot å fravike en bestemmelse som gjør unntak fra hovedregelen om frikjøp. Dette kan for eksempel være et krav om utvidelse av kapasiteten på et drikkevannforsyningsanlegg som ligger utenfor hensynssonen og derfor også utenfor områdemodellens virkeområde. Dersom utbyggingen av eiendommen ikke legger et for stort trykk på det aktuelle infrastrukturtiltaket, kan fravik fra unntaksbestemmelsen gis og rammetillatelse kan innvilges, selv om rekkefølgekravet ikke er oppfylt eller sikret finansiert. I motsatt fall vil hensynet til tilstrekkelig kapasitet på infrastrukturtiltaket være et viktig samfunnshensyn som stenger for å gi fravik, og rammetillatelse må avvente oppfyllelse av rekkefølgekravet.

3.5.8.7.2 Forholdet til rekkefølgekrav som ikke inngår i områdemodellen i hensynssonen

Områdemodellen skal ikke sikre finansiering av annen infrastruktur enn den som tjener eiendommene og området. Reguleringsplanen med hensynssone med en områdemodell kan imidlertid ha andre rekkefølgekrav enn de som er knyttet til nødvendig infrastruktur for området. Det kan dermed være forskjell på behov som inngår i områdemodellen, og krav stilt i planen for øvrig. Dette kan for eksempel tenkes der en vei først og fremst skal håndtere gjennomgangstrafikk. Det kan være et rekkefølgekrav i planen at denne veien skal være opparbeidet før det kan gis byggetillatelser. Områdemodellen stiller krav om at infrastrukturen må være nødvendig for grunneiendommene som omfattes, og at det må være en sammenheng mellom infrastrukturtiltaket og utbyggingen. Finansiering av denne kostnaden kan dermed ikke knyttes til grunneiendommer i området fordi områdemodellens vilkår ikke er oppfylt. Det er dermed heller ingen frikjøpsmulighet. Et slikt rekkefølgekrav vil derfor virke byggehindrende for hele området inntil det er innfridd.

For å unngå uoversiktlige områdemodeller, anbefaler departementet at hensynssonen i detaljregulering ikke bør ha rekkefølgekrav om infrastruktur som ikke kan utløse noen

betalingsforpliktelse etter § 11-8 a femte ledd. På den måten sikrer kommunene at gjennomføring av arealplanen kan skje raskere og med større forutsigbarhet for utbyggerne. Dette er i tråd med et av hovedformålene med å bruke områdemodellverktøyet.

3.5.9 Realytelser i områdemodellen

Områdemodellen innebærer i første rekke at den som står for utbygging av grunneiendommen betaler kontantbidrag til kommunen. Bidragene skal dekke det samlede infrastrukturbehovet i området, og altså ikke et konkret infrastrukturtiltak.

I noen tilfeller vil kommunen og grunneier likevel bli enige om en kombinasjonsløsning. Dette kan være tilfellet dersom et infrastrukturtiltak har en konkret sammenheng med grunneierens utbygging, for eksempel der en grunneiendom har en direkte fysisk sammenheng med infrastrukturen som skal opparbeides. Et typisk tilfelle vil være der det skal opparbeides fortau eller en plass langs fasaden på en bygning. Det kan også tenkes at et bestemt infrastrukturtiltak bør ferdigstilles i sammenheng med en bestemt utbygging fordi den må være på plass før bebyggelsen kan benyttes. I slike tilfeller vil det være hensiktsmessig at det avtales at en grunneier forestår opparbeidingen på kommunens vegne.

Departementet mener derfor at det bør være anledning til å avtale realopparbeiding i stedet for rene kontantbidrag, også ved bruk av områdemodellen. Dette kan imidlertid ikke medføre en høyere belastning for den enkelte utbyggeren enn det som følger av rammene for fordeling. Dette gjelder også merverdiavgiften som påløper for private utbyggere, som ikke har fradragsrett for merverdiavgiften. Realopparbeiding er dyrere for utbygger enn bidrag til kommunen fordi bidraget ikke behøver å dekke merverdiavgift. Rammen for grunneiers bidrag er imidlertid satt i områdemodellen, og kan ikke overskrides.

Departementet foreslår at kostnaden av grunneiers realytelse, nødvendig justering av kostnadsforpliktelsen som følger av plan, oppgjørsform, frister mv. for en eiendom fastsettes i en avtale som inngås i forbindelse med byggetillatelse.

3.5.10 Behov for supplerende avtale

Departementet foreslår en mulighet til å inngå supplerende avtaler ved bruk av områdemodellen. Slike avtaler vil komme i tillegg til selve betalingsforpliktelsen som vedtas i reguleringsbestemmelsene. Denne avtalen skiller seg fra det departementet omtaler som en tradisjonell utbyggingsavtale. Departementet understreker at disse to avtaletypene må holdes fra hverandre.

Fordi områdemodellen gir en bindende føring for utbygging av grunneiendommer innenfor den fastsatte hensynssonen, er det i utgangspunktet ikke behov for en supplerende avtale for å fastsette betalingsforpliktelsen. Det kan imidlertid oppstå behov for å inngå en avtale om andre forhold. Slike behov vil for eksempel oppstå dersom grunneier skal yte en realopparbeiding ved siden av, eller i stedet for, det kontantbidraget områdemodellen forutsetter. Flere spørsmål må avklares i disse tilfellene, herunder eventuelle føringer for gjennomføringen, fremdrift mv.

Et annet forhold det kan inngås avtale om, er om grunneier påtar seg å forskuttere infrastruktur for kommunen. Dette vil ha karakter av å være et lån til kommunen, og kostnader ut over bidraget skal betales tilbake.

Ett tredje forhold det kan inngås avtaler om, er det som i dagens lovregler omtales som såkalte «boligsosiale forhold». I dette ligger avtaler om antallet boliger i et område, største og minste boligstørrelse, og nærmere krav til bygningers utforming der det er hensiktsmessig. Videre kan avtalen fastsette at kommunen eller andre skal ha fortrinnsrett til å kjøpe en andel av boligene til markedspris.

Departementet åpner også for at det kan avtales mer administrative forhold, som fremdrift og sikkerhetsstillelse. Det vil i tillegg være mulig å avtale utsatt betaling av en grunneiers betalingsforpliktelse, jf. også § 11-8 e første ledd.

3.5.11 Etterfølgende endringer i plangrunnlaget

3.5.11.1 Behov for å kunne gjøre endringer

Det er et grunnleggende utgangspunkt for plansystemet at kommunen har fri adgang til å regulere utvikling og arealdisponering innenfor kommunen. Dette er både et prinsipp knyttet til lokaldemokratiet, og et viktig utgangspunkt for at lokale løsninger baseres på lokal kompetanse og kunnskap. Områdemodellen skal bidra til å gi gode lokale løsninger for utvikling av kommunene.

Departementets forslag innskrenker ikke kommunenes alminnelige adgang til å endre arealplanen. Endringsbehov kan oppstå hvis det som ble lagt til grunn som «nødvendig infrastruktur» for den planlagte utbyggingen endrer seg etter at planene er vedtatt. Kommunen vil i slike tilfeller ha en mulighet til å vedta en endring i planen, slik at infrastrukturen som mangler også skal omfattes av områdemodellen.

Behovet for endring kan skyldes at det har vært usikkerhet knyttet til hvilken infrastruktur som skal oppføres, herunder kapasitet/omfang, kvalitet og standardnivå. For eksempel kan det dukke opp behov som man ikke var klar over på forhånd. Nye regler eller teknologiske endringer kan gi nye eller endrede behov, eller nye

kommunestyret kan ha andre prioriteringer. I slike tilfeller kan kommunen foreta en ny beregning og fordeling av merkostnadene blant grunneierne.

Mindre justeringer skal ikke medføre endringer i den fastsatte kostnadsrammen. Ved bruk av anslag for kostnadsberegningene, ligger det allerede et visst slingringsmonn i beregningene. Kommunen kan bestemme at justeringer i det tidligere fastsatte kostnadsbidraget i stedet skal skje ved behandling av søknader om rammetillatelse eller igangsettingstillatelse etter § 21-2.

Hvis en endring derimot fører til at et større antall eiendommer blir vesentlig kostnadsmessig berørt, kan det bli aktuelt med en større eller mindre gjennomgang av hele fordelingen. Kommunen kan da, så langt det er nødvendig, lage en ny fordeling av kostnadene mellom eiendommene.

Departementet forutsetter at det bare kan gjøres endringer i kostnadene og fordelingen av disse så langt det er nødvendig. Behovet for endringer må gjelde forhold som i vesentlig grad endrer forutsetningene for utvikling av området og fordelingen av tidligere fastsatte kostnadsrammer. Videre må endringene begrenses til tilfeller der den tidligere kostnadsrammen vil fremstå som uriktig for en eller flere grunneiere.

Endringen i betalingsforpliktelsen må enten sørge for at de enkelte bidragene stemmer med rammene i § 17-2 eller fjerne skjevheter mellom grunneiernes betalingsforpliktelser. Kommunen bør her ha muligheten for å vurdere hva som er mest hensiktsmessig fremgangsmåte, eventuelt i samråd med de som blir berørt.

Ved endringer av arealplan må partene varsles i vanlig prosess. Skjer slike endringer på reguleringsplannivå, kan endringen påklages.

3.5.11.2 Skjæringstidspunktet for endringer

Grunneiers plikt til å yte fremtidige kostnadsbidrag for tiltak i arealplan bortfaller i utgangspunktet når arealplanen oppheves.

Departementet legger for øvrig til grunn at skjæringstidspunktet for betalingsforpliktelsen er tidspunktet for rammetillatelse. Dette innebærer at grunneier heller ikke vil være bundet av endringer i arealplanen etter gitt rammetillatelse. Standpunktet er i samsvar med forarbeider og rettspraksis.⁴³ Tilsvarende vil heller ikke endringer i arealplanen komme grunneier til gode etter at det er gitt rammetillatelse. En

⁴³ Jf. blant annet Vassøy Canning-dommen i Rt. 2002 s. 683 og LB-2013-14712. Se også Ot.prp. nr. 45 s. 105.

betaling ved rammetillatelsen, eller en avtale med sikkerhetsstillelse for senere betaling, vil binde utbygger. Dette gjelder selv om den nye planen legger opp til lavere beløp.

Det kan som nevnt avtales særskilt at betaling skyves til igangsettingstillatelse.

Departementet legger likevel til grunn at det i disse tilfellene er avtaletidspunktet som er avgjørende. Dette betyr at det også i slike tilfeller er tidspunktet for rammetillatelse som er skjæringstidspunktet.

Departementet presiserer for ordens skyld at vernet mot endringer også hindrer kommunen i å kreve ytterligere dekning fra grunneiere etter at det er gitt rammetillatelse. I slike tilfeller må de gjenværende grunneierne, som ikke har rammetillatelse, bære en forholdsmessig større del av byrden.

3.5.12 Nærmere om konsekvensen av feil i kostnadsestimat og fastsetting av bidrag etter områdemodellen - risiko

Bidrag etter områdemodellen skal ikke gi kommunen inntekter ut over kostnadsdekning for infrastruktur. Modellen åpner for at hele belastningen som utbyggingen av grunneiendommene i området medfører, finansieres av grunneierne. Bidrag fra grunneierne kan ikke overstige den belastningen den enkelte grunneiendom påfører infrastrukturen.

Det er grunn til å anta at den private finansieringen etter områdemodellen kan under- eller overfinansiere infrastrukturen. Det kan føre til at en eller flere grunneiere kan ende opp med å betale for mye. Alternativt kan konsekvensen bli at finansieringsmidlene ikke dekker de nødvendige infrastrukturtiltakene. Da kan kommunen bli nødt til å finansiere mer over kommunebudsjettet.

Spennet i kostnadsrammen kan fange opp usikkerhet knyttet til kostnadsberegningene. En kostnadsramme basert på sannsynlighet vil redusere behovet for justeringer i etterkant. Departementet mener derfor at kommunen, som har ansvar for beregningene og som fastsetter rammen, må bære risikoen hvis kostnadene øker utover de grenser som er gitt i kostnadsrammen. Områdemodellen gir kommunen en standardisert og forutsigbar mulighet for å finansiere infrastrukturen. Dette tilsier at risikoen for kommunen ikke kan anses å være urimelig.

Hvis det viser seg at kostnadsrammen er satt for høyt, må dette fanges opp ved den endelige fastsettingen av bidrag i detaljreguleringen. Et sentralt spørsmål er hvordan kommunen skal håndtere det hvis det viser seg at den har fått inn mer midler enn det som er nødvendig for å opparbeide infrastrukturen som planen forutsetter. Er det større beløp, legger departementet til grunn at pengene skal betales tilbake til grunneierne. Fordelingen kan da skje etter samme fordelingsnøkkel som de private

bidragene ble beregnet ut fra. Hvis beløpet er mindre, kan et bedre utgangspunkt være at pengene benyttes på en slik måte at det kommer området til gode. Grunnen til dette er særlig at det kan være komplisert og arbeidskrevende å regne ut fordelingen. Når beløpet er av liten betydning, vil tilbakebetaling dermed ikke være regningssvarende.

Hvis infrastrukturen ikke blir opparbeidet, for eksempel fordi kommunene vedtar en ny plan der den aktuelle infrastrukturen ikke inngår, må de private bidragene refunderes til grunneierne. Dette må skje så snart det er klart at infrastrukturen ikke vil bli opparbeidet. Dreier det seg om et foretak som ikke lenger eksisterer, vurderer departementet det slik at tilbakebetaling kan skje til grunneieren.

Det samme gjelder hvis det går svært lang tid fra innbetalingen uten at infrastrukturen kommer på plass. Departementet viser til kapittel 3.5.7.3, der det legges til grunn at forpliktelsen etter planen bør gjelde i 20 år. Departementet anser at arbeidet med å opparbeide infrastrukturen må være igangsatt før utløpet av denne fristen.

3.5.13 Kommunens disponering av bidrag til infrastruktur

3.5.13.1 Øremerking av private bidrag

Departementet har vurdert om det bør legges føringer for kommunenes prioriteringer når grunneiere bidrar til finansiering av infrastruktur. Infrastrukturen skal være nødvendig for utbyggingen, og vil da også være nødvendig for grunneiers prosjekt. Det kan virke urimelig om infrastrukturen ikke kommer på plass innen rimelig tid.

Departementet foreslår imidlertid ikke et krav om at kommunen prioriterer infrastruktur som delfinansieres av grunneierne. Kommunene har en alminnelig vid adgang til å prioritere investeringer i infrastruktur, og kan ivareta de behovene som er mest prekære og tjener innbyggerne best. Etter departementets mening bør denne anledningen til prioritering ikke innskrenkes. Grunneiere må forholde seg til kommunens prioriteringer. At finansieringen av infrastrukturen også er basert på private bidrag bør ikke endre denne grunnleggende styringsretten. Private finansieringsbidrag er nødvendige for å gjøre et område byggemodent. Det er ikke en form for betaling som skal innebære motytelser, heller ikke i form av endrede prioriteringer hos kommunen. Dersom enkelte grunneiere kunne legge føringer for kommunens prioritering av infrastruktur ved å sette i gang sin bygging gjennom frikjøp fra rekkefølgekrav, kunne man fått løsninger som kun tjener grunneiernes interesser, og ikke kommunenes innbyggere generelt.

Det er imidlertid et klart utgangspunkt at kommunen må øremerke innkomne private bidrag til infrastrukturen som er angitt i hensynssone. Kommunene bør derfor benytte øremerkede fond eller tilsvarende løsninger. Departementet foreslår at kommunen må

gjøre opplysninger om innbetalinger tilgjengelige på sin nettside. På denne måten kan grunneierne til enhver tid ha full oversikt over status i finansieringen av infrastrukturen.

3.5.14 Merverdiavgift

Ved bruk av en områdemodell vil merverdiavgift normalt ikke være en del av kostnaden ved infrastrukturen. Dette er fordi kommunen kan kreve fradrag eller kompensasjon for merverdiavgiften. I samsvar med etablert praksis for oppkreving av anleggsbidrag med hjemmel i lov, legger departementet til grunn at grunneiers bidrag kan oppkreves uten tillegg av merverdiavgift.

For tilfeller der grunneier bidrar ved realopparbeiding viser departementet til kapittel 2.3.1 om merverdiavgift ved realopparbeiding i henhold til utbyggingsavtale.

Departementet legger til grunn at tilsvarende skal gjelde ved realopparbeiding i henhold til en områdemodell med tilhørende avtale om bidrag i tilknytning til betalingsforpliktelse etter § 17-5.

3.5.15 Forholdet til opparbeidingsplikt og refusjon

Departementet foreslår en ny bestemmelse om at reglene om opparbeiding og refusjon ikke skal gjelde for infrastruktur som finansieres gjennom områdemodellen.

Etter plan- og bygningsloven § 18-1 har utbyggere plikt til å opparbeide blant annet vei og hovedledning for vann og avløp før tomten bebygges. Det er klare grenser for hvor store slike anlegg kan være. Den som står for opparbeidingen kan kreve at andre grunneiere refunderer sin del av opparbeidingskostnadene, hvis de selv ville hatt plikt til å opparbeide infrastrukturen. Også kommunene kan kreve refusjon for den samme infrastrukturen.

Slik reglene er utformet, vil det i utgangspunktet være overlapp mellom opparbeidings- og refusjonsplikten i lovens kapittel 18 og fastsatte bidrag etter områdemodellen. Områdemodellen kan blant annet sikre veier og hovedledninger. Da vil det kunne foreligge både et fastsatt bidrag i områdemodellen og en opparbeidingsplikt etter kapittel 18. Hvis bestemmelsene i kapittel 18 videreføres slik de lyder i dag, er det behov for samordning av forpliktelsene.

Grunneierne skal ikke måtte opparbeide eller bidra to ganger for samme infrastruktur. Dette prinsippet ligger til grunn for både reglene i kapittel 18 og forslaget til ny områdemodell. Med forslaget til ny bestemmelse ønsker departementet å klargjøre at prinsippet gjelder. Bestemmelsen sikrer også at vanskelige grensetilfeller og vurderinger i forbindelse med samordning av forpliktelsene unngås.

Dagens refusjonsregler er imidlertid ikke eksplisitt til hinder for at infrastruktur som finansieres gjennom utbyggingsavtaler også inngår i refusjonssaken. Departementet tolker likevel refusjonsreglene slik at de ikke åpner for å ta med kostnader som er dekket inn på andre måter, for eksempel gjennom utbyggingsavtaler eller områdemodellen. Den som opparbeider infrastruktur, kan bare få sine nødvendige kostnader dekket. Eventuelle bidrag fra andre må komme til fratrukk. Refusjonssystemet ville ellers gi en gevinst til refusjonskreditor, noe som ville være direkte i strid med formålet med reglene. Tilsvarende skal en grunneier, som har betalt bidrag etter områdemodellen, heller ikke kunne bli refusjonsdebitor etter refusjonsreglene. Formålet med refusjonssystemet er å sikre at alle som tjener på en opparbeiding betaler sin forholdsmessige del av kostnaden. Med dette utgangspunktet vil det ikke være riktig om en refusjonsdebitor betaler refusjon etter å ha oppfylt en plikt til å bidra til den samme infrastrukturen.

Ved vedtakelse av en hensynssone med områdemodell må kommunen derfor velge hvilken metode kommunen ønsker å bruke. Hvis den finner at opparbeidingsplikt og refusjon er mest hensiktsmessig, kan infrastrukturen ikke samtidig inngå i områdemodellen. Dette vil gjelde så langt den aktuelle infrastrukturen faktisk er omfattet av områdemodellen.

En områdemodell som utelukker opparbeidingsplikt og refusjon for en del av en bestemt infrastruktur kan påvirke en senere sak om opparbeiding og refusjon. Blant annet vil både refusjonsenheten og kretsen av refusjonsdebitorer endres. Kommunen må derfor vurdere nøye hvordan områdemodellen utformes og være bevisst på hvilken infrastruktur som omfattes.

3.5.16 Boligososiale forhold

Etter gjeldende lov kan det tas inn vilkår om såkalte boligososiale forhold i en utbyggingsavtale, jf. § 17-3 andre ledd. Bestemmelsen gir kommunen virkemidler for å ivareta grupper med særskilte behov. Kommunen kan i utbyggingsavtalen regulere antall boliger i et område, største og minste boligstørrelse og krav til bygningers utforming. Kravene må ligge innenfor hva som lovlig kan fastsettes i plan. Videre kan det avtales at kommunen eller andre skal ha fortrinnsrett til å kjøpe en andel av boligene til markedspris.

Departementet foreslår å videreføre denne adgangen. Dersom partene blir enige om slike vilkår for utvikling av et område som er omfattet av områdemodellen, må dette avtales i en supplerende avtale, jf. forslaget til ny § 11-8 d og kapittel 3.5.10 ovenfor.

3.5.17 Rettsikkerhetsgarantier. Deltagelse, klageadgang og overprøving

Områdemodellen innebærer konkrete betalingsforpliktelser for eiendommene i det aktuelle området, og det er viktig at ordningen ivaretar rettsikkerheten.

Departementets forslag bidrar til at grunneierne i første omgang får anledning til å medvirke i utformingen av områdemodellen gjennom deltakelse i planprosessen. Kommunen har, som det fremgår av kapittel 3.5.7.5, plikt til å varsle og legge til rette for medvirkning i planprosessen. Kommunen må også beskrive rammer og forpliktelser så tydelig at medvirkningen blir reell. Det vil si at grunneier forstår hva kommunen legger opp til å vedta når det gjelder bidragets art og omfang. Medvirkningen vil også gi grunneier mulighet til å gi innspill til grunnlaget for betalingsforpliktelsen før vedtak fattes. Det betyr imidlertid ikke at kommunen må ta hensyn til disse innspillene, men de må vurderes i saksutredningen forut for vedtaket om arealplan.

Kommunestyrets endelige vedtak om reguleringsplan er et enkeltvedtak som kan påklages, jf. plan- og bygningsloven § 12-12 tredje ledd. Grunneier har mulighet til å få sine anførsler til det faktiske og rettslige grunnlaget for bidraget størrelse vurdert på nytt, eller komme med nye innvendinger ved å klage på vedtaket om reguleringsplan. Kommunen må da vurderer sitt vedtak på nytt. Fastholder kommunen sitt vedtak, vil statsforvalteren måtte vurdere grunneierens innvendinger i klagesaksbehandling.

Muligheten for overprøving av kommunens vurderinger er en viktig rettssikkerhetsgaranti for å sikre at grunneier og andre berørtes interesser, vurdert og avveid i samsvar med kriteriene som er gitt i loven. Forslaget innebærer at aktørene kan påklage vurderinger av infrastrukturbehov og kostnadsfordeling når områdemodellen er innarbeidet i en reguleringsplan. Statsforvalteren må i slike tilfeller vurdere om kriteriene i § 11-8 a femte og sjette ledd er fulgt og påse at betalingsforpliktelsen oppfyller kriteriene i §§ 11-8 b til e.

Dersom områdemodellen tas inn i kommuneplan eller kommunedelplan, vil den ikke kunne påklages. Dette er i samsvar med gjeldende rett om at vedtak om kommuneplan ikke kan påklages, jf. § 11-15. Departementet mener imidlertid at muligheten til å påklage reguleringsplanen vil ivareta rettsikkerheten i tilstrekkelig grad, siden den konkrete betalingsforpliktelsen for eiendommene skal følge av reguleringsplanen.

Departementet legger opp til at statsforvalteren skal kunne prøve planvedtaket på vanlig måte, det vil si lovanvendelse, saksbehandling og om det foreligger myndighetsmisbruk. Ved prøving av det frie skjønnet skal statsforvalteren legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd. Det vil være opp til kommunens frie skjønn å bestemme om områdemodellen skal benyttes, samt omfang og plassering av hensynssonen. Det samme gjelder rekkefølgekrav gitt

som forutsetning for utbyggingen. Kvalitet og standardnivå på infrastrukturen vil det også være opp til kommunen å vurdere, jf. § 11-8 a sjette ledd bokstav a. Departementet påpeker imidlertid at kommunens standardkrav må være saklige, i den forstand at det ikke kan stilles skjerpede krav i forhold til hva kommunen ville forutsette for infrastruktur som kommunen opparbeider på egne budsjetter. Hvis statsforvalteren ønsker å endre på disse delene av planen, og kommunen ikke er enig i endringene, må klagesaken sendes Kommunal- og moderniseringsdepartementet for avgjørelse.

De øvrige skjønsmessige vurderingene knyttet til hensynssonen etter § 11-8 a femte og sjette ledd, og §§ 11-8 b til e, skal være undergitt rettsanvendelsesskjønn og kan prøves fullt ut av statsforvalteren. Dette innebærer at statsforvalteren fullt ut kan overprøve både om infrastrukturen den enkelte skal betale for vil belastes av eiendommen, og om bidragets størrelse tilsvarer belastningen fra eiendommen. Departementet understreker imidlertid at statsforvalteren og domstolene bør være tilbakeholdne med å overprøve kommunens vurdering av om infrastrukturen vil belastes av de konkrete eiendommene. Som sagt ovenfor, vil det kunne være usikkerhet knyttet til dette, for eksempel når det gjelder hvilke deler av veinettet som faktisk vil benyttes fra et boligområde. Det sentrale elementet ved overprøving vil da heller kunne være angivelsen av hvor stor belastningen vil være.

Forslaget åpner også for at det kan inngås en avtale om hvordan det fastsatte bidrag skal oppfylles. Slike avtaler vil kunne inneholde en ren gjentakelse av en fastsatt forpliktelse i hensynssone, i tillegg til andre forhold som er av selvstendig betydning for grunneier. Avtalen skal følge kriteriene i § 11-8 d. Departementet har vurdert om det bør innføres en anledning til å påklage avtalen, særskilt eller i tilknytning til vedtak om rammetillatelse. Dette kunne tenkes som en klage over selve avtalen, eller eventuelt inngå i en klage over rammetillatelsen for grunneiers prosjekt. En slik avtale vil imidlertid ha en forvaltningsrettslig uklar status, og en klageadgang vil ikke uten videre la seg samordne. En mulighet kunne være at avtalen knyttes til rammetillatelsen eller ett-trinnstillatelsen. Da vil avtalen være tema for en klage over tillatelsen.

Departementet anser imidlertid grunneiers rettssikkerhet som tilstrekkelig ivaretatt uten en slik klagerett på avtalen. Omfanget av grunneierens forpliktelse skal vedtas i en plan som kan påklages, og en eventuell avtale kan ikke gå lenger enn dette. Aktørene har i tillegg til klageadgangen til statsforvalteren over arealplanen, også en mulighet for ytterligere prøving gjennom å reise søksmål ved domstolene. Domstolene kan prøve gyldigheten av avtalen i tillegg til arealplanen.

3.6 Departementets forslag til videreføring av reglene om utbyggingsavtaler med justeringer – alternativ til områdemodellen

3.6.1 Bestemmelsens virkeområde

Forslaget til ny områdemodell innebærer at infrastrukturbehov og kostnader til infrastrukturen fastsettes og fordeles i arealplan. Modellen vil være et nyttig verktøy for å bedre forutsigbarheten for grunneier, hindre såkalte gratispassasjerer og se større områder i sammenheng. Siden modellen forutsetter private forpliktelser i reguleringsplan, gir den også en mulighet til å klage på kommunens fastsettelse av kostnaden som den private må betale til nødvendig infrastruktur ved utbygging. Dette er nytt i forhold til gjeldende regelverk. Områdemodellen kan dermed løse noen av de problemene som ikke lar seg løse ved bruk av det vi kan betegne som tradisjonelle utbyggingsavtaler.

Departementet mener at områdemodellen vil være et nyttig verktøy og passe særlig godt for kommuner med stort utbyggingspress. Det vil imidlertid fortsatt være behov for å beholde muligheten til å benytte tradisjonelle utbyggingsavtaler. Dette vil være aktuelt der det bygges etter eksisterende planer, og der kommunen ikke anser det som hensiktsmessig eller nødvendig å benytte en områdemodell.

De supplerende reglene om utbyggingsavtaler er i utgangspunktet ment å være en mulighet der kommunen ikke har vedtatt en områdemodell. Det foreslås presisert i lovteksten at utbyggingsavtaler kun kan inngås der det ikke er vedtatt en hensynssone med områdemodell i arealplan.

Departementet legger til grunn at forslaget til endringer i reglene for utbyggingsavtaler i stor grad vil samsvare med dagens regler, men innebære noen presiseringer og justeringer. I forslaget gjøres det hovedsakelig endringer i vilkårene for utbyggingsavtalenes innhold. Forslaget innebærer også en presisering av at vilkårene for hva en utbyggingsavtale kan inneholde er ment å være rettsanvendelsesskjønn, som kan prøves fullt ut av domstolene. I tillegg foreslår departementet noen tilføyelser i bestemmelsen om det såkalte forutsigbarhetsvedtaket som må fattes av kommunen.

Det viktigste elementet i reglene om utbyggingsavtaler er å sette rammer for avtaler om hvordan kommunale anlegg knyttet til teknisk og grønn infrastruktur skal gjennomføres og finansieres. Dette er for eksempel kommunale veier og gater, sykkelveier, grøntområder, avfallshåndtering, anlegg for transport av avløpsvann, T-banestasjoner og trikketraséer mv. Slike tiltak faller klart inn under begrepet infrastruktur i lovteksten.

Utbyggingsavtalene kan i prinsippet også gjelde statlig og fylkeskommunal infrastruktur, se nærmere om dette i kapittel 3.2.9

3.6.2 Lovens definisjon av utbyggingsavtale

Departementet foreslår å forenkle definisjonen av en utbyggingsavtale i definisjonsbestemmelsen i kapittel 17 i loven. I forslaget beholder vi begrepene grunneier og utbygger. Vi bemerker imidlertid at det er den som er ansvarlig for gjennomføringen av utbyggingen, som blir ansvarlig for forpliktelsen som følger av utbyggingsavtalen. Om det er grunneier, tiltakshaver, utbygger eller andre som oppfyller plikten blir da kommunen uvedkommende.

Forslaget er ikke ment som en endring av gjeldende rett. Det er kun et forslag til omformulering for å gjøre bestemmelsen enklere å forstå.

3.6.3 Forutsigbarhetsvedtak

Departementets forslag innebærer at det fortsatt vil være en forutsetning for å bruke utbyggingsavtaler at kommunen fatter et såkalt forutsigbarhetsvedtak. Dagens bestemmelse, som stiller krav om et forutsigbarhetsvedtak for å kunne inngå en utbyggingsavtale, foreslås videreført med noen presiseringer. For å tydeliggjøre hva bestemmelsen gjelder foreslår departementet å endre bestemmelsens overskrift til *Forutsigbarhetsvedtak for utbyggingsavtaler*.

Departementet foreslår også å presisere i lovteksten at kommunen så lang som mulig skal synliggjøre hvilken type infrastruktur og i hvilke områder grunneier kan forvente at kommunen vil la inngå i en utbyggingsavtale. Dersom kommunen synliggjør hvilken type infrastruktur og i hvilke områder det forventes utbyggingsavtaler om privat finansiering av for eksempel vei, vann, avløp og parker/friområder, vil forutsigbarhetsvedtaket bli mer informativt for grunneier. Forslaget er ikke en endring av gjeldende rett, men med denne presiseringen ønsker departementet å understreke behovet for at kommunen foretar noen prioriteringer så tidlig som mulig.

Det kan være utfordrende for kommunen å angi slike behov tidlig i prosessen, for eksempel allerede på kommuneplannivå. Den mer detaljerte vurderingen av konkrete behov kommer ofte senere. Departementet mener likevel kommunene bør bruke ressurser på dette. Det vil bidra til større grad av forutsigbarhet for grunneierne dersom kommunen tidlig i prosessen formidler prioriteringer og behov for infrastruktur.

Departementet viser til at forslaget til ny områdemodell stiller krav til tidlig synliggjøring av infrastrukturbehov. Planarbeidet med en områdemodell vil trolig gi kommunene mer

erfaring med tidligere avklaring av behov for infrastruktur, og denne tankegangen kan med fordel også benyttes ved bruk av utbyggingsavtaler.

Krav fra berørte myndigheter i planleggingen, som for eksempel veimyndighetene, kan gi usikkerhet om kostnader for tiltak knyttet til riks- og fylkesveinettet i mange utbyggingssituasjoner. Departementet viderefører derfor bestemmelsen om at kommunen skal legge til rette for medvirkning av berørte grupper og interesser. Berørte myndigheter bør gjennom medvirkning i kommunens arbeid med forutsigbarhetsvedtaket bidra til å klarlegge hvilke forutsetninger som skal til for at et område kan bygges ut.

Det foreslås presisert i lovteksten at kommunen ikke kan kreve at det inngås en utbyggingsavtale. Byggetillatelse kan dermed heller ikke avslås av den grunn at avtale ikke er inngått. Dette er en videreføring av gjeldende rett.

3.6.4 Utbyggingsavtalens innhold

3.6.4.1 Innledning

Departementet foreslår både strukturelle og innholdsmessige endringer i bestemmelsen om hva en utbyggingsavtale kan inneholde. Med forslaget til endringer i bestemmelsens struktur ønsker departementet å gjøre bestemmelsen klarere og mer oversiktlig.

Forslaget til endringer i bestemmelsens innhold, skal gjøre det tydeligere hva som ligger i rammene for private bidrag når det skal inngås utbyggingsavtaler. Kravene i gjeldende plan- og bygningsloven § 17-3 om at bidragene fra private må være nødvendige og forholdsmessige er basert på skjønn. Vilklårene i bestemmelsen har ifølge både kommuner og utbyggere medført liten grad av forutsigbarhet, og tidkrevende forhandlingsprosesser mellom kommuner og utbyggere.

Departementet ser at det fortsatt vil være et behov for konkrete vurderinger i ulike utbyggingsområder og ulike utbyggingsprosjekter. Det er en utfordring å finne balansen mellom en fleksibel løsning og klare bestemmelser. Bestemmelsene vil derfor fortsatt være noe skjønnsmessig utformet, men med forslaget ønsker departementet å forenkle utformingen av vilklårene og angi tydeligere rammer for de vurderingene som må gjøres. Departementet mener forslaget vil gjøre det lettere å forstå bestemmelsen.

3.6.4.2 Hva en avtale kan inneholde bestemmelser om

I forslaget til bestemmelsen om hva en utbyggingsavtale kan inneholde angir departementet først punktvis hva utbyggingsavtalen kan inneholde bestemmelser om.

Her foreslås det noen strukturelle endringer, men også noen innholdsmessige endringer.

En utbyggingsavtale vil som regel gjelde oppfyllelse av kommunal infrastruktur som er angitt som rekkefølgekrav i kommunens arealplan, men kan også omfatte fylkeskommunal og statlig infrastruktur. Rekkefølgekrav er en absolutt hindring for utbygging, og oppfyllelse av kravene kan gjøre området byggeklart. Grunneiere har derfor interesse av å forhandle om en utbyggingsavtale. Avtalen kan imidlertid også gjelde andre planbestemmelser, samt visse boligpolitiske tiltak som er særskilt angitt i bestemmelsen om hva en avtale kan inneholde.

Departementet foreslår å ta ut formuleringen som sier at en utbyggingsavtale kan gjelde forhold som kommunen har gitt bestemmelser om i arealdelen til kommuneplan eller reguleringsplan. Etter departementets vurdering fanges dette opp av alternativet om at avtalen kan inneholde bestemmelser om at grunneier eller utbygger skal besørge eller helt eller delvis bekoste infrastruktur som følger av eller er nødvendige for gjennomføringen av planvedtak. Se nærmere redegjørelse for dette vilkåret i kapittel 3.6.4.3. Førstnevnte formulering anses dermed som overflødig.

Departementet foreslår også å tilføye i bestemmelsen at avtalen kun kan gjelde infrastruktur som ikke allerede er tilstrekkelig etablert. Utbyggingsavtalene vil dermed ikke kunne brukes for å unngå såkalte gratispassasjerer. For å unngå den såkalte gratispassasjerproblematikken, må kommunene benytte seg av forslaget til ny områdemodell.

Det foreslås også presisert at kostnader til drift av infrastrukturanlegg, etter at kommunen har overtatt tiltaket, heller ikke kan omfattes. Det samme gjelder generelle og administrative kostnader kommunen får som følge av utbygging. Dette kan for eksempel være kostnader til drift av kommunale anlegg, kostnader til flere busser i kollektivtilbudet eller kostnader til å utvide staben i kommuneadministrasjonen.

Departementet foreslår å videreføre bestemmelsene om adgangen til å avtale forskuttering av kommunale tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av planvedtak, og adgangen til å regulere antallet boliger i et område, samt største og minste boligstørrelse. Forslaget viderefører også adgangen til å avtale nærmere krav til bygningers utforming der det er hensiktsmessig, samt at kommunen eller andre skal ha fortrinnsrett til å kjøpe en andel av boligene til markedspris. Departementet foreslår imidlertid at disse deles opp som to separate alternativer for å bedre lesbarheten i bestemmelsen.

3.6.4.3 Rammene for private bidrag

3.6.4.3.1 Innledning

Departementet foreslår å tydeliggjøre vilkårene for når det kan kreves private bidrag gjennom en utbyggingsavtale. Forslaget viderefører kravet om at infrastrukturtiltaket må være *nødvendig* for at den aktuelle eiendommen skal kunne bygges ut. Det må, som etter gjeldende rett, være en direkte og saklig sammenheng mellom infrastrukturtiltaket som skal etableres og den konkrete utbyggingen. Det må fortsatt også foretas en forholdsmessighetsvurdering. Det må foretas en vurdering av forholdet mellom det infrastrukturtiltaket utbygger skal besørge eller bekoste og den konkrete utbyggingen. Vilråene foreslås imidlertid formulert noe annerledes enn i gjeldende regelverk.

3.6.4.3.2 Infrastrukturtiltaket må følge av plan

Hvilke infrastrukturtiltak som må etableres før utbygging kan skje vil fortsatt følge av fastsatte krav i arealplan, vanligvis rekkefølgekrav etter plan- og bygningsloven §§ 11-9 første ledd nr. 4 og 12-7 første ledd nr. 10.

I forslaget presiserer departementet i bestemmelsens første ledd at infrastrukturtiltaket som utbyggingsavtalen gjelder må følge av arealplan eller være nødvendig for gjennomføringen av planvedtaket. En utbyggingsavtale kan kun inneholde elementer som er lovlig vedtatt i bindende arealplan. Det er ikke tilstrekkelig at kommunen har hjemmel til å vedta tiltaket. Det er både infrastrukturtiltak som følger direkte av vedtatt arealplan, og tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av det vedtatte infrastrukturtiltaket, som kan være grunnlag for en utbyggingsavtale. Dette innebærer at ikke alle detaljer ved infrastrukturtiltaket må fremgå eksplisitt av planbestemmelsen. Også andre plankrav som er nødvendige for å få gjennomført tiltaket kan inngå i den private forpliktelsen. Dette samsvarer med gjeldende rett.

3.6.4.3.3 Infrastrukturtiltaket må tjene utbyggingseiendommen direkte

Et sentralt grep i forslaget er presiseringen av vilkåret om at infrastrukturtiltaket må være nødvendig for den konkrete utbyggingen, dersom det skal kunne inngås en utbyggingsavtale. Dette følger også av gjeldende regelverk, men departementet har inntrykk av at det ikke alltid tillegges den vekten det var tiltenkt. Det er derfor nødvendig med en presisering av rammene for private forpliktelser i en utbyggingsavtale. Forslaget presiserer at nødvendighetsvurderingen skal baseres på om infrastrukturtiltaket vil tjene utbyggingseiendommen direkte. Dersom dette er tilfellet vil kravet om nødvendighet og saklig sammenheng være oppfylt, slik at det kan avtales en privat forpliktelse gjennom utbyggingsavtale.

Utbyggingsavtalen kan gjelde infrastrukturtiltak både innenfor og utenfor det konkrete planområdet, så lenge det tjener eiendommen som bebygges. Dersom for eksempel infrastrukturtiltaket er et veianlegg, må det vurderes om veien vil tjene utbyggingen. Det er i denne forbindelse naturlig å vurdere om utbyggingen vil ha nytte av veien eller om utbyggingen vil belaste veien, det vil si om veien vil avhjelpe økt trafikk som følge av utbyggingen. Departementet mener formuleringen i forslaget bidrar til å klargjøre kravet om at det må være en direkte sammenheng mellom infrastrukturtiltaket og den konkrete utbyggingen.

I Selvaag-saken (HR-2021-953-A) og Entra-saken (LB-2019-135154) ble det lagt til grunn at såkalte «sumvirkninger» kan tas i betraktning ved vurderingen av om et rekkefølgekrav er i tråd med plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 10. Med sumvirkninger menes den samlede virkningen av utbygging generelt, og ikke kun virkningen av utbyggingen på den konkrete eiendommen.

I Selvaag-dommen uttalte Høyesterett samtidig at det må være en så relevant og nær sammenheng mellom infrastrukturtiltaket og utbyggingsprosjektet at det er berettiget å kreve at utbyggingen gjennomføres i en bestemt rekkefølge. Det er ikke i seg selv tilstrekkelig at infrastrukturtiltaket anses formålstjenlig eller ønskelig hvis tiltaket ikke står i en slik sammenheng med det nye prosjektet. Det ble videre lagt til grunn at kommunen ikke kan omgå reglene om innholdskravene til utbyggingsavtaler ved å vedta rekkefølgekrav som ikke kan inkluderes i en utbyggingsavtale, dersom realiteten er at rekkefølgekravene utgjør de forpliktelser kommunen vil pålegge utbygger i en utbyggingsavtale. Departementet tolker dommene slik at det vil være adgang til å ta sumvirkninger i betraktning ved vurderingen av hvilke tiltak som kan inngå i både rekkefølgekravet og den etterfølgende utbyggingsavtalen, så lenge infrastrukturtiltaket er nødvendig for den konkrete utbyggingen. Størrelsen på kostnaden som pålegges den enkelte eiendom gjennom en utbyggingsavtale, vil imidlertid begrenses av forholdsmessighetsvurderingen i forslaget § 17-4 tredje ledd, jf. kapittel 3.6.4.3.4.

Hvor stor graden av tilknytning mellom utbyggingen og infrastrukturtiltaket skal være for at en utbygger skal kunne pålegges en forpliktelse gjennom en utbyggingsavtale, er et sentralt spørsmål ved vurderingen av nødvendighetsvilkåret i gjeldende § 17-3. Et spørsmål som kom opp i Entra-saken, som er nevnt ovenfor, er om det er tilstrekkelig med kun en bagatellmessig tilknytning mellom infrastrukturtiltaket og den konkrete utbyggingen. Departementet mener det må være et krav at infrastrukturtiltaket tjener utbyggingseiendommen direkte. Dette er presisert i forslaget, og innebærer et strengt krav til sammenheng mellom infrastrukturtiltaket og utbyggingen. Dette kan imidlertid være en vanskelig vurdering i praksis. Vurderingen vil innebære at det må ses hen til både typen infrastruktur og nærheten til utbyggingseiendommen. Etter departementets

vurdering vil det ikke være tilstrekkelig at infrastrukturen kan *tenkes* å benyttes av alle beboerne i et større område. Det må være en klarere og mer direkte sammenheng for at den skal oppfylle kravet om å tjene den enkelte utbyggingseiendommen direkte. Kravet om sammenheng i utbyggingsavtalene er ment å være noe strengere enn kravet for å innta infrastrukturen i den foreslåtte områdemodellen.

Sammenhengen må altså være mer konkret og synlig. Turløyper i nærheten av et hytteområde vil for eksempel kunne tjene eiendommen når de går mellom hytteområdet og lokale tjenestetilbud, parkering og liknende. Men jo lenger unna utbyggingseiendommen man kommer, jo svakere blir tilknytningen. Det alminnelige turløypenettet utenfor hytteområdet omfattes ikke. Dette er et mer generelt tilbud i området. Et annet eksempel på infrastruktur som faller utenfor kan være en rundkjøring som i all hovedsak skal tjene til gjennomfartstrafikk, men som også er avkjørsel til et større område som eiendommen ligger i. Hvis rundkjøringen derimot er en avkjørsel til den aktuelle eiendommen og noen andre konkrete eiendommer, for eksempel ett felt, kan rundkjøringen ha tilstrekkelig tilknytning til eiendommen til at nødvendighetskravet er oppfylt.

Departementet vurderer muligheten for å stilles nærmere krav til begrunnelse eller synliggjøring fra kommunens side i tilfeller der det er tvil om tilknytningen er tilstrekkelig.

Departementet understreker at forslaget legger opp til en konkret vurdering av når tilknytningen kan anses som direkte. I høringen ønsker departementet tilbakemelding på om forslaget er klart nok eller om avgrensningen kan gjøres på andre måter.

3.6.4.3.4 Den private forpliktelsen må stå i forhold til den konkrete utbyggingen - forholdsmessighetsvurderingen

Forslaget oppstiller også et vilkår om at den private forpliktelsen ikke kan overstige den belastningen infrastrukturen får som følge av utbyggingen på eiendommen. Dette vilkåret er en omformulering og forenkling av kravet til forholdsmessighet som også skal foretas etter gjeldende rett. Forslaget presiserer at grunneier ikke skal finansiere mer enn den forholdsmessige påkjenningen det enkelte prosjekt påfører infrastrukturtiltaket. Betalingsforpliktelsen må knyttes opp mot utbyggingsprosjektet, og vil dermed ikke være en generell betalingsforpliktelse. Forslaget skal tydeliggjøre forholdsmessighetsvurderingen som skal foretas etter bestemmelsen, men er ikke ment å endre gjeldende rett.

Dersom det først er lagt til grunn at et infrastrukturtiltak er nødvendig for utbygging, vil forholdsmessighetsvurderingen sørge for at størrelsen på forpliktelsen justeres ut fra i hvor stor grad utbyggingen vil belaste infrastrukturtiltaket. Det er et absolutt krav at forpliktelsen må stå i forhold til den belastningen prosjektet påfører infrastrukturen. Forholdsmessighetsvurderingen vil i noen grad måtte baseres på et estimat eller anslag, ved at partene tar utgangspunkt i gjennomsnittsbetraktninger. Slik er det også etter gjeldende rett. Den konkrete belastningen vil være et utslag av beboernes eller brukernes adferd, og kan ikke være kjent på avtaletidspunktet. En fastsetting av den konkrete belastningen må derfor gjøres ved hjelp av beregningsmodeller og statistiske beregninger.

Store utbyggingsprosjekter vil som utgangspunkt gi større belastning enn mindre prosjekter. Bygging av boliger vil gjerne belaste et parkområde, sykkelsti eller en trikkelinje i nærheten. Et kjøpesenter vil belaste veianlegget forbi senteret. Motsetningsvis vil bygging av seniorboliger eller arbeidsplasser ikke belaste en lekeplass.

Det er ikke mulig for departementet å gi uttømmende eksempler på alle mulige situasjoner. Det vil være behov for konkrete vurderinger. Det er imidlertid på det rene at utbyggingsprosjektet normalt ikke er det eneste som vil belaste infrastrukturen. Forholdsmessighetsvurderingen innebærer at grunneiers forpliktelse må tilpasses øvrige brukeres belastning på infrastrukturen. Departementet legger til grunn at det først og fremst må være kommunens ansvar å vurdere og synliggjøre i hvor stor grad den enkelte utbyggingen har nytte av, eller belaster et regulert infrastrukturtiltak.

I likhet med situasjonen etter gjeldende rett, vil grunneiers antatte fortjeneste ikke være direkte relevant som grunnlag for fastsetting av bidragets størrelse. Et stort inntjeningspotensial gir i seg selv ikke grunnlag for en større «andel». Størrelsen på utbyggingen vil imidlertid, som nevnt ovenfor, være relevant ved at større utbygginger gjerne fører til økt belastning. Dermed må de bære en større andel av kostnadene. Dette er i samsvar med gjeldende rett.

Kostnader til infrastrukturen som ikke kan kreves dekket av private, må dekkes av det offentlige. Vilkåret i gjeldende rett om at grunneiers forpliktelse må ses i sammenheng med kommunes bidrag, vil etter departementets syn fanges opp av formuleringen i forslaget. Forslaget innebærer etter departementets vurdering at det ikke er behov for en særskilt vurdering av dette.

Departementet bemerker at noen infrastrukturtiltak i hovedsak vil være kommunens ansvar, fordi de ikke eller i svært liten grad belastes av eiendommene som skal bygges ut. Dette er for eksempel veier som skal tjene gjennomfartstrafikk, og dermed ikke

tjener utbyggingseiendommen direkte. Det samme gjelder infrastruktur som tjener eiendommer som ikke skal bebygges. Rekkefølgekrav om slik infrastruktur kan ikke oppfylles av utbyggerne alene. Dette innebærer at enkelte områder ikke kan bygges ut før kommunen har sørget for gjennomføringen av disse tiltakene.

3.6.4.3.5 Fortsatt behov for dispensasjon

Departementets forslag viderefører i hovedsak gjeldende rett og innebærer at det fortsatt vil være behov for at kommunen i noen tilfeller gir dispensasjon fra et rekkefølgekrav. Dette vil være aktuelt der en grunneier har bidratt med sin andel av kostnaden til et infrastrukturtiltak som følger av et rekkefølgekrav, uten at infrastrukturtiltaket dermed er fullfinansiert. Muligheten til å gi dispensasjon fra rekkefølgekrav er altså et virkemiddel kommunen kan bruke for at en grunneier skal kunne komme i gang med sitt prosjekt, selv om infrastrukturtiltaket ikke er fullfinansiert. Dette bidrar til å hindre at utbygging stopper opp.

3.6.4.3.6 Kort om realopparbeidelse

Forslaget medfører ikke endringer i adgangen til å avtale bidrag fra grunneier i form av realytelser. Realytelser innebærer at en (eller flere) grunneiere/utbygger(e) står for opparbeidelsen av infrastrukturtiltaket. I likhet med etter gjeldende rett vil det være et krav at forpliktelsen grunneier påtar seg er innenfor rammene som gjelder for avtalen. Der en utbyggingsavtale supplerer eller erstatter opparbeidingsplikten etter § 18-1, kan avtalen omfatte opparbeidingsplikt innenfor rammene i § 18-1.

3.6.4.3.7 Bidrag fra kommunen

Departementet foreslår å presisere tydeligere at dersom kommunen bidrar til gjennomføring av arealplanen, kan dette hensyntas ved fastsetting av private bidrag. Bestemmelsen forutsetter at kommunen og grunneier eller utbygger er enige om en slik fordeling. Avtalen kan medføre at det private bidraget blir noe større enn det belastningsvurderingen tilsier. Det er en forutsetning at forpliktelsen kommunen påtar seg er en økonomisk, eller annen forpliktelse, som innebærer en fordel for grunneieren. Et bidrag fra kommunen kan for eksempel være bistand til å koordinere flere grunneiere. Det kan også være administrative kostnader i forbindelse med å redusere utbyggers kostnader til merverdiavgift ved realopparbeiding, se nærmere om dette i kapittel 3.2.11. Dette er ressursbruk og innsats som kommunen i utgangspunktet ikke har noen plikt til å gi, men som vil være til nytte for å få til en raskere realisering av arealplanen. Dette kommer også utbygger til gode. Det er imidlertid kun kommunens konkrete og rimelige kostnader som kan dekkes. Bestemmelsen kan ikke innebære noen form for inntekt for kommunen utover kostnadsdekning.

Forslaget er i utgangspunktet en videreføring av gjeldende rett, men rammene for slike bidrag synes å ha vært uklare i praksis. Forslaget er derfor ment som en klargjøring.

3.6.4.3.8 Særlig om merverdiavgift

Forslagene til endringer i reglene om utbyggingsavtaler er ikke ment å påvirke gjeldende rett med hensyn til håndteringen av merverdiavgift.

Ved realopparbeiding vil utbygger opparbeide infrastruktur som overgis til kommunen etter ferdigstilling. Eventuell merverdiavgift som ikke er fradragsberettiget for utbygger, eller som må tilbakebetales/nedjusteres når infrastrukturen overføres til kommunen, vil være en del av kostnaden for utbygger. Hvis kommunen selv opparbeider, vil merverdiavgift som regel ikke være en del av den endelige kostnaden. For å utligne denne forskjellen, forekommer det ofte at det avtales mekanismer i utbyggingsavtalen som fjerner eller reduserer merverdiavgiftskostnaden for utbygger, enten ved at det skal inngås avtale om overføring av justeringsplikt eller justeringsrett til kommunen (justeringsmodellen), eller ved at kommunen er formelt ansvarlig for opparbeidingen (anleggsbidragsmodellen). Se nærmere om dette i kapittel 3.2.11.

Dersom avtale om overføring av justeringsrett inngås for infrastrukturen som utbygger skal opparbeide i henhold til utbyggingsavtalen, kan kommunen få refundert merverdiavgiften på infrastrukturen (og som den private utbyggeren er blitt belastet med) gjennom oppjustering av merverdiavgiftsfradrag eller merverdiavgiftskompensasjon. I slike tilfeller oppstår det spørsmål om kommunen kan beholde hele eller deler av merverdiavgiften som kommunen får refundert fra staten. Det vil i så fall gjelde den delen av beløpet som overstiger kommunens kostnader med å administrere refusjonen. Alternativt blir spørsmålet om den refunderte merverdiavgiften skal tilbakeføres til utbygger eller hensyntas på annen måte.

Private bidrag skal bidra til å løse konkrete infrastrukturbehov. Departementet legger til grunn at kommunen ikke kan forutsette at bruk av justeringsmodellen skal innebære finansieringsbidrag ut over det infrastrukturen eventuelt koster kommunen.

Departementet mener at slike «inntekter» i tilknytning til utbyggingsavtaler må det tas hensyn til ved endelig fastsettelse av bidraget fra utbygger. Kommunen kan følgelig ikke forutsette et bidrag i form av (en andel av) refundert merverdiavgift, ut over det som er nødvendig for å dekke kommunens kostnader til å administrere ordningen. Refundert merverdiavgift må i slike tilfeller komme til fradrag i grunneiers bidrag til kommunal infrastruktur.

Et spørsmål er om kommunene burde forpliktes til å inngå justeringsavtaler eller benytte anleggsbidragsmodellen, for å bidra til å redusere belastningen for private bidragsytere. Departementet foreslår ikke en slik regel da det er en viss mulighet for at

slike særavtaler kan medføre ulemper for kommunen, særlig når det gjelder å påta seg rollen som byggherre ved bruk av anleggsbidrag.

Som beskrevet ovenfor vil imidlertid avtaler om justeringsrett eller -plikt eller anleggsbidrag kunne innebære en egeninnsats fra kommunens side som kan medføre at private finansieringsbidrag kan bli noe større, jf. forslaget til § 17-9 tredje ledd. Refusjon av merverdiavgift vil videre gjøre utbyggere bedre i stand til å oppfylle finansieringsforpliktelser etter områdemodellen, noe som gjør at kommunen kan ha en egeninteresse i dette.

3.6.4.3.9 Statlig- og fylkeskommunal infrastruktur

Forslaget til endringer i lovteksten innebærer ikke endringer i gjeldende rett når det gjelder adgangen til at en utbyggingsavtale kan omfatte statlig eller fylkeskommunal infrastruktur.

3.6.4.3.10 Sosial infrastruktur

Departementet foreslår at forbudet mot vilkår om sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler tas inn som en egen bestemmelse i loven. Byggesaksforskriften § 18-1 foreslås dermed opphevet.

Departementets forslag til justerte regler om utbyggingsavtaler bygger på dagens regler. Flere kommuner har pekt på at det allerede er store utfordringer knyttet til finansiering av teknisk infrastruktur, og at en åpning for å kreve bidrag til sosial infrastruktur sprenger rammen for det kommunen kan kreve av de private.⁴⁴ Departementet foreslår derfor å videreføre forbudet mot sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler.

3.6.4.3.11 Rettsanvendelsesskjønn

Bestemmelsene om rammene for de private forpliktelsene i utbyggingsavtaler er ment å være rettsanvendelsesskjønn, som kan overprøves fullt ut av domstolene. Vurderingen av om infrastrukturen som følger av arealplan tjener eiendommen som bebygges, skal kunne overprøves av domstolene. Det samme gjelder vilkåret om at den private forpliktelsen ikke skal overstige den belastningen som infrastrukturen får som følge av utbyggingen på eiendommen eller den nytten infrastrukturen har for utbyggingen.

Lovreglene om utbyggingsavtaler er en kraftig innskrenking i den ellers vide adgangen til å inngå avtaler. Styrkeforholdene mellom kommunen og utbygger kan videre være skjevt, siden kommunen fullt ut avgjør om grunneier kan utnytte sin eiendom.

⁴⁴ Se Samfunnsøkonomisk analyse sin rapport 36-2018 "*Finansiering av offentlig infrastruktur i utbyggingsområder*", punkt 6.1.

Departementet mener det er viktig at domstolene kan prøve vilkårene fullt ut for å kunne ivareta de private partenes rettsikkerhet. Dette fremstår som særlig viktig siden utbyggingsavtalene ikke vil være enkeltvedtak som kan påklages etter reglene i forvaltningsloven.

Departementet legger for øvrig til grunn at utbyggers samtykke etter forhandling normalt ikke skal ha noen vekt ved vurdering av avtalens gyldighet. Kombinasjonen av styrkeforholdet mellom partene, og at utbygger ofte har et tidspress for å komme i gang, tilsier at utbygger lett kan føle seg presset til å inngå avtaler i strid med rammene i loven. Dette taler for at avtalen må vurderes ut fra sitt innhold alene. Departementet legger likevel til grunn at det vil være anledning til å vektlegge utbyggers samtykke i grensetilfeller. Det kan tenkes tilfeller der det i forhandlingene har vært uttalt tvil om infrastrukturen eller bidragets størrelse, og grunneier likevel eksplisitt aksepterer avtalen. Et samtykke kan imidlertid ikke være grunnlag for et tydelig brudd på rammene i loven.

3.6.5 Saksbehandling og offentlighet

Forslaget viderefører gjeldende § 17-4 med noen mindre språklige endringer i bestemmelsens andre ledd.

3.6.6 Klage

Forslaget viderefører gjeldende § 17-5 om at utbyggingsavtalen ikke kan påklages.

Departementet har vurdert innføring av en klage- eller overprøvingsordning for utbyggingsavtaler, men har kommet til at det vil være ressurskrevende og utfordrende å få til i praksis.

En av fordelene ved bruk av den foreslåtte områdemodellen vil være utbyggers adgang til å påklage den kostnadsfordelingen som er fastsatt i reguleringsplan. Manglende klageadgang på utbyggingsavtaler kan dermed avhjelpes dersom kommunen tar i bruk områdemodellen.

Vi viser for øvrig til at departementets foreslår en presisering av at vilkårene for hva en utbyggingsavtale kan inneholde skal være rettsanvendelsesskjønn. På denne måten vil det være mulighet for å få en utbyggingsavtale overprøvd av domstolene.

3.6.7 Forskrifter

Forslaget viderefører gjeldende § 17-6.

3.6.8 Dispensasjon. Samtykke til å fravike reglene.

Forslaget viderefører gjeldende § 17-7.

4 Andre forslag til lovendringer

4.1 Bestemmelse om avfallssystem

Det følger av forurensningsloven §§ 30 og 32 at kommunen er ansvarlig for innsamling av husholdningsavfall, mens næringslivet selv har ansvar for at næringsavfall som produseres blir fraktet til lovlig avfallsanlegg eller går til gjenvinning. Kommunen kan stille krav til avfallssystemer i bestemmelser til reguleringsplan, jf. § 12-7 nr. 2 og nr. 4. Grunnlaget ligger i § 12-7 nr. 2 som sier at det i nødvendig utstrekning kan gis bestemmelser om vilkår for bruk av arealer, bygninger og anlegg i planområdet eller forbud mot former for bruk, for å fremme eller sikre formålet med planen, samt ivareta ulike hensyn i eller av hensyn til forhold utenfor planområdet. Hjemmelen i § 12-7 nr. 4 utdyper dette til bl.a. å omfatte funksjonskrav for å sikre hensynet til helse og miljø.

På kommuneplannivå er det i dag ikke hjemmel for å stille krav til avfallssystemer. Det kan derimot stilles krav til vannforsyning, opparbeidingsplikt i henhold til lovens kapittel 18 og tilrettelegging for forsyning fra fjernvarmeanlegg i henhold til § 27-5, se § 11-9 nr. 3.

Bestemmelser i kommuneplanen skal være overordnet, med en forutsetning om at detaljer gis på reguleringsplannivå. Det skal derfor i utgangspunktet bare kunne gis mer generelle bestemmelser på kommuneplannivå. Det er imidlertid viktig å skape forutsigbarhet allerede på kommuneplannivå til etablering av nødvendig infrastruktur. Ofte må denne infrastrukturen også være på plass før øvrig utbygging kan starte. Departementet mener derfor det bør etableres en hjemmel for å regulere avfallssystem også på kommuneplannivå. Det er viktig at slike anlegg blir riktig plassert og at de gis tilstrekkelig plass for å unngå dobbeltløsninger eller et lappeteppes av ulike avfallsløsninger

Det har de senere årene vært en rivende utvikling med stort tilfang av nye moderne avfallsløsninger. Oppsamling av avfall fra husholdninger har historisk sett vært utført ved bruk av søppelspann, de siste tiårene har dette endret seg til plastbeholdere på hjul. Moderne byutvikling gir mindre arealer tilgjengelig for renovasjonsløsninger og mindre framkommelighet for kjøretøy. Dermed utfordres bruk av tradisjonelle løsninger for opp- og innsamling av avfall. Fra og med 1990-tallet begynte det for eksempel å komme inn nedgravde avfallsløsninger. I denne kategorien inngår automatiserte anlegg for

avfallssug (mobile og stasjonære) og nedgravde containere. Disse løsningene er adskillig mer krevende å etablere enn tradisjonelle overflatebeholdere, men de har store fordeler i arealeffektivitet, brannsikkerhet, forsøpling, lukt, hygiene og estetikk.

I mange byer og tettsteder i Norge pågår det en gradvis overgang fra tradisjonelle beholdere til moderne, arealeffektive nedgravde avfallsløsninger. Fremgangsmåte og tempo varierer imidlertid noe kommunene imellom. Stavanger og Kristiansand kommuner har satset mest på nedgravde containere, Bergen og Tromsø kommuner er store på avfallssug, mens Oslo og Trondheim kommuner har en jevnere fordeling mellom de ulike avfallsløsningene. De større byene har lagt særlig vekt på at moderne infrastruktur for avfall planlegges og driftes med tanke på at avfallet som samles inn er viktige ressurser som sekundære råvarer, i tråd med prinsippene for den sirkulære økonomien.

I Bergen kommune er det gjort et vellykket grep i sentrum gjennom etableringen av «bossnettet». Det er også lagt til rette for at infrastrukturen skal kunne benyttes på tvers av husholdning og næring, gjennom å tilby mulighet for salg av aksess til infrastrukturen gjennom næringsaktørene i avfallsbransjen på like vilkår. Ved inngangen til 2021 var det i Bergen kommune totalt 24 169 husholdninger som var tilknyttet moderne renovasjonsløsninger. Av disse brukte 10 242 stasjonære avfallssug, 9 832 hadde mobile avfallssug, mens 4 095 brukte ulike containere. Til sammen utgjør dette drøye 16 % av Bergens boenheter.

I tett bebyggelse og trange gater er innsamlingen av avfall særlig utfordrende. I forbindelse med byfornyelsen, fortetting og transformasjon av boligområder legges det vekt på å innføre oppsamlingsløsninger som er mer hensiktsmessig enn tradisjonell innsamling via spann eller tralle. Det etableres i stedet en egen innsamlingsinfrastruktur gjennom for eksempel nedgravde avfallssug som automatisk frakter avfallet ut av området til en egnet oppsamlingsenhet. Herfra fraktes avfallet videre til sortering, resirkulering eller brenning. Andre moderne løsninger kan være nedgravde avfallsbrønner hvor avfall kastes ned i en sjakt, og så senere tømt med egnet utstyr på egne avfallsbiler.

Tradisjonelle avfallsløsninger kan være arealkrevende samtidig som de har lav kapasitet. Moderne avfallsløsninger er derfor spesielt godt egnet i utvikling av allerede utbygde områder og i tettbygde strøk. Etablering av moderne avfallsløsninger vil som oftest kreve fellesløsninger på tvers av reguleringsplaner og grunneiendommer. Slik plan- og bygningsloven lyder i dag er det derimot uklart om kommunene allerede på kommuneplannivå kan stille krav til etablering og bruk av felles avfallsløsninger.

Departementet ser det som hensiktsmessig at kommunene gjennom plan- og bygningsloven allerede på kommuneplannivå kan gi nærmere bestemmelser om avfallshåndtering på lik linje med annen samfunnskritisk, teknisk infrastruktur.

Departementet fremmer på dette grunnlag forslag til endring i pbl. § 11-9 nr. 3 som innebærer at det kan stilles krav til avfallssystemer på samme måte som for vannforsyning, avløp, avrenning, veg og annen transport i forbindelse med nye bygge- og anleggstiltak.

4.2 Bestemmelse om tomtestørrelse

Tidligere Miljøverndepartementet la i et brev av 22. mai 1992 til Nittedal kommune til grunn at dagjeldende plan- og bygningslov § 20-4 andre ledd bokstav b, ikke gav hjemmel for kommunen til å kunne fastsette krav til minste tomtestørrelse.

Departementet mener det heller ikke etter dagens lov er adgang til dette. Den mest nærliggende bestemmelsen å vurdere i denne sammenheng er § 11-9 nr. 5 som lyder:

«Kommunen kan uavhengig av arealformål vedta bestemmelser til kommuneplanens arealdel om:

5. byggegrenser, utbyggingsvolum og funksjonskrav, herunder om universell utforming, leke-, ute- og oppholdsplasser, skilt og reklame, parkering, frikjøp av parkeringsplasser etter § 28-7 og utnytting av boligmassen etter § 31-6,»

Begrepet utbyggingsvolum dekker ikke utforming av byggetomt, men bare hvor mye som kan bygges på tomten. Heller ikke begrepet funksjonskrav gir grunnlag for å fastsette krav til tomtens størrelse. Det er mulig den kan hjemle å fastsette en spesiell form på tomten, men likevel ikke dens minste størrelse generelt.

Departementet mener det vil kunne være hensiktsmessig at det i kommuneplanen kan gis bestemmelse om tomtestørrelse. Det vil gi kommunen bedre grunnlag for å styre planleggingen og omfanget av boligbygging i kommunen, for eksempel ved å stille krav om at det ikke kan fradeles mindre tomter til boligbygging enn 650 m². Dette er særlig praktisk ved såkalt eplehageutbygging. Ved utbygging og fortetting i eksisterende boligstrøk, vil gjerne hensynet om å ivareta strøkets identitet komme i konflikt med hensynet til en høyest mulig utnyttelse av tilgjengelig tomteareal. En grunneier vil gjerne fradele en tomt med sikte på utbygging av en ny bolig. Uten restriksjoner i form av plankrav kan det deles fra relativt små tomter på denne måten. Mange kommuner omgår problemet med å ikke kunne stille minstekrav til tomtestørrelsen i planbestemmelse ved i stedet å stille plankrav for fradeling av boligtomt, og så gi retningslinjer om at det bare kan dispenseres fra plankravet dersom tomten som fradeles er større enn for eksempel 650 m². Etter departementets oppfatning er dette

uhensiktsmessig og tungvint måte for kommunen til å kunne nekte fradeling av små tomter, fordi det fører til økte kostnader for tiltakshaver og mer saksbehandling for kommunen. En bestemmelse om minste tomtestørrelse alene, vil imidlertid ikke være hensiktsmessig for å sikre strøksidentitet ved fortetting i eksisterende boligstrøk. Slik fortetting må ta utgangspunkt i gjeldende regulering og eventuell fredning, og bør planlegges helhetlig for større områder med utgangspunkt i strøksmessige kvaliteter.

En bestemmelse om å kunne fastsette krav til tomtestørrelse i kommuneplanens arealdel kan også være hensiktsmessig for å styre fradeling av tomter i hytteområder, og i områder som er avsatt til landbruks-, natur- og friluftsmål samt reindrift, med mulighet for spredt utbygging, jf. § 11-7 andre ledd nr. 5 bokstav b.

Departementet foreslår derfor en endring i ordlyden i pbl. § 11-9 nr. 5 som går ut på å legge til ordet «tomtestørrelse» først i bestemmelsen.

4.3 Dekning av utgifter til arkeologiske undersøkelser etter kulturminneloven som er utløst av private initiativ til planlegging

Det følger av kulturminneloven § 9 første ledd at det for offentlige og større private tiltak skal foretas arkeologiske undersøkelser⁴⁵ for å avklare forholdet til automatisk fredete kulturminner. Etter tredje ledd får bestemmelsen tilsvarende anvendelse ved utarbeiding av reguleringsplan. Bestemmelsen lyder:

«§ 9. Undersøkelsesplikt m.v.

Ved planlegging av offentlige og større private tiltak plikter den ansvarlige leder eller det ansvarlige forvaltningsorgan å undersøke om tiltaket vil virke inn på automatisk fredete kulturminner på en måte som nevnt i § 3 første ledd, jfr. § 8 første ledd.

Undersøkelsen kan foregå ved at planen for tiltaket sendes vedkommende myndighet etter loven her, som skal avgi uttalelse innen 3 måneder. Departementet kan gi pålegg om dette. Finner vedkommende myndighet at tiltaket berører automatisk fredete kulturminner på en måte som nevnt i § 3 første ledd, har den rett til å kreve ytterligere frist på inntil 1 måned for å fastslå på hvilken måte tiltaket eventuelt kan fremmes eller foreta de nødvendige skritt for å undersøke, eventuelt frigjøre kulturminnet.

⁴⁵ Arkeologiske undersøkelser etter kulturminneloven § 9 vil omfatte arkeologiske registreringer i felt, som overflatebefaring, geofysiske undersøkelser, prøvestikking, sjakting, flateavdekking etc.

Fristen kan forlenges av departementet. Så lenge fristene løper kan tiltaket ikke iverksettes.

Bestemmelsene i første og andre ledd får tilsvarende anvendelse ved utarbeiding av reguleringsplan.

Departementet kan fastsette nærmere regler for gjennomføring av bestemmelsene i første til tredje ledd.»

Undersøkelsesplikten for reguleringsplan skal oppfylles både ved utarbeiding av områdereguleringer og detaljreguleringer. Dersom rett kulturmiljømyndighet vurderer at et område ikke har potensial for funn av automatisk fredete kulturminner, vil det ikke bli gjennomført undersøkelser i felt. Dersom undersøkelser er foretatt i forbindelse med områdereguleringen, er det normalt ikke nødvendig med nye undersøkelser ved utarbeiding av detaljregulering. Dette gjelder likevel ikke dersom detaljreguleringen innebærer endringer, som for eksempel et nytt byggeareal. Hvis områdereguleringen er gammel, kan det være nødvendig å foreta en oppdatert undersøkelse etter kulturminneloven § 9 på detaljreguleringsnivå.

Der undersøkelsene viser at det er konflikt mellom tiltak som foreslås i planen og automatisk fredete kulturminner, må rett kulturmiljømyndighet ta stilling til eventuell dispensasjon fra den automatiske fredningen, jf. kulturminneloven § 8 fjerde ledd. Kommunens planvedtak, med kulturmiljømyndighetens uttalelse innarbeidet, utgjør formelt sett vedtak om dispensasjon for automatisk fredete arkeologiske kulturminner i planområdet, ev. på nærmere vilkår. Det kan imidlertid ikke gis dispensasjon gjennom planvedtak for automatisk fredete erklært stående byggverk fra perioden 1537-1649.

I særskilte unntakstilfeller kan det være behov for å utsette gjennomføringen av undersøkelser på reguleringsplannivå. Det er strenge krav til slik utsettelse, og det må i praksis ha oppstått en tvangssituasjon som gjør at undersøkelser ikke er mulig. Det er Riksantikvaren som avgjør om gjennomføring av undersøkelsesplikten etter kulturminneloven § 9 kan utsettes. Avgjørelsen er prosessledende og kan ikke påklages. En slik tvangssituasjon kan eksempelvis være at det i området der arkeologiske undersøkelser er aktuelt, finnes eksisterende infrastruktur, for eksempel bygningsmasse, jernbanespor, veier eller lignende, som fortsatt skal være i bruk, men som må fjernes dersom undersøkelsesplikten etter kulturminneloven § 9 skal kunne oppfylles. Det er bare et fåtall slike saker årlig.

Det følger av kulturminneloven § 10 at det er tiltakshaver som skal bekoste undersøkelsene i forbindelse med utarbeidelse av reguleringsplan. Bestemmelsen lyder:

«§ 10 Utgifter til særskilt gransking av automatisk fredete kulturminner.

Utgifter til særskilt gransking av automatisk fredete kulturminner eller særskilte tiltak for å verne dem på grunn av tiltak som nevnt i §§ 8 og 9, bæres av tiltakshaveren. Når særlige grunner foreligger, kan departementet fastsette at utgiftene helt eller delvis skal dekkes av staten. Ved mindre private tiltak skal staten etter departementets bestemmelse dekke utgiftene, helt eller delvis, dersom disse blir urimelig tyngende for tiltakshaveren.

Departementet kan fastsette nærmere regler for gjennomføringen av bestemmelsene i første ledd.»

Undersøkelsesplikten gjelder uavhengig av arealformål, med unntak av der et område fastsatt som hensynssone for båndlegging etter lov om kulturminner. Kulturminneloven krever med andre ord undersøkelse for alle arealformål som skal inn i plan, med unntak av hensynssone for båndlegging etter lov om kulturminner. Undersøkelsene kan gjennomføres før planforslag blir sendt til kommunen, men må være gjennomført før høringen av planforslaget. Erfaring viser at undersøkelsene ofte gjøres i forbindelse med varsel om oppstart, og at dette avtales nærmere mellom fylkeskommunen og tiltakshaver. Når private står for utarbeidelsen av detaljregulering, vil utgiftene til undersøkelsen bli dekket av den private forslagsstilleren.

Når det gjelder automatisk fredete kulturminner fastsetter kulturminneloven § 3 at all aktivitet som innebærer inngrep i eller fare for skade på eller utilbørlig skjemming av slike kulturminner er forbudt, med mindre det foreligger en særskilt tillatelse. Siden det er potensialet for skade på eller utilbørlig skjemming av automatisk fredete kulturminner som er avgjørende for om en aktivitet eller tiltak er søknadspliktig på dette grunnlag, vil det ikke være noen direkte overlapping mellom tiltaksbegrepet i plan- og bygningsloven og søknadspliktige aktiviteter/tiltak etter kulturminneloven. En aktivitet/et tiltak vil kunne være søknadspliktig etter kulturminneloven selv om den/det ikke dekkes av tiltaksbegrepet i plan- og bygningsloven. Begrepet «tiltakshaver» i kulturminneloven § 10 viser til den ansvarlige for realisering av søknadspliktige aktiviteter eller tiltak; for eksempel vil en hovedentreprenør normalt defineres som ansvarlig tiltakshaver selv om den fysiske aktiviteten/det fysiske tiltaket utføres av en eller flere underentreprenører.

Arkeologiske undersøkelser etter kulturminneloven § 9 utføres av fylkeskommunene, Sametinget og sjøfartsmuseene. Kostnadene til gjennomføring av undersøkelsene varierer etter områdets størrelse og art og er basert på kulturmiljøforvaltningens vurdering av potensiale for funn av ulike typer automatisk fredete arkeologiske kulturminner. Utgiftene kan beløpe seg til fra noen titusen til flere hundre tusen kroner, avhengig av områdets størrelse og karakter. For større samferdselsprosjekter kan det også bli tale om millionbeløp. De fleste undersøkelser ligger likevel i det nedre kostnadssjiktet.

I brev av 5. desember 1997 fra tidligere Miljøverndepartementet til kommunene, fremgikk det at kommunen var å anse som tiltakshaver etter kulturminneloven § 10 fra det tidspunkt en reguleringsplan legges ut på offentlig ettersyn og derved ble økonomisk ansvarlig for å bekoste de arkeologiske undersøkelsene. I brev fra Klima- og miljødepartementet av 30. september 2016 til alle landets kommuner og fylkeskommuner, som bygger på brev fra samme departement av 2. mai 2016, ble det opplyst at kulturminneforvaltningen ville endre praksis på dette punkt slik at tiltakshaverbegrepet for fremtiden skulle knyttes opp mot «... den som utarbeider og/eller realiserer detaljreguleringen og/eller har den økonomiske fordel av at tiltaket gjennomføres». Dagens praksis er følgelig at det er forslagsstiller og/eller utbygger som har den økonomiske fordel av at tiltaket gjennomføres og som tar et initiativ overfor kommunen om regulering, som skal være ansvarlig for å dekke kostnadene til arkeologiske undersøkelser etter kulturminneloven § 9 ved utarbeidelse av detaljregulering. Dette innebærer at kommunen ikke lenger overtar ansvaret for å dekke kostnadene til arkeologiske undersøkelser etter kulturminneloven § 9 når planen legges ut på offentlig ettersyn. Dersom det er kommunen som er forslagstiller og som skal gjennomføre tiltakene, vil kommunen være ansvarlig for å dekke kostnadene til de arkeologiske undersøkelsene.

Brevene fra 2016 påpeker også at kulturminneloven ikke er til hinder for at den enkelte kommune inngår avtaler med private forslagsstillere om at disse selv dekker utgiftene til nødvendige undersøkelser av automatisk fredete arkeologiske kulturminner. Det er dermed en åpning for at kommunen kan overlate til private å dekke kostnadene til arkeologiske undersøkelser etter kulturminneloven § 9 også ved områdereguleringer. Det gjelder de tilfeller hvor kommunen med hjemmel i pbl. § 12-2 andre ledd overlater til andre myndigheter eller private å utarbeide forslag til områderegulering. Denne bestemmelsen lyder:

«Områderegulering utarbeides av kommunen. Kommunen kan likevel overlate til andre myndigheter og private å utarbeide forslag til områderegulering.»

I dette ligger at kommunen kan overlate til private å stå for hele eller deler av det planfaglige arbeidet innenfor de rammer kommunen bestemmer, og dekke kostnadene ved dette helt eller delvis. Det forutsettes imidlertid at kommunen har ansvaret for rammer, innhold og framdrift i planprosessen. Noen kommuner har overlatt til private å utarbeide områderegulering, mens andre ikke vil åpne for det. Praksis de senere årene synes å være at kommunene er blitt mer tilbakeholdne med å overlate til private å utarbeide områdereguleringer fordi erfaringene med dette har vært blandede. Kommunene er tillagt en viktig oppgave som samfunnsutvikler og arealforvalter, mens private utviklere har et annet, mer kommersielt perspektiv som vil kunne prege

planforslaget i større grad enn kommunen ønsker. Områderegulering skal til dels ha et overordnet perspektiv og avklare ulike motstridende interesser innenfor planområdet. Det har vist seg nødvendig med stor grad av oppfølging fra kommunenes side med de privates planarbeid, uten at kommunen samtidig har klart å styre prosessen i ønsket grad. Noen kommuner synes å ha lagt seg på en linje hvor de tar ansvar for å utarbeide planforslaget, men overlater til private å gjøre deler av planarbeidet.

Dagens regler kan føre til at kommunen kan ta økonomiske hensyn når den skal velge mellom å utarbeide områderegulering selv eller overlate dette til andre. Det er tre alternativer kommunen kan velge mellom: Ved utarbeidelse av detaljregulering regnes forslagsstiller som tiltakshaver, og det er da tiltakshaver, dvs. grunneier eller en utbygger, som må bekoste de arkeologiske undersøkelsene. Ved utarbeidelse av områderegulering, er det kommunen som regnes som tiltakshaver og som derfor må bekoste undersøkelsene etter kulturminneloven § 9.

Departementet ønsker å redusere mulige terskler for å utarbeide områdereguleringer. Selv om antallet områdereguleringer de senere år har tatt seg opp, er antallet lavere enn det en så for seg da loven ble vedtatt i 2008. Siktemålet den gang var at områderegulering i stor grad skulle overta for kommunedelplaner. Når kommunen overlater oppgaven med å utarbeide områderegulering til andre myndigheter eller private, er det gjerne disse som må bekoste de arkeologiske undersøkelsene, jf. pbl. § 12-2 andre ledd andre punktum. Mange kommuner er som nevnt restriktive med å overlate oppgaven til private, og dagens regler kan dermed bidra til at de utsetter eller avstår fra å lage en områderegulering på grunn kostnadene til fremstillingen av planen. Det kan også tenkes at kommunen i stedet baserer utbyggingen kun på detaljreguleringer, noe som kan få til følge at utbyggingen av et område blir basert på flere ulike planer, uten at utviklingen baserer seg på et overordnet plangrep.

Departementet mener det derfor kan være grunn til å endre reglene for gebyrlegging, slik at kommunen uansett valg av fremgangsmåte ved utarbeidelse av områderegulering, kan slippe å bekoste arkeologiske undersøkelser som andre myndigheter og private forslagsstillere er nærmest til å bære. Departementet foreslår derfor at kommunen skal kunne kreve dekket utgifter til arkeologiske undersøkelser der forslag til utbyggingen kommer fra andre, uansett om kommunen velger å utarbeide områdereguleringen i egen regi eller ikke.

Forslaget legger opp til at det er vedkommende grunneier eller utbygger som foreslår å legge ut et område for eksempel til byggeområde – med derav følgende krav om undersøkelser etter kulturminneloven § 9 - som må bekoste disse. Kommunen vil, om den finner det riktig ut fra beløpenes størrelse, kunne kreve at den private må bekoste

undersøkelsene. Utgiftene til undersøkelser vil kunne omfatte mer enn bare det arealet som skal legges ut for til utbyggingsformål på en eiendom. Det vil kunne bli nødvendig å gjøre undersøkelser også på andre deler av et område. Dersom det skal foretas undersøkelser i et område hvor det er flere forslagsstillere, forutsetter departementet at utgiftene blir delt mellom disse ut fra hva som fremstår som en rimelig og rettfærdig i den enkelte sak. Selv om planområdet vil omfatte flere eiendommer, skal en privat initiativtaker uansett ikke kunne avkreves gebyr for annet enn undersøkelser på egen eiendom. Blir ikke grunneierne selv enige om en fordeling av kostnadene, kan kommunen foreslå fordelingen av kostnadene mellom dem. Dersom ikke alle grunneierne vil medvirke til kostnadsdelingen, må kommunen vurdere om den selv vil bekoste deler av undersøkelsene. Det vil da også være et alternativ at den unnlater å gå videre med planarbeidet.

Departementet foreslår på denne bakgrunn en tilføyelse i pbl. § 33-1 slik at kommunen får hjemmel til å regulere betalingsplikten for utgifter til arkeologiske undersøkelser etter kulturminneloven § 9 i sitt gebyrregulativ.

4.4 Klargjøre at vedtak om statlige arealplan ikke kan påklages

Plan- og bygningsloven § 6-4 andre ledd første punktum gir departementet adgang til å utarbeide og vedta statlige arealplaner. Vedtak om statlig arealplan er et virkemiddel staten kan bruke når viktige statlige eller regionale utbyggings-, anleggs- eller vernetiltak gjør det nødvendig, eller når andre samfunnsmessige hensyn tilsier det. En statlig arealplan vil ha samme virkning som en tilsvarende arealplan vedtatt av kommunen.

Bestemmelsen i § 6-4 andre ledd er en videreføring fra plan- og bygningsloven av 1985 om statlig reguleringsplan og arealdel av kommuneplan. Det er lagt til grunn både etter tidligere planleggingslov av 1981 og plan- og bygningslov av 1985, og gjeldende plan- og bygningslov av 2008, at det ikke er klagerett på statlige reguleringsplaner. I 1985-loven var det en generell bestemmelse i § 27-3 første ledd om at «Departementets vedtak i reguleringssaker kan ikke påklages.» Bakgrunnen for unntaket er at departementet er øverste planmyndighet. Det fremgår imidlertid ikke klart av dagens regelverk at departementets planvedtak etter § 6-4 ikke kan påklages. Dersom det var meningen å innføre en slik klageadgang med den nye loven i 2008, noe som i så fall ville innebære et klart brudd med tidligere lovgivning, ville det vært utførlig omtalt i lovforarbeidene. Departementet ønsker med lovforslaget å fjerne uklarheten som har oppstått om klageadgangen.

For øvrige reguleringsplanvedtak som treffes av departementet, i innsigelsessaker og innkallingssaker etter § 12-13 andre og tredje ledd, går det frem av loven at det ikke er klagerett og at departementets vedtak er endelig, jf. §§ 12-13 fjerde ledd.

Tilsvarende gjelder vedtak om at endelig konsesjon til kraftproduksjonsanlegg uten videre skal ha virkning som statlig plan. Det ble ansett nødvendig å presisere og få klart frem i loven at det ikke er klageadgang på denne typen statlig planer, jf. § 6-4 tredje ledd siste punktum. Slike vedtak vil regelmessig treffes samtidig med endelig konsesjonsvedtak. I saker hvor konsesjon gis ved kongelig resolusjon etter vassdragsreguleringsloven, er det i dag ingen klageadgang etter forvaltningsloven på konsesjonsvedtaket. Når planvirkning bestemmes samtidig med vedtak i klagesak i konsesjonssaken, er det ingen grunn til at det skal være særskilt klageadgang til Kongen i statsråd vedrørende konsesjonens planvirkning. I tilfeller hvor NVEs konsesjonsvedtak er endelig fordi det ikke er reist innsigelse eller fremmet klage, foreligger det heller ingen spesielle grunner til at det skal være slik klageadgang. På grunn av en inkurie ble forholdet til klage presisert, uten at det samtidig kom frem at det heller ikke skulle være klageadgang på andre statlige planer.

Departementet mener at en tilsvarende begrensing i retten til to-instansbehandling for statlig reguleringsplan bør ha en tilsvarende klar hjemmel i lovens ordlyd. Det vil bidra til klargjøring, og at det ikke reises tvil om hvorvidt det er mulighet til å klage. Videre mener departementet at det er mest hensiktsmessig å ha én bestemmelse om klageadgangen over statlige arealplaner uavhengig av hvilken prosess som har vært fulgt i utarbeidelsen av planen. Departementer har ved utformingen av bestemmelsen bygd videre på ordlyden i 1985-loven, men bruker begrepet «vedtak om statlig plan» i stedet for å «vedtak i reguleringsplansaker». Det bør uavhengig av type statlig arealplan være en samlet bestemmelse om klageadgangen over vedtaket.

Det foreslås derfor at andre punktum i § 6-4 tredje ledd oppheves og det gis et nytt fjerde ledd med ordlyden slik den var i § 27-3 første ledd i plan- og bygningsloven av 1985.

4.5 Rett til foreleggelse for kommunestyret av forslag til endring av plan

Etter pbl. § 12-14 andre ledd kan kommunestyret «delegere myndighet til å treffe vedtak om endringer i reguleringsplan når endringene i liten grad vil påvirke gjennomføringen av planen for øvrig, ikke går utover hoveddrammene i planen, og heller ikke berører hensynet til viktige natur- og friluftsområder». Dersom et forslag om en slik endring av en reguleringsplan blir avvist fra kommunens side, har det oppstått spørsmål om denne

beslutningen kan kreves forelagt for kommunestyret til avgjørelse på samme måte som når ordinære planforslag blir stoppet. Bestemmelsen er et unntak fra hovedregelen om at det skal gjennomføres full planbehandling ved endring av plan, jf. § 12-14 første ledd som lyder: «For utfylling, endring og oppheving av reguleringsplan gjelder samme bestemmelser som for utarbeiding av ny plan».

For ordinære planforslag fremgår det av pbl. § 12-11 at kommunen etter at et privat reguleringsforslag er mottatt, skal «avgjøre om forslaget skal fremmes ved å sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn». Dersom kommunen avslår å fremme et planforslag som er i samsvar med kommuneplanens arealdel eller områderegulering, kan avslaget kreves forelagt for kommunestyret, jf. fjerde punktum. Etter bestemmelsens ordlyd er det kun en beslutning om at planen ikke skal fremmes ved å sendes på høring som kan bringes inn for kommunestyret.

Gjennom to tolkningsuttalelser i 2019 har departementet lagt til grunn at pbl. § 12-11 fjerde punktum kommer til anvendelse også for kommuneadministrasjonens eller planutvalget beslutning om å stoppe forslaget etter § 12-14 andre ledd.

Det har fra kommunalt hold vært fremhevet at departementets tolkning fører til ressurskrevende saksbehandling og at det er uhensiktsmessig at negative beslutninger etter § 12-14 andre ledd skal kunne kreves forelagt for kommunestyret.

Departementet har vist til at de alminnelige reglene for utarbeidelse av plan gjelder også ved endring av planer, jf. § 12-14 første ledd. Pbl. § 12-11 kommer derfor til anvendelse på et privat reguleringsplanforslag uavhengig av om det er forslag til ny reguleringsplan eller et forslag etter § 12-14 om endring av en eksisterende plan.

Tidligere gjaldt § 12-14 andre og tredje ledd om enklere prosess kun vedtak av *mindre endringer*. I 2017 ble bestemmelsen endret og utvidet. Endringer som kan vedtas etter § 12-14 andre ledd kan nå omfatte forholdsvis store og viktige endringer, så som endring av antall etasjer, utnyttingsgrad, høydebegrensninger og tomteinndeling.

En beslutning om å ikke vedta et endringsforslag etter pbl. § 12-14 andre ledd kan med andre ord få stor betydning for forslagsstiller. En beslutning om ikke å fremme et endringsforslag må også sees i sammenheng med et eventuelt positivt vedtak. Dersom endringen(e) vedtas, kan vedtaket påklages, jf. pbl. § 1-9. Reelle hensyn taler for at en forslagsstiller som fremmer forslag til planendring ikke skal stå i en svakere stilling verken i forhold til andre parters klageadgang, eller i forhold til en forslagsstiller som må fremme forslag til planendring som krever full planbehandling.

Departementet ser behov for en klargjøring i loven, og fremmer forslag om endring i plan- og bygningsloven § 12-14 andre ledd slik at retten til å kreve foreleggelse fremgår av ordlyden.

En forutsetning for å vedta endringer i en reguleringsplan etter bestemmelsens andre ledd, er at forslaget er ferdigbehandlet. Retten til foreleggelse vil derfor kun gjelde et ferdig utarbeidet endringsforslag. Det forutsetter at forslaget oppfyller kravene til planforslag i § 6 i forskrift 8. desember 2017 om behandling av private forslag til detaljregulering etter plan- og bygningsloven. Det skal være mulig for kommunen etter § 12-14 andre ledd å ta reell stilling til endringsforslaget før dette eventuelt kan kreves forelagt for kommunestyret for avgjørelse. Dersom et forslag til endring av en reguleringsplan forutsetter et oppdatert plankart, må et slikt kart ligge ved endringsforslaget. Gjelder endringen kun planbestemmelser, er det tilstrekkelig at forslag til oppdaterte planbestemmelser legges ved planforslaget. Retten til foreleggelse for kommunestyret vil uansett kun gjelde så langt det innsendte planforslaget er i samsvar med kommuneplanens arealdel eller områderegulering.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser, andre konsekvenser og forholdet til bærekraft

5.1 Endringer som gjelder områdeutvikling

Konsekvenser for kommunene

Lovforslagene som gjelder planlegging og plangjennomføring i utviklingsområder gjennom bruk av hensynssonen etter § 11-8 a, har som siktemål å øke kommunenes valgmuligheter ved planlegging og gjennomføring av områdeutvikling. Det gjelder ingen plikt for kommunen til å ta hensynssonen i bruk. Dersom kommunen velger å bruke hensynssonen, gir det tilgang til flere alternative planverktøy, men det stiller samtidig krav til kommunen om å invitere til samarbeid, og også selv opptre som en aktiv samarbeidspart, i utviklingsarbeidet. Målgruppene for samarbeidet skal være grunneiere, utbyggere, beboere og andre interesserte i området. Dette forutsetter at kommunen stiller nødvendige ressurser til rådighet for å kunne bidra aktivt i samarbeidet. Loven stiller ikke nærmere krav til hvor intensivt og omfattende samarbeidet skal være. Hvor aktiv kommunen bør være må den følgelig selv vurdere og ta stilling til i det enkelte tilfelle. Målet med samarbeidet er at kommunen skal vedta en plan som er mest mulig omforent blant grunneierne og andre berørte. Dette skal forutsetningsvis bidra til en bedre plan, og en plan som kan gjennomføres raskt og effektivt etter at den er blitt vedtatt. Kommunen må derfor innrette samarbeidet etter

kompleksiteten i planarbeidet. Departementet legger til grunn at de ressurser kommunen setter inn i et aktivt samarbeid tidlig i planarbeidet, vil føre til redusert ressursbruk senere når planen skal gjennomføres. Det er dermed ikke gitt at ressursbruken behøver å øke totalt sett når man ser planarbeidet og plangjennomføringen i sammenheng.

Reglene om felles planlegging for flere eiendommer, omforming og fornyelse, og bruk av særlige samarbeids- eller eierformer er en videreføring av dagens ordning. Det samme gjelder bruken av særskilte gjennomføringsvirkemidler som urbant jordskifte og ekspropriasjon. De nye elementene i hensynssonen er at kommunen kan velge om den vil lage en områdeutviklingsstrategi, fastsette bestemmelser og retningslinjer om infrastruktur, finansiering av infrastruktur og om plangjennomføringen. Siktemålet med å innføre disse elementene er å effektivisere planleggingen og bruken av de særskilte gjennomføringsvirkemidler. Bruken av disse reglene forutsetter at kommunen, og kanskje særlig planmyndigheten, har tilstrekkelig kompetanse på bruken av virkemidlene.

Konsekvenser for grunneiere, utbyggere, beboere, virksomheter og andre interesserte

I områder hvor hensynssonen blir brukt, skal grunneiere og festere blir varslet ved planoppstart, og alle berørte aktører skal få en invitasjon fra kommunen om å delta i et samarbeid om utviklingen av området. Det kan enten gjelder utarbeiding av en utviklingsstrategi, eller fremstilling av retningslinjer og bestemmelser, for utviklingen av området. Det vil være frivillig å delta og de ulike aktørene bestemmer selv i hvor stor grad de ønsker å bidra. Samarbeidet skal sikre at de blir involvert og at de får anledning til å komme med innspill og synspunkter før kommunen fatter vedtak eller beslutninger, og det kan gjelde både innholdet i planen og plangjennomføringen.

5.2 Endringer som gjelder eiendomsomdanning i transformasjonsområder

Når en utbygger ønsker å endre eiendomsstrukturen i et transformasjonsområde, må vedkommende i dag gå gjennom en rekke enkeltoperasjoner for å oppnå et ønsket resultat. Forslaget introduserer supplerende virkemidler slik at utbygger kan samle opp flere enkeltendringer i samme operasjon. Forslaget gjør det mulig for utbygger å gjennomføre en mer samlet omstrukturering av eiendomsstrukturen i et omdanningsområde. Forslaget begrenser ikke de virkemidlene som står til disposisjon for utbygger innenfor dagens system, men supplerer dagens system. Den nye sakstypen kan eventuelt benyttes i kombinasjon med eksisterende sakstyper.

Eiendomsomdanningen kan på den måten bedre tilpasses en effektiv utvikling av

transformasjonsområdet, og slik redusere utbyggers kostnader. Det forutsetter at utbygger har, eller lar seg bistå av, kompetent fagkunnskap.

Det er grunn til å tro at utbyggere som arbeider med transformasjonsområder, vil gjøre seg gradvis kjent med de nye mulighetene. Det vil derfor antakelig ta noe tid før reformen gir samfunnsøkonomiske gevinster av noe betydning.

Den nye sakstypen kombinerer kjente enkeltelementer som kommunene allerede behandler. Det må derfor kunne legges til grunn at forslaget vil ha begrensede administrative og økonomiske konsekvenser for kommunene. Forslaget forutsetter tekniske tilpasninger i matrikkelen og fagsystemer som kommunene benytter til å saksbehandle søknader om eiendomstiltak. Dette innebærer en engangskostnad for staten og kommunene. Tilpasningene vil imidlertid være av begrenset art. Vi viser til at systemene allerede i dag håndterer eiendomstransformasjon som rapporteres inn fra jordskifteretten. Det må derfor kunne legges til grunn at tilpasningene vil kunne innarbeides i de løpende forbedringene av matrikkelen og kommunale fagsystemer, og ikke representerer en vesentlig kostnad i seg selv. Staten og kommunene har anledning til å dekke sine kostnader med gebyrer.

Eiendomsomdanning som sakstype vil imidlertid kunne kreve store systemtekniske endringer både i matrikkel og grunnbok, og kan utfordre ivaretagelsen av eiendomshistorikk og rettsvern for tinglyste heftelser avhengig av hvordan sakstypen utformes i detalj. Det vil derfor kunne være aktuelt med en mer skrittvis tilnærming. Behovet for mer helhetlige prosesser når det kommer til større eiendomsomforminger, kan i første omgang delvis imøtekommes ved å forutsette at eiendomsomdanningen defineres som en sekvens av gjeldende sakstyper (opprettelse av ny grunneiendom, arealoverføring, sammenslåing og grensejustering). Det kan også være aktuelt i første omgang å begrense reformen gjennom forskrift til behandling av flere arealoverføringer i en operasjon.

Selv om forslaget på kort sikt ikke gir vesentlige gevinster, vil det på lengre sikt kunne effektivisere eiendomsomdanningen i transformasjonsområder. Høringen vil gi et bedre grunnlag for å kunne beregne slike gevinster.

5.3 Endringer som gjelder ny områdemodell for finansiering av infrastruktur

5.3.1 Virkninger av å innføre en områdemodell

Loven oppstiller ikke kriterier for når områdemodellen skal brukes. Det vil være opp til kommunen å avgjøre når den vil benytte modellen. Å innføre en områdemodell vil derfor kun få konsekvenser for de kommunene som velger å benytte seg av en områdemodell, og berørte grunneiere i det konkrete området områdemodellen gjelder for.

Områdemodellen forutsetter en tidlig angivelse av infrastrukturbehov. Forslaget vil innebære at berørte aktører må legge om arbeidsprosessene sine.

For aktører i privat sektor (for eksempel grunneiere, eiere av bolig- og næringseiendom og boligbyggere) kan innføring av en områdemodell gi noen kostnader knyttet til å tilpasse seg det nye regelverket. Motsatt kan det gi effektiviseringsgevinster gjennom enklere forhandlinger og større forutberegnelighet om størrelsen på infrastrukturbidraget, som igjen kan gi raskere reguleringsprosesser og færre reguleringsplaner som ikke gjennomføres. Dette vil komme de private aktørene til gode.

For myndighetene kan tiltaket innebære ressursinnsats knyttet til tilpasning til nytt regelverk og håndheving av regelverket, herunder utregning av beregningsgrunnlag, saksbehandling av klager og lignende. Men også for myndighetene kan forslaget gi økt forutberegnelighet og enklere forhandlinger i møte med private grunneiere og utbyggere. I tillegg vil en områdemodell gi større grad av sikkerhet rundt at et infrastrukturbehov faktisk kan bli finansiert.

Innføringen av nye områdemodell kan ha positive konsekvenser for samfunnet, ved effektivisering av bygg- og infrastrukturutviklingen. Det kan igjen gjøre at nye bygg kan ferdigstilles raskere og gi mer helhetlig infrastruktur i utbyggingsområder.

Under omtales de viktigste virkningene av forslaget.

5.3.1.1 Virkninger knyttet til plangrunnlag, tidlig planlegging og klagebehandling

I dag består kommuneplanen både av en samfunnsdel og en arealdel, hvor vurdering av utbyggingsbehov og finansiering av infrastruktur allerede er en sentral del av plangrunnlaget. Ettersom arealplanprosessen etter plan- og bygningsloven også i dag bygger på en omfattende utredning, samordning og høringsprosess, kan beslutningen om å innføre en områdemodell integreres i kommuneplanprosessen.

Den største forskjellen fra dagens praksis vil være hvilket tidspunkt planleggingen av infrastruktur slår inn for kommunene som ønsker å benytte seg av en områdemodell. Innføring og bruk av en områdemodell vil kunne gi flere oppgaver til kommunene i planprosessen sammenlignet med i dag, men vil samtidig redusere oppgavene knyttet til gjennomføringsfasen. Noen kommuner, for eksempel Oslo og Sandnes, har gjennom Veiledende plan for offentlig rom (VPOR) eller kommuneplan allerede gjort et forarbeidet som ligger tett opp til departementets forslag. For andre kommuner er det imidlertid ikke vanlig med slik innledende kontakt med for eksempel kommunenes veietater, vann- og avløpsetater o.l. i planprosessen. Disse kommunene vil ofte heller vurdere behov for opparbeiding av for eksempel VA-anlegg i tilknytning til konkrete byggeprosjekter. Disse kommunene må, for å benytte områdemodellen, trekke inn berørte etater på et tidligere tidspunkt enn de gjør i dag og sette av ressurser til kostnadsberegninger av infrastrukturbehovet som er identifisert for området. Forslaget kan også innebære noe økte kostnader til eksterne aktører. Beregning av kostnader til infrastruktur, av ekstern sakkyndig, er en slik ny oppgave som vil kreve noe ressurser.

Det er vanskelig å anslå kostnaden for kommunen ved å benytte områdemodellen da mange kommuner allerede gjør tilnærmet tilsvarende prosesser i dag, mens andre må gjøre større omlegginger av arbeid med plangrunnlag, som nevnt i eksemplene over. Områdemodellen vil gi klare fordeler til kommunen. Siden bruk av områdemodell er frivillig legger departementet til grunn at områdemodell kun benyttes der kommunen ser seg tjent med ordningen. Det vil derfor ikke kompenseres for merutgifter til kommunene.

Statsforvalteren kan prøve om innholdet i vedtatt reguleringsplan ligger innenfor lovens rammer (rettsanvendelsesskjønnet) og om saksbehandlingsreglene i plan- og bygningsloven med forskrifter er fulgt. Kommunens vurdering av hvilke arealformål og hensynssoner samt om et areal skal reguleres, anses som fritt skjønn og kan ikke prøves av statsforvalteren i en klagesak. Innføring av en områdemodell vil innebære flere oppgaver for statsforvalteren, i form av flere klagesaker knyttet til de nye elementer i reguleringsplan (beregning og fordeling av kostnader til infrastruktur) kan påklages. Beregning og fordeling av kostnader til infrastruktur er rettsanvendelsesskjønn. Klageadgangen vil dermed styrke rettssikkerheten til de berørte partene. Samfunnsøkonomisk analyse (2021) anslår at den samlede ressurskostnad knyttet til klagesaker vil være relativt lav.

5.3.1.2 Virkninger forbundet med opplærings- og tilpasningskostnader til nytt regelverk

Innføring av områdemodellen vil gi noe opplærings- og tilpasningskostnader for kommunene. Samfunnsøkonomisk analyse (2021) anslår at om lag en tredjedel av

kommunene vil ta i bruk en områdemodell, og anslår opplæring- og tilpasningskostnader til om lag 10 millioner kroner samlet for kommunene.

Grunneiere, eiendomsutviklere og utbyggere må også tilpasse seg nye lover og forskrifter. Dette vil normalt innebære en kostnad for denne gruppen. Samtidig kan en områdemodell bidra til å gjøre det lettere å tolke lovreguleringen av infrastrukturbidrag. Samfunnsøkonomisk analyse (2021) har vurdert at denne konsekvensen av ressursbruk for utbyggere ved tilpasning til nytt lovverk er liten.

5.3.1.3 Effektivisering av gjennomføringsprosessen

Innføring av en områdemodell kan bidra til å effektivisere dagens forhandlinger om utbyggingsavtaler, og alle involverte aktører vil spare tid på dette. Både utbyggere og kommunene bruker i dag mye tid og ressurser på ekstern bistand i forhandlingsprosessene. En områdemodell vil forenkle prosessen fordi både infrastrukturbehovet og kostnadsbidraget er avgjort allerede i arealplanen. Det kan fortsatt være behov for supplerende avtaler ved realopparbeidelse. Dette vil likevel være mindre tidkrevende enn dagens forhandlinger.

5.3.1.4 Fleksibilitet ved fastsettelse av infrastrukturbehov og kostnadsbidrag

Tidlig fastsetting av behov for infrastruktur, herunder også krav til utforming, kan innebære mindre fleksibilitet for kommunene. I dag avgjøres omfang og kvalitet av utbyggers forpliktelse først ved inngåelsen av utbyggingsavtale. Dette gir en viss fleksibilitet for kommunen, selv om infrastrukturen følger av arealplanen. Denne fleksibiliteten vil bli mindre med en områdemodell.

Områdemodellen vil likevel gi kommunene et fleksibelt verktøy, men på en annen måte enn etter dagens regelverk.. Forslaget innebærer også en større grad av sikkerhet for finansiering av infrastrukturen gjennom blant annet færre gratispassasjerer.

5.3.1.5 Økt forutsigbarhet

En områdemodell vil bidra til økt forutsigbarhet rundt infrastrukturbidraget. For utbygger vil økt forutsigbarhet redusere risikoen og usikkerheten knyttet til deres spesifikke byggeprosjekt. Det vil gi en direkte gevinst i form av reduserte kostnader med innhenting av informasjon og kartlegging av potensielle infrastrukturbidrag.

Samfunnsøkonomisk analyse AS (2021) har vurdert at når utbyggere på et tidligere tidspunkt gjøres kjent med infrastrukturbidraget, vil det bli lettere å ta hensyn til dette i tomteprisene. De mener videre at dette til en viss grad kan bidra til å avlaste presset på boligprisene, ved at opprinnelig tomteeier i større grad bidrar. Økt forutsigbarhet kan

også gi gevinster for kommunene, som får anledning til å sikre en sammenhengende utbygging av infrastruktur uavhengig av igangsettelsestidspunktet for annen utbygging i planområdet.

Risiko og usikkerhet er generelt en stor samfunnsøkonomisk kostnad. Ved at det er kjent hvilket infrastrukturbidrag som ligger til grunn i forkant av beslutningen om å investere i en tomt eller igangsette en utbygging, vil utbygger få et bedre beslutningsgrunnlag. Dette igjen kan føre til mer effektiv allokering av kapital.

Samfunnsøkonomisk analyse (2021) har vurdert at virkningen av økt forutsigbarhet vil være positiv ved innføring av en områdemodell.

5.3.1.6 Flere reguleringsplaner gjennomføres

Det er i dag mange reguleringsplaner som sendes inn til kommunene som ikke gjennomføres. Dette koster både kommunen og den enkelte utbygger tid og penger. En områdemodell vil gi bedre kobling mellom planlegging, finansiering og gjennomførbarhet, både for eiendomsaktørene og samfunnet som helhet. En områdemodell vil også redusere utfordringer med gratispassasjerer og uenigheter mellom grunneiere. Dette er elementer som kan bidra til at flere planer blir gjennomført. SØA (2021) har vurdert at samlet er omfanget av virkningen middels positivt.

Områdemodellen er et verktøy som også vil sikre effektivisering av bygg- og infrastrukturutviklingen og reduserer forsinkelser i fremtidige utbyggingsprosjekt. I en ny rapport fra Rambøll og Samfunnsøkonomisk analyse fra 2021 skriver de at intervjuobjekter i de fleste kommunene/byområdene har trukket fram at finansiering og bygging av offentlig infrastruktur tar lang tid, og er en viktig begrensning for gjennomføring av planer.

Forsinkelser i et prosjekt gir et direkte samfunnsøkonomisk tap ved at verdiene av prosjektet ikke kan hentes ut de første årene. I tillegg er det kostnader forbundet med at areal er bundet opp i planer med usikker gjennomføring. Beboere vet ikke når planene gjennomføres, eller om de overhodet blir gjennomført. For grunneiere og utbyggere begrenses den reelle råderetten over egen eiendom, både ved eget bruk og som salgsobjekt. For kommunen vil manglende gjennomføring skape problemer i den helhetlige planleggingen, og kan bidra til ytterligere prispress i området. Endelig, for prosjekteier påføres kostnader i form av økt kapitalbinding og usikker planleggingshorisont (jf. rapport fra arbeidsgruppe til KMD som utredet forbedringer i reglene om urbant jordskifte mv. 2021).

5.3.1.7 Sammenstilling av de samfunnsøkonomiske virkningene

Kostnadene ved å utforme beregningsmodeller og plangrunnlag er beregnet til 12 millioner kroner (inkludert skattefinansieringskostnad). Av de ikke-prissatte virkninger er effektivisering av forhandlinger og økt forutberegnelighet positive gevinster for samfunnet. Samtidig bidrar tiltaket til færre reguleringsplaner som ikke er gjennomførbare. På kostnadssiden trekker opplæringskostnader og økte, løpende plankostnader, herunder kostnader til beregning av infrastrukturkostnader og flere klagesaker, den samfunnsøkonomiske nytten noe ned. Samlet sett vurderes de ikke-prissatte virkningene til å ha klart høyere samfunnsøkonomisk nytte enn uten lovendringen, og tiltaket vurderes som samfunnsøkonomisk lønnsomme.

Siden bruk av områdemodellen er frivillig, vil det være opp til kommunen om den ser seg tjent med å benytte modellen. Departementet legger til grunn at kun kommuner som vurderer modellen som lønnsom vil benytte den. Den samlede vurderingen fra departementet er at fordelene ved den foreslåtte områdemodellen oppveier ulempene, og at dette vil være et verktøy som vil sikre effektivisering av bygg- og infrastrukturutviklingen. Det kan igjen gjøre at nye bygg kan ferdigstilles raskere og gi mer helhetlig infrastruktur i utbyggingsområder. Raskere boligbygging reduserer tregghet på tilbudssiden i boligmarkedet, som igjen er viktig for å redusere presset på boligprisene og få et mer velfungerende boligmarked.

5.3.2 Virkninger av alternativ til områdemodell – presiseringer og justeringer av gjeldende regelverk.

Departementet ser at det fortsatt vil være behov for å benytte tradisjonelle utbyggingsavtaler i områder der det ikke er besluttet å bruke en områdemodell. Det er identifisert flere utfordringer med dagens regelverk, og det er derfor foreslått enkelte presiseringer og justeringer i dagens regler for utbyggingsavtaler.

Presiseringer og justeringer av dagens regler for utbyggingsavtaler kan få konsekvenser for flere aktører i samfunnet, både private aktører og myndighetene. For private aktører (for eksempel grunneiere, eiere av bolig- og næringseiendom og boligbyggere) kan dette gi noen kostnader knyttet til å tilpasse seg justeringene i regelverket, disse virkningene vurderes til å være lave. Samtidig kan tydeligere regler gi effektiviseringsgevinster gjennom enklere forhandlinger ved inngåelse av utbyggingsavtaler og større forutberegnelighet om størrelsen på bidraget.

For myndighetene kan endringene innebære noe økt ressursbruk tidligere i planarbeidet. Men også for myndighetene vil presiseringene gi økt forutberegnelighet og enklere forhandlinger i møte med private grunneiere og utbyggere.

Presisering og justeringer av dagens regler kan også ha positive konsekvenser for samfunnet for øvrig. En mer forutsigbar og effektiv byggeprosess gi flere bygg på sikt. Samlet sett vurderer departementet at virkningene av endringsforslaget er positive, men begrenset i omfang.

5.4 Øvrige lovendringer

Forslaget om at kommunen skal få adgang til å gi bestemmelser om *avfallssystem* er en følge av behovet for å gi kommunen bedre forutsetninger for å gi gode og fremtidsrettede løsninger for håndtering av avfall. Det er kommet nye renovasjonssystemer på markedet de senere årene og ved å gi kommunen anledning til å planlegge for moderne avfallsinfrastruktur i kommuneplanen kan kommunen sikre høyere grad av ombruk og materialgjenvinning, i tråd med prinsippene for en sirkulær økonomi.

Forslaget om at kommunen skal kunne fastsette krav til *tomtestørrelse* i kommuneplanen er et forenklingstiltak, og vil bl.a. kunne bidra til færre dispensasjoner fra plankrav som kommunen har fastsatt ut fra behovet for å ha kontroll med størrelsen på tomter som skal fradeles.

Forslaget om at kommunen kan kreve *gebyr for arkeologiske undersøkelser* etter kulturminneloven ved områderegulering, fører til at den som fremmer forslag om utbygging der det må gjøres slike undersøkelser, også kan pålegges å dekke kostandene. I den grad kommunen utarbeider områderegulering hvor dette er aktuelt, vil kommunen dermed slippe disse utgiftene. Situasjonen blir dermed lik den som gjelder ved detaljregulering i dag, hvor det er utbygger (forslagsstiller) som må dekke utgiftene til de arkeologiske undersøkelsene. Forslaget antas å senke terskelen noe for at kommunen utarbeider flere områdereguleringer, eller unnlater å utsette arbeidet av budsjettmessige hensyn, uten at det er mulig å tall feste dette nærmere.

Forslagene om klargjøring av *klagerett ved statlig plan*, og rett til foreleggelse gjelder lovfesting av det som anses å være en presisering av gjeldende rett og skal klargjøre regelverket. De skal dermed ikke få andre konsekvenser enn at det ikke lenger er tvil om hva som er gjeldende rett.

Forslaget om at rett til *foreleggelse for kommunestyret* av forslag til endring av plan anses å være en presisering av gjeldende rett og skal bidra til å klargjøre regelverket.

5.5 Forholdet til bærekraft

Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging står fast at FNs bærekraftsmål skal være det politiske hovedsporet for å ta tak i vår tids største utfordringer. Bærekraftsmålene som Norge har sluttet seg til, er en del av det formelle grunnlaget for samfunns- og arealplanleggingen. God arealplanlegging støtter opp om bl.a. bærekraftsmål 11 om inkluderende, trygge, motstandsdyktige og bærekraftige byer og lokalsamfunn. Forslagene i dette høringsnotatet bygger opp om dette bærekraftsmålet og delmålene om:

- 11.1: Alle skal bo godt og trygt
- 11.2: Tilgang til trygge og tilgjengelige transportsystem
- 11.3: Inkluderende urbanisering og deltaking i planlegging og forvaltning
- 11.4: Å verne om å sikre kultur- og naturvern
- 11.6: Redusere negativ påvirkning på miljøet fra byer og lokalsamfunn
- 11.7: Tilgang til trygge, inkluderende og tilgjengelige grøntområde og offentlige rom

Ingen av forslagene i dette høringsnotatet er etter departementets oppfatning i strid med eller vanskeliggjør oppfølging av bærekraftsmålene.

6 Merknader til endringsforslagene

6.1 Endringer i plan- og bygningsloven

Til § 6-4 nytt fjerde ledd:

Endringen innebærer at departementets vedtak om statlig arealplan, herunder statlig reguleringsplan, ikke kan påklages.

Til § 11-8 tredje ledd bokstav b:

Endringen utvider adgangen til å gi bestemmelser om infrastruktur til å omfatte forhold som gjelder byggegrense, utbyggingsvolum og funksjonskrav med hjemmel i § 11-9 nr. 5. Det kan stilles minimumskrav eller maksimumskrav, eller angis nøyaktige målekriterier, for eksempel antall kvadratmeter, kotehøyde eller avstand midtlinje veg. Bestemmelsen hjemler ikke å fastsette krav som stilles i teknisk forskrift til plan- og bygningsloven, for eksempel krav til konstruksjon, materialer og byggevarer, energikrav mv.

Til § 11-8 tredje ledd bokstav e og f

Bokstav e oppheves og innholdet blir videreføre i nye § 11-8 a. Av denne grunn blir nåværende bokstav f endret til bokstav e.

Til § 11-8 a:

Bestemmelsen er ny. Siktemålet med den nye hensynssonen er å samle et sett med relevante virkemidler for planlegging og plangjennomføring for bytransformasjon og annen områdeutvikling i én bestemmelse. Innholdet består av en «meny» med virkemidler som kommunen kan velge å benytte seg av ut fra hva som anses mest hensiktsmessig i det enkelte tilfelle. Kommunen kan velge om den vil nøye seg med retningslinjer eller benytte bindende bestemmelser. Hensynssonen skal være kartfestet, og angi de hensyn og restriksjoner som har betydning for bruken av arealet.

Hensynssonen skal gi en felles ramme for planlegging, gjennomføring og virkemiddelbruk. Det kan gis både retningslinjer og rettslig bindende bestemmelser til hensynssonen. Den bindende virkningen av sonen avklares således gjennom de bestemmelser som knyttes til den. Selv om retningslinjer ikke er bindende, skal de gi et bedre og mer helhetlig grunnlag for den avveining som kommunen skal foreta innenfor rammen av disse i den etterfølgende planleggingen.

Alle de tidligere elementene i hensynssonen etter § 11-8 tredje ledd bokstav e er videreført i den nye hensynssonen. Det kan fortsatt gis bestemmelse om felles planlegging, omforming og fornying, og bruk av særlige samarbeids- eller eierformer, jf. fjerde ledd bokstav a. Begrepet «særskilte gjennomføringsvirkemidler» er videreført, og omfatter som tidligere urbant jordskifte og ekspropriasjon. Mens disse gjennomføringsvirkemidlene tidligere kun var omtalt i lovforarbeidene, er de nå uttrykkelig nevnt i bestemmelsen.

Det er lagt nye elementer til hensynssonen som gjelder samarbeid, jf. første ledd, fastsetting av områdeutviklingsstrategi, jf. andre ledd, fastsetting av retningslinjer, jf. tredje ledd, og fastsetting av bestemmelser om infrastruktur, jf. fjerde ledd bokstav b. Begrepet «fortetting» i tredje ledd er nytt. Det er lagt til et nytt tredje gjennomføringsverktøy i femte ledd, som er områdemodellen for finansiering av infrastruktur. Refusjon er i prinsippet ikke utelukket å falle inn under hensynssonen som et gjennomføringsvirkemiddel det kan gis retningslinjer om, men vurderes som et lite aktuelt virkemiddel ved transformasjon sett i lys av fordelene med den nye områdemodellen.

Det er ikke gitt noen generell tidsbegrensning på virkningen av hensynssoner. De vil på samme måte som for arealformål gjelde inntil de er endret eller fjernet i revidert

kommuneplanens arealdel, eller blir erstattet av reguleringsplan. For områdemodellen etter femte ledd gjelder en særskilt tidsbegrensning på 20 år. For områdemodellen gjelder også at kommunen ikke står like fritt som ellers med hensyn til å velge mellom bruk av retningslinjer eller bindende bestemmelser. Hvis områdemodellen ønskes brukt, er det nødvendig å fastsettes nærmere angitte bestemmelser til denne etter sjettede ledd. Siden krav om finansiering av infrastruktur er av vesentlig betydning for grunneiere og festere i planområdet å kjenne til, er det en utvidet varslingsplikt for disse etter sjuende ledd.

Første ledd. Det følger av bestemmelsen at kommunen skal være en aktiv samarbeidspart og legge til rette for samarbeid med ulike interessegrupper og aktører som blir berørt av en områdeutvikling. Bakgrunnen for dette er at planlegging i krevende utviklingsområder fordrer samarbeid om planløsning og gjennomføring av felles utbygging, infrastruktur, tiltak og drift for flere eiendommer sett under ett. Siktemålet med samarbeidet skal være å styrke planleggingen av nye bysentra eller tettsteder gjennom å tilrettelegge for samarbeid som medfører gode, effektive og målstyrte prosesser og resultatet. Tradisjonelt har det bl.a. svekket gjennomføringen at planarbeidet ikke har omfattet analyser av om planen er realiserbar, dvs. om utbyggingsrammene for eksempel kan dekke bygge- og tomtekost inkl. evt. rekkefølgekrav. Et aktivt samarbeid skal følgelig dels legge grunnlaget for en god planutforming, men også legge til rette for en effektiv plangjennomføring etter at planen er vedtatt. Samarbeidet bør bidra til å etablere felles forståelse mellom aktørene og redusere faren for konflikt både under arbeidet med å fremstille planen, og etterpå når planen skal gjennomføres. Med aktivt samarbeid siktes det til at kommunen skal ta initiativ til å etablere gode arenaer, gjerne i form av et mer fast og formalisert samarbeid enn det som er vanlig ved planlegging, for eksempel arbeidsgrupper eller såkalt ByLab. Særlig ved større områdeutviklingsprosjekter, er endringer krevende og de møter mye motstand. Samarbeidet og aktivitetsnivået må derfor skaleres etter vanskelighetsgrad og kompleksitet, og dette gjelder særlig der det er mange grunneiere eller mye motstand blant beboere i området. Dersom kommunen selv har eiendom innenfor området, kan kommunen bruke rollen sin som grunneier i et samspill med andre grunneiere for å sikre en bedre tomtearronding eller makeskifte. Kommunen kan også ta initiativ til å etablere et felles tomteselskap mellom grunneierne. Kommunen bør spille på sin rolle og kompetanse som samfunnsutvikler innenfor en rekke ulike sektorer i samarbeidet, for eksempel skole, helse, park og idrett. Kommunen kan også bidra med finansielle midler for å lette samarbeidet og plangjennomføringen.

Andre ledd første punktum hjemler å fastsette en hensynssone som gjelder krav om fortetting, omforming og fornyelse og bruk av særskilte gjennomføringsvirkemidler.

Kommunen må entydig stedfeste sonen i et plankart og hensynssonen skal vise hensyn og restriksjoner som har betydning for bruken av arealet. Hensikten med å skille ut hensynssoner på denne måten, er å vise hvilke viktige hensyn som må iakttas innenfor sonen uavhengig av hvilken arealbruk som ellers er fastsatt for området. Hensynssonen vil være et grunnlag for å vurdere nye planinnspill eller gi veiledning ved behandlingen av dispensasjonssøknader. Utlekking av hensynssoner vil også gi tiltakshavere større grad av forutberegnelighet ved at de vil være kjent med sonens karakter før det fremmes søknad om å gjennomføre tiltak. Gjennom å gi bestemmelser til hensynssoner innfører kommunene rettslig bindende begrensninger - også for private - på bruken av et areal ut fra de hensynene som skal ivaretas. Når det er knyttet retningslinjer til hensynssonen, vil den ikke binde opp avgjørelser av enkeltsaker. Det vil imidlertid gi et bedre og mer helhetlig grunnlag for den avveining som kommunen skal foreta innenfor de rettslige rammene som følger av plan- og bygningslovgivningen og kommunens planverk. Hensynssonen kan innføres enten i forbindelse med rulleringen av kommuneplanens arealdel eller gjennom en særskilt endring av planen som for eksempel kun gjelder denne hensynssonen, jf. §§ 11-4 andre ledd og 11-17. Hensynssonen kan også knyttes til reguleringsplan, jf. § 12-6 første ledd, og den kan innføres i reguleringsplan selv om den tidligere ikke er angitt i kommuneplanen.

Etter *andre punktum* kan kommunen fastsette mål og en områdeutviklingsstrategi som omtaler de rammer og hensyn som skal ivaretas ved den etterfølgende planleggingen av området, dvs. område- eller detaljreguleringer. Det vil være mest praktisk å utarbeide en slik strategi på kommuneplannivå. Strategien skal være et eget dokument som springer ut av samarbeidet mellom kommunen og de ulike aktørene innen utviklingsområdet, herunder beboerne. Utarbeidelse av et eget strategidokument er særlig aktuelt i større utviklingsprosjekter, som for eksempel omfatter en bydel, et større tettsted eller kollektivknutepunkt. Det kan imidlertid også brukes i mindre prosjekter. Strategien må i noen tilfeller ta høyde for at utviklingen av området kan ta langt tid, for eksempel 20 år. Ved utvikling av mindre områder, som for eksempel et kvartal, et lite knutepunkt eller mindre tettsted, vil det kunne være tilstrekkelig å utarbeide retningslinjer etter tredje ledd, det vil si utelate en områdeutviklingsstrategi og heller lage en områderegulering. En områdeutviklingsstrategi vil ikke være rettslig bindende. Den vil innholdsmessig kunne likne på en vanlig planbeskrivelse, men kan fremstå mer som et visjonsdokument. Et slikt dokument skal utfordre bestående arealdisponering, bokvalitet mv., mobilisere til kreativitet og engasjert i den fremtidige utviklingen av området, og forklare hvorfor det er viktig å gjøre endringer. Strategien bør vise forbedringspotensialet og være konkret på hvordan viktige samfunnsverdier best kan realiseres. Strategien kan være ambisiøs, og bør fremstå som inviterende til samarbeid

og felles innsats for å oppnå ønsket utvikling. Strategien skal omtale de rammer og hensyn som skal gjelde for utviklingen på kort og lang sikt, herunder det overordnede plangrepet, og disse elementene kan oppsummeres gjennom retningslinje etter tredje ledd. Når strategien er vedtatt, vil den være retningsgivende for behandlingen av forslag til detaljreguleringene for de enkelte eiendommene innenfor hensynssonen, og gjøre det mulig for kommunen å vurdere om de er i tråd med den ønskede utviklingen av området. Dersom strategien i tilstrekkelig grad klargjør de rammer og hensyn som skal ivaretas ved den etterfølgende detaljplanleggingen av området, vil behovet for områderegulering kunne falle bort. En områdeutviklingsstrategi vil egne seg best der forholdene ligger til rette for å gå direkte til detaljregulering, dvs. det ikke er behov for en områderegulering som skal sikre et helhetlig grep om infrastrukturen i området, og erverv av arealer til infrastrukturen gjennom ekspropriasjon.

Etter *tredje ledd* kan kommunen gi retningslinjer til hensynssonen om fortetting, omforming, fornyelse og om bruk av gjennomføringsvirkemidler. Dette innbefatter dermed å gi retningslinjer om selve plangjennomføringen. Det kan gis retningslinjer til gjennomføringen av planen selv om kommunen ikke vil benytte de særskilte gjennomføringsvirkemidlene etter fjerde ledd bokstavene c og d, eller femte ledd. Retningslinjene bør være tydelige, kortfattede og poengterte. De bør ha mer form som et direktiv for å gi effektiv styring, enn som en forklaring. Hvis retningslinjene ikke følger opp en områdeutviklingsstrategi etter andre ledd andre punktum, kan kommunen eventuell gi utfyllende veiledning til retningslinjene som «forklarer» bakgrunn og innhold. Ellers er det naturlig at retningslinjene omtales nærmere i strategien. Retningslinjene kan for eksempel inneholde de rammer og hensyn som skal ivaretas i den senere planleggingen av området, som tidshorisont og prioriteringer i utbyggingen. De kan angå utformingen av etterfølgende detaljreguleringer, soneinndeling, rekkefølgekrav, bruk av arealformål og bestemmelser, tomteutnyttelse, utbyggingsvolum, miljøkvaliteter, forhold av betydning for barn og unge. Retningslinjene kan også angi i hvilke situasjoner kommunen skal ta i bruk urbant jordskifte eller ekspropriasjon for å sikre en effektiv plangjennomføring. Et viktig poeng med retningslinjene er å skape forutsigbarhet for grunneiere og utbyggere. Det kan ikke gis retningslinjer i strid med bestemmelsene som gjelder for områdemodellen etter femte ledd og § 11-8 b til 11-8 e.

Fjerde ledd bokstav a hjemler å gi bestemmelse med krav om felles planlegging for flere eiendommer, omforming og fornyelse, og bruk av særlige samarbeids- eller eierformer. Det er nå særskilt presisert at hensynssonen også omfatter fortetting. Kravet om felles planlegging medfører at private innenfor et område i tilfelle må samarbeide om utarbeiding av felles forslag til reguleringsplan. En vil da få en samtidig planavklaring for

et planområde som omfatter flere eiendommer. I kommuneplanens arealdel eller områderegulering vil hensynssonen fortetting, omforming og fornyelse kunne brukes for å angi områder hvor det skal skje en målrettet og særskilt områdevis planlegging og gjennomføring for å omdanne, fornye eller videreutvikle et område. Dette er ønskelig i mange tettstedsområder for å motvirke videre spredning av bebyggelsen og utnytte arealet på en bedre måte. Det er mest aktuelt å nytte hensynssonen i bebygde områder som skal gis en ny og annen bruk, med en mer intensiv utnyttning enn tidligere.

Hensynssonen kan også brukes der det er aktuelt å omforme og fornye andre typer arealer, bygninger og anlegg, for eksempel fortetting i eksisterende hytteområder.

Bokstav b hjemler å gi bestemmelse til infrastruktur innenfor sonen som nevnt i § 11-8 tredje ledd bokstav b. Bestemmelsen er innført for å slippe å måtte anvende to hensynssoner for å styre eller ivareta hensynet til etableringen av infrastrukturen i det aktuelle området.

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.

Bokstav d hjemler å gi bestemmelse om bruk av ekspropriasjon. Kommunen kan for eksempel fastsette at den vil bruke ekspropriasjon dersom grunneiere i området ikke klarer å bli enige om en felles utbygging. For nærmere omtale av ekspropriasjon vises til kapittel 2.3.2.2.

Femte ledd omhandler den nye såkalte «områdemodellen for finansiering av infrastruktur», og gir kommunen hjemmel til å pålegge grunneier eller utbygger å bidra til finansiering av fremtidig infrastruktur som er nødvendig for gjennomføringen av planen. Forpliktelsen oppstår dels ved at kommunen legger en hensynssone over et område som skal utvikles, og dels ved at det gis bestemmelser til denne hensynssonen. Sonen skiller seg kun prinsipielt fra de andre hensynsonetyperne etter § 11-8 ved at det alltid skal gis bestemmelser til hensynssonen slik som fastsatt i sjette ledd.

Saksbehandlingsreglene er dermed de samme for denne hensynssonen som for de andre. Det innebærer at reglene om varsling, medvirkning, høring og offentlig ettersyn skal følges før hensynssonen kan vedtas. Hensynssonen kan også innføres gjennom endring av en eksisterende plan. I så fall er det reglene for endring av plan som må følges, jf. §§ 11-17 og 12-14.

Kommunen fastsetter sonens geografiske utstrekning ut fra det som er hensiktsmessig og anses formålstjenlig for å få dekket inn kostnader til infrastrukturen. Utformingen av sonen må gjennomføres på saklig og forsvarlig vis. Kommunen bør ved utformingen av

sonen se hen til hva som gir den beste løsningen for området sett under ett når det gjelder finansiering av infrastrukturen, og påse at de eiendommene som kommer til å belaste infrastrukturen som er nødvendig for gjennomføringen av planen, faktisk også tar del i finansieringen av den. Sonen fastsettes av kommunen som plan- og bygningsmyndighet, og den skal derfor ikke gjøre det på en måte som er fordelaktig for kommunen som grunneier på bekostning av andre grunneiere eller utbyggere i området. Det vil være å ta utenforliggende hensyn. Hvorvidt grensen blir overskredet eller ikke må avgjøres etter de ulovfestede reglene om myndighetsmisbruk.

Hva som er nødvendig infrastruktur for gjennomføringen av planen, må avgjøres av kommunen i lys av de rammer som gjelder etter § 11-8 b.

Det følger av femte ledd andre punktum at såkalt sosial infrastruktur ikke kan være grunnlag for private bidrag etter femte ledd. Med sosial infrastruktur menes tilbud som skoler, barnehager o.l. Det vises til kapittel 3.5.8.2.2 og de infrastrukturtiltak som er nevnt i forslaget til ny § 17-9.

Utbygging av for eksempel transformasjonsområder kan pågå i flere tiår, men det er vanskelig å planlegge lenger frem enn 20 år. Derfor er 20 år fastsatt som yttergrensen for hvor lenge en forpliktelse etter første ledd kan ligge på en eiendom. Fristen løper fra planen er kunngjort, jf. § 12-12 siste ledd.

Sjette ledd fastsetter hvilke bestemmelser kommunen skal gi til områdemodellen etter femte ledd:

Bokstav a krever at kommunen for det første beskriver art og omfang på infrastrukturen som er nødvendig for gjennomføringen av planen. Fortegnelsen må være klar og entydig for at det senere ikke skal oppstå tvil om infrastrukturen er nødvendig for gjennomføringen av planen. Dernest må kommunen gi bestemmelse med en nærmere beskrivelse av kvalitet og standard på infrastrukturen. Kommunen kan her benytte seg av standarduttrykk for å beskrive kvaliteten, for eksempel middels eller høy kvalitet, men det må da være gitt generelle beskrivelser til slike standardverdier som gir mening. Det er ikke krav om at beskrivelsene er så detaljerte at de nærmest fremstår som en designhåndbok. Beskrivelsen må imidlertid være så detaljert at det er mulig å beregne kostnaden innenfor de rammer som fremgår av § 11-8 b. Hva som er nødvendig infrastruktur for utviklingen av et område, og kvaliteten og standarden som denne infrastrukturen skal ha, ligger til kommunens frie reguleringssskjønn å avgjøre.

Bokstav b fastsetter at kommunen må gi bestemmelse med kostnadsestimat for infrastrukturen. Kommunen kan her benytte regneark eller lignende oversikter over de estimerte kostandene som del av bestemmelsen. Estimaten må lages i tråd med de rammer som fremgår av § 11-8 b.

Bokstav c fastsetter at kommunen skal gi bestemmelse med en fordelingsnøkkel mellom eiendommene i sonen. Fordelingsnøkkelen skal fastsettes i tråd med de rammer som fremgår av § 11-8 b, det vil si etter den reelle belastningen infrastrukturen får som følge av tiltaket på den enkelte eiendom eller den nytten tiltakene har for utbyggingen. På kommuneplannivå vil fordelingsnøkkelen i praksis være veiledende, men den skal være endelig i reguleringsplan.

Bokstav d fastsetter for det første at kommunen må gi bestemmelse som tallfester betalingsforpliktelsen som ligger på eiendommen. Dette kan skje på tre måter, enten som kostnadsramme i tråd med bestemmelsene i § 11-8 b tredje ledd og 11-8 e fjerde ledd, eller i form av en fast betalingssats, for eksempel angitt som en sum per kvadratmeter bruksareal som bygges på eiendommen, eller bidragets størrelse kan også fordeles mellom eiendommene som en prosentvis andel av kostnadene. Brukes en fast betalingssats blir betalingsforpliktelsen innfridd straks beløpet er betalt, som hovedregel før det gis rammetillatelse. Dersom kommunen anvender en kostnadsramme for å beregne innbetalingen, må det skje et økonomisk sluttoppgjør mellom kommunen og grunneier eller utbygger etter at infrastrukturen er etablert. Kommunen kan som en del av bestemmelse til hensynssonen benytte regneark eller lignende oversikter over de betalingsforpliktelsene som ligger på den enkelte eiendommen. For det andre fastsetter bestemmelsen at kommunen må gi bestemmelse om hvordan kostnadene i kostnadsrammen eller de faste satsene etter bokstav e, skal justeres over tid. En måte å gjøre dette på er å knytte justeringen til en indeks. Det kan også benyttes andre metoder dersom det passer bedre for den typen infrastruktur som skal etableres i området. Det kan benyttes flere metoder, men bare én metode for samme type infrastruktur. Kommunen kan også her benytte regneark eller lignende oversikter som en del av bestemmelse til hensynssonen, for å synliggjøre hvilke utslag justeringen gjennom indeksen kan få for den enkelte eiendommen.

Bokstav e må ses i sammenheng med § 11-8 e andre ledd, som sier at innbetaling av kostnadsbidrag etter § 11-8 a femte ledd medfører at eventuelle rekkefølgekrav om infrastrukturen skal anses oppfylt. Etter bokstav e kan kommunen beslutte at § 11-8 e andre ledd første punktum ikke skal gjelde for all eller deler av infrastrukturen i hensynssonen. Kommunen kan i slike tilfeller ta inn en bestemmelse til hensynssonen som gjør unntak fra hovedregelen om frikjøp. Grunnen til dette er at det kan forekomme at området ikke uten videre er byggeklart, selv om det er vedtatt en hensynssone med bruk av områdemodellen etter femte ledd. Kommunen må da ta stilling til hvordan innbetaling av kostnadsbidrag for den aktuelle infrastrukturen vil påvirke oppfyllelsen av rekkefølgekrav. En unntaksbestemmelse etter bokstav e kan gjelde rekkefølgekrav både innenfor og utenfor hensynssonen. Det kan for eksempel

gjelde en nødvendig utvidelse av et drikkevannforsyningsanlegg som ligger utenfor hensynssonen, og en rundkjøring som ligger innenfor sonen. Dersom det ikke er tilstrekkelig med en delbetaling fra en eller en andel av grunneiere eller utbyggere for å etablere infrastrukturen, og kommunen heller ikke ønsker, eller ser seg i stand til å forskuttere restbeløpet, kan kommunen fastsette at området ikke kan bygges ut. Det må da gis en unntaksbestemmelse om at grunneierne eller utbyggerne ikke blir fri fra rekkefølgekravet ved betaling av forpliktelsen. Hensikten med regelen er å sikre at kommunen har kontroll med oppfyllelse av rekkefølgekrav om infrastruktur som er avgjørende for at et område er byggemodent. Dette vil også gi utbygger forutsigbarhet for når området kan bygges ut. Kommunen kan for eksempel gi en bestemmelse om at utbygging av boliger ikke kan finne sted før det aktuelle infrastrukturtiltaket er utvidet i tilstrekkelig grad for å avbøte et kapasitetsproblem.

Bokstav f fastsetter at kommunen må gi bestemmelse om varigheten av betalingsforpliktelsen etter femte ledd. Forpliktelsens varighet kan ikke overskride 20 år.

Sjuende ledd pålegger kommunen en utvidet varslingsplikt for registrerte grunneiere og festere som er omfattet av områdemodellen. I praksis skal varslingen for disse foregå på samme måte som ved oppstart av reguleringsplanarbeid, jf. § 12-8 tredje ledd andre punktum.

Til § 11-8 b:

Bestemmelsen er ny. Se nærmere kapittel 3.5.8 ovenfor.

Formålet med bestemmelsen er å trekke opp rammene for hvilke forpliktelser kommunen kan fastsette for grunneiere og utbyggere innenfor en hensynssone etter § 11-8 a. Hensynssonen kan benyttes både i kommuneplan og reguleringsplan, jf. § 12-6. Områdemodellen vil i de fleste tilfeller følge av og utdypes gjennom flere trinn i planprosessen. Kriteriene i § 11-8 b vil imidlertid i første rekke begrense den endelige fastsettingen av private forpliktelser, vanligvis i detaljregulering.

Det er ikke adgang til å fravike rammene som bestemmelsen fastsetter for fastsetting av kostnadsbidrag. Vilkårene i bestemmelsen er rettsanvendelsesskjønn og kan overprøves fullt ut av statsforvalteren ved klage og av domstolene.

Første ledd beskriver hvilken infrastruktur som kan inngå i hensynssonen, kostnadsrammen for private bidrag, og grensene for hva forpliktelsen for den enkelte eiendom kan baseres på. Første ledd trekker opp absolutte grenser. En privat forpliktelse kan ikke bli høyere for den enkelte eiendom enn det som følger av første ledd bokstav a og b.

Etter *bokstav a* kan private betalingsforpliktelser bare fastsettes for å dekke infrastruktur som den enkelte eiendommen vil belaste. I dette ligger for det første at infrastrukturen må tjene planområdet. Det vil i de fleste tilfeller samsvare med hva kommunen kan fastsette som nødvendig infrastruktur i plan. Det trekkes imidlertid en grense mot infrastruktur som ikke tjener eiendommene som omfattes av områdemodellen, som for eksempel veier som kun tjener eksisterende bebyggelse eller gjennomgangstrafikk. Slik infrastruktur kan inngå i planen, men bør ikke være omfattet av hensynssonen etter § 11-8 a femte og sjette ledd.

For det andre ligger det i vilkåret om at infrastrukturen vil bli «belastet» av eiendommen at infrastrukturen enten tjener eiendommen, som adkomstvei, vann- og avløpsanlegg, torg, friareal eller lekeareal eller lignende, eller avhjelper en mulig skade eller ulempe fra eiendommen, som overvannsanlegg eller støyskjerming pga. økt trafikk. Det kan ofte følge av planen hvilken infrastruktur en eiendom skal knyttes til. Planen kan for eksempel angi adkomstveier i området. Informasjon om relevant infrastruktur kan også finnes i andre kommunale strategier, som eksempelvis for nedslagsfelt for overvannsanlegg.

Den primære begrensingen etter bokstav a er ikke omfanget av betalingsforpliktelsen, men hva den skal dekke. Det er et grunnleggende premiss for områdemodellen å avklare hva den skal dekke. Modellen skal kun sikre private bidrag til finansiering for grunneiendommens belastning. Dermed vil ikke grunneiendommer regulert til næring kunne belastes for opparbeiding av lekearealer i parkanlegg. Eiendommer som på grunn av terrenget ikke avgir overvann til et nytt overvannsanlegg, skal heller ikke bidra til finansiering av dette. Det kan derfor forekomme at ikke all infrastruktur kan belastes private grunneiere eller utbyggere i området, fordi infrastrukturen også tjener andre eiendommer utenfor hensynssonen eller eiendommer som allerede er bebygde.

Departementet understreker videre at formålet med områdemodellen for en stor del er å gjøre området byggeklart. Grunneiernes eller utbyggerens bidrag skal gå til å sikre at infrastrukturen opparbeides. Fremtidig drift faller utenfor.

Rammen for hvilken infrastruktur som kan inngå kan ikke være for snever. Det kan tenkes enkelte vanskelige grensdragninger, for eksempel der en eiendom ikke skal ha parkeringsplasser eller lovlig daglig adkomst med bil. I et slikt tilfelle vil imidlertid eiendommen måtte ha adkomst for utrykningskjøretøyer, renovasjon, flyttebiler o.l. Departementet mener dette vil være tilstrekkelig til at infrastrukturen er relevant for eiendommen. Spørsmålet blir heller hvor stor andel av veien eiendommen kan pålegges å betale, jf. bokstav c.

Etter *bokstav b* skal det konkrete bidraget som fastsettes for hver enkelt grunneiendom ikke overstige den belastningen infrastrukturen får som følge av tiltak på eiendommen. Dette er en sentral forutsetning for at områdemodellen kun sikrer at eiendommene bidrar til sin andel av behovet, og ikke fungerer som en mer generell skattelignende mekanisme. Det vil være vanskelig å vite nøyaktig hvilke behov en eiendom vil ha, siden dette avhenger av beboernes eller øvrige brukeres konkrete behov. En vurdering vil derfor bare så langt mulig baseres på klare forutsetninger. For øvrig må det benyttes modeller, framskrivninger og statistikk.

Av sikre opplysninger som kan vektlegges, peker departementet på utbyggingsformålet for eiendommene og antall enheter som kan tillates på eiendommen (boliger, kontorplasser, butikker e.l.). Det samme gjelder planens føringer for bruken av eiendommen og området for øvrig. For et bilfritt område uten parkering for eiendommene vil bidrag til veier være begrenset til utrykningskjøretøyer og tjenester til eiendommen, men altså ikke daglig personbiltrafikk.

Med utgangspunkt i kjente faktorer for eiendommene, må kommunen deretter bruke statistikk og beregningsmodeller for å fastsette belastningen fra den enkelte eiendom. Dette kan være modeller for beregning av trafikk ut fra boligområdenes karakter eller lignende.

Den konkrete fastsettelsen av en betalingsforpliktelse må ut fra ovennevnte i noen grad baseres på anslag. For å oppfylle kravet i bokstav b, må kommunen gjøre et anslag for hver enkelt type infrastruktur. Forventet kapasitet og behov for infrastrukturen fordeles med en andel på hver eiendom. Eiendommenes andeler baseres på anslått belastning fra eiendommen, ut fra kriterier som formål, størrelse, antall enheter o.l. Kommunen kan her benytte regneark eller lignende oversikter over de betalingsforpliktelsene som ligger på den enkelte eiendommen.

Andre ledd bestemmer at hvis kommunen bidrar til gjennomføring av planen, kan det tas hensyn til dette ved fastsetting av private bidrag. Bestemmelsen innebærer at størrelsen på det private bidraget kan bli høyere enn de rammene som følger av første ledd. Forutsetningen er at kommunen påtar seg en økonomisk eller annen forpliktelse som innebærer en fordel for grunneier eller utbygger. Disse vil da kompensere for tiltak som er en ulempe for kommunen, men som er til fordel for dem selv.

Bidrag fra kommunen som hensyntas etter andre ledd vil måtte innebære en innsats eller ulempe ut over kommunens rolle som plan- og bygningsmyndighet. Det kan for eksempel gjelde større investeringer i infrastruktur som prioriteres for området. Et annet eksempel er at kommunen påtar seg organisatoriske oppgaver, som samordning

av grunneiersamarbeid. Dette kan være ressurskrevende og nødvendig, og bør kunne kompenseres.

Det ligger videre i andre ledd at også andre ytelser fra kommunen kan innebære at private kan pålegges større kostnader i områdemodellen enn det som følger av første ledd. Med andre ytelser siktes det i første rekke til bidrag fra kommunen av privatrettslig karakter. Avtalen kan for eksempel også gjelde overdragelse av fast eiendom fra kommunen til grunneier eller utbygger eller samarbeid om opparbeiding av infrastruktur.

Etter *tredje ledd første punktum* kan kommunen velge å fastsette kostnadsforpliktelsen som en kostnadsramme, i stedet for et konkret beløp. Dette vil være aktuelt der det er usikker hva de endelige kostnadene for infrastrukturen blir. I et slikt tilfelle kan kommunen fastsette kostnadene for et område til et beløp med en usikkerhet på 15 prosent fra den endelig fastsatte kostnaden. Betalingsforpliktelsene for de enkelte eiendommene i hensynssonen vil i et slikt tilfelle ikke fastsettes endelig før infrastrukturen er ferdigstilt, eller eventuelt når kostnaden er kjent. Grunneier eller utbygger kan i slike tilfeller betale enten for mye eller for lite ved utbygging av egen eiendom, og vil da enten få refundert et beløp eller måtte betale mer, jf. også § 11-8 e. Kostnadsrammen kan være mindre presis i kommuneplan. Hvis kommunen for eksempel angir et innledende kostnadsestimat i kommuneplan med 50 prosent usikkerhet fra anslaget. Opplysningen vil da i første rekke være opplysende for grunneierne eller utbyggerne innenfor hensynssonen. Det kan også oppgis en antatt sannsynlighet for kostnadene i områderegulering eller detaljregulering.

Også i detaljregulering, eller områderegulering uten krav om detaljregulering og, som fastsetter den endelige betalingsforpliktelsen for grunneiendommene, kan kostnaden angis som et sannsynlig anslag. Det følger av *andre punktum* at usikkerheten ikke kan være større enn 15 prosent. Et avvik ut over dette vil uansett ikke kunne avkreves grunneieren eller utbyggeren. Konsekvensen av dette vil være at grunneier eller utbygger betaler et foreløpig beløp ved søknad om rammetillatelse. Endelig forpliktelse fastsettes når kostnaden for infrastrukturen er kjent, og det kan da bli behov for en tilbakebetaling til, eller en tilleggsbetaling fra, grunneieren eller utbyggeren.

Rammene i tredje ledd får i all hovedsak ikke betydning for størrelsen på de private bidragene. Bestemmelsen regulerer kun når endelig forpliktelse anses fastsatt. Rammene for hvor stort beløpet blir reguleres i det vesentlige av første ledd. En mulig konsekvens av tredje ledd andre punktum kan imidlertid bli at grunneier betaler mindre

enn det som følger av § 11-8 b, hvis den endelige kostnaden blir mer enn 15 prosent dyrere enn det kostnadsanslaget til kommunen fastsatte, jf. også § 11-8 e femte ledd.

Fjerde ledd fastslår at kommunen må benytte ekstern bistand for å fastsette et kostnadsestimat. Dette er et estimat over hva infrastrukturen vil koste, jf. § 11-8 a sjette ledd bokstav b. Ekstern bistand kan være et konsulentselskap e.l. som bistår kommunen. Kravet stilles for å få gode faglige og objektive vurderinger av kostnadene, og vil være en bistand for kommunene i de krevende vurderingene områdemodellen kan forutsette.

Kostnadsestimatet kan imidlertid utarbeides av kommunen uten bistand hvis det er åpenbart unødvendig. Dette kan for eksempel tenkes der det dreier seg om relativt enkel infrastruktur, eller der kommunen selv innehar kompetansen som er nødvendig. Det vil være opp til kommunens skjønn om ekstern bistand er unødvendig. Hvis kommunen selv har eiendom i området, og må bidra til å finansiere infrastruktur i egenskap av grunneier, vil det uansett være fornuftig å bruke ekstern bistand for å unngå tvil om upartiskhet. Kostnadene til bistanden kan inngå i infrastrukturkostnadene, jf. *andre punktum*.

Femte ledd er en generell forskriftshjemmel for § 11-8 b. Det kan gis forskrifter som utdyper alle leddene i bestemmelsen.

Til § 11-8 c:

Bestemmelsen er ny. Se nærmere kapittel 3.5.11.

Kommunen vil alltid fritt kunne endre vedtatte planer, også når det er fastsatt en hensynssone etter § 11-8 a. Bestemmelsen regulerer situasjonen der kommunen endrer planen som hensynssonen fremkommer av, slik at områdemodellen endres.

Etter *første ledd første punktum* skal kommunen endre tidligere fastsatte kostnadsrammer og betalingsforpliktelser etter § 11-8 a femte ledd så langt det er nødvendig, hvis en endring av planen i vesentlig grad endrer forutsetningene for fordelingen. Forutsetningene for fordeling vil endres i vesentlig grad hvis endringene fører til økte kostnader for noen og mindre for andre på en måte som vil fremstå som urimelig. Bestemmelsen er formulert med tanke på at enhver re-kalkulering av fordelingen vil føre til merarbeid både for kommunen og grunneierne eller utbyggerne. Det må også tas i betraktning om re-kalkuleringen skal utføres med ekstern bistand. Det kan føre til økte kostnader. Hvis re-kalkuleringen er for detaljert, kan den ha en kostnad som ingen av partene vil være tjent med. Departementet legger til grunn at endringer som fører til økte kostnader for en grunneier eller utbygger med mer enn 15 prosent alltid bør betraktes som vesentlige. Dersom det

gjelder særlig kostbare infrastrukturinvesteringer, hvor beløpet grunneieren eller utbyggeren skal betale blir relativt stort, bør grensen gå ved 10 prosent økning.

At kostnadsrammen eller betalingsforpliktelsen skal endres *så langt det er nødvendig*, innebærer at det kun er nødvendig å foreta endringer i kostnadsrammen for eiendommer som fortsatt har gjenstående betalingsforpliktelser, og som berøres av planendringen. Dette presiseres i *andre punktum*, som fastslår at det ikke kan fastsettes nye forpliktelser for eiendommer der betalingsforpliktelsen er betalt fullt ut. Disse eiendommene vil ha fått rammetillatelse for samtlige prosjekter på eiendommen, og nye krav i planen kan da ikke gjøres gjeldende for dem. For eiendommer der kun en del av utbyggingspotensialet til eiendommen er realisert, slik at det fortsatt gjenstår betalingsforpliktelser, kan det imidlertid tenkes at den gjenstående forpliktelsen endres.

Andre ledd fastsetter at grunneiers eller utbyggers plikt til å betale kostnadsbidrag faller bort hvis hensynssonen eller planen oppheves. Dette er en direkte følge av at planen som bindende føring for utbygging har falt bort, og følger dermed den alminnelige forståelsen av planers rettsvirkninger. Departementet finner imidlertid grunn til å presisere det særskilt for områdemodellen.

Til § 11-8 d:

Bestemmelsen er ny. Se nærmere kapittel 3.5.9 ovenfor.

Bestemmelsen gjelder situasjoner der det er hensiktsmessig for kommunen og en grunneier eller utbygger at opparbeiding eller finansiering av infrastrukturen skjer på en annen måte enn rene kontantbidrag til kommunen. Det er da mulig å avtale alternative løsninger for den enkelte grunneiendommen. Formålet vil ikke være å gjøre grunneiers eller utbyggers forpliktelse større. Avtalen vil regulere hvilken form ytelsen skal ha.

Første ledd beskriver hvilke forhold som kan supplere eller justere grunneierens eller utbyggerens betalingsforpliktelse etter hensynssonen.

Etter *bokstav a* kan det avtales at en grunneier eller utbygger i stedet for et rent kontantbidrag oppfyller egen betalingsforpliktelse på en annen måte. Dette vil i de aller fleste tilfeller være i form av en realopparbeiding. En mulighet er for eksempel at partene finner det hensiktsmessig at grunneier eller utbygger opparbeider fortau og gatetun langs egen eiendom.

En annen mulighet er at grunneier eller utbygger opparbeider en større del av infrastrukturen, for eksempel en vei. Dette er omfattet av bestemmelsen, men den samlede kostnaden etter avtalen kan ikke overstige kostnadsbidraget fastsatt i

hensynssonen, jf. andre ledd nedenfor. Det kan her tenkes at opparbeidingskostnaden tilsvarer kostnadsbidraget fastsatt for eiendommene i hensynssonen, slik at den erstatter bidraget. Hvis opparbeidningen er dyrere enn kostnadsbidraget, må grunneier eller utbygger kompenseres, enten fra kommunen eller gjennom avtale med andre grunneiere eller utbyggere. Hvis opparbeidingskostnaden er lavere enn det fastsatte kostnadsbidraget, må grunneier eller utbygger betale mellomlegget. Grunneier eller utbygger har ikke rettskrav på å få inngå avtale om realopparbeidelse.

Etter *bokstav b* kan grunneier eller utbygger i avtale påta seg å forskuttere all eller noe av infrastrukturen. Grunneier eller utbygger kan altså påta seg å fullfinansiere eller opparbeide mer infrastruktur enn vedkommende er forpliktet til å betale som kostnadsbidrag fastsatt etter § 11-8 femte ledd.

I *forskuttere* ligger at det forutsettes en tilbakebetaling til grunneieren eller utbyggeren, jf. også andre ledd nedenfor. Tilbakebetalingen skal da dekke den delen av grunneierens eller utbyggerens kostnad som overstiger betalingsforpliktelsen. Departementet legger til grunn at forskuttert beløp som hovedregel betales tilbake fortløpende, fortrinnsvis etter hvert som kommunen mottar bidrag fra andre grunneiere eller utbyggere. Departementet foreslår imidlertid ikke å lovfeste dette. Grunnen er at det kan være gode grunner til at kommunen ønsker å prioritere noe annerledes, for eksempel der innkomne betalinger prioriteres for annen infrastruktur. Dette kan også komme grunneieren eller utbyggeren som forskutterer til gode. Grunneier eller utbygger og kommunen kan derfor avtale tilbakebetaling. Bokstav b forutsetter imidlertid i *andre punktum* at det avtales en nedbetalingsplan, slik at det tas konkret stilling til spørsmålet.

Bokstavene c og d viderefører gjeldende rett. Reglene åpner for at såkalte boligsosiale forhold også kan avtales i forbindelse med områdemodellen.

Bokstav e gjelder avtaletekniske og administrative forhold. Når det først avtales andre ytelser for grunneier eller utbygger, vil det som oftest være behov for å avtale nærmere noen forhold som er relevante for en riktig og rettidig gjennomføring. Bestemmelsen oppgir mulige forhold som kan avtales, og viser ellers til «andre forhold av betydning for privat deltagelse i opparbeidning eller finansiering av infrastruktur». Bestemmelsen inneholder ikke en uttømmende oversikt. Fremdrift er et eksempel på et forhold som ofte vil være relevant. Tilsvarende kan det være relevant å avtale samarbeidsformer og kontakt mellom partene, byggetrinn mv.

Videre er det vanlig å avtale sikkerhetsstillelse når grunneier eller utbygger er ansvarlig for realopparbeidning. Dette kan for eksempel være garantier, som simpel garanti, selvskyldnergaranti, påkravsgaranti eller morselskapsgaranti, som har varierende grad av sikkerhet for kommunen og kostnader for grunneieren eller utbyggeren. Tinglysning

av grunneiers eller utbyggers forpliktelse på eiendommen er en annen form for sikkerhet. Sikkerhetsstillelse, særlig påkravsgaranti, kan innebære en forholdsvis stor kostnad for grunneier eller utbygger. En avtale om realopparbeiding kan dermed bli mer kostnadskrevenne enn et rent kontantbidrag. Etter andre ledd kan ikke avtalen medføre at den samlede kostnaden i vesentlig grad overstiger kostnadsbidrag fastsatt i hensynssonen. Sikkerhetsstillelse kan imidlertid være nødvendig for at avtalen skal ha tilstrekkelig sikkerhet for at planens krav blir oppfylt. Departementet legger derfor til grunn at en viss merulempe eller merkostnad må aksepteres. Slik departementet ser det, må imidlertid kommunen som et minimum begrunne behovet for kostnadskrevenne sikkerhet.

Det er for øvrig mulig for kommunen å avtale at grunneier eller utbygger først betaler et fastsatt kostnadsbidrag etter at det gis rammetillatelse, jf. også § 11-8 e første ledd. Sikkerhetsstillelse vil være aktuelt også i slike tilfeller.

Etter *andre ledd* skal den samlede kostnaden for den enkelte eiendom ikke avvike vesentlig fra kostnadsbidraget fastsatt i hensynssonen. Utgangspunktet er at grunneiers eller utbyggers endelige forpliktelse er fastsatt, og forpliktelsen etter avtalen skal ikke overstige dette. Det kan imidlertid være vanskelig å kostnadsfeste konsekvensene av en realopparbeiding eller forskuttering sammenlignet med kostnadsbidraget i planen på en slik måte at det er helt avklart at det er samsvar. Det må være et visst slingringsmonn. Det kan også være forhold som påfører økte kostnader som ene og alene skyldes grunneiers eller utbyggers uhensiktsmessige håndtering av prosjektet, og som det er urimelig å kreve refundert. At avviket ikke skal være *vesentlig* innebærer at en større kostnad ikke kan innebære tilleggsytelser. Det avtalte bidraget må gjelde den samme andelen av den samme infrastrukturen med like kvalitetskrav. Enkelte særskilte forhold ved avtalene kan imidlertid innebære at denne løsningen blir noe dyrere. Dette kan være kostnader til eller administrative kostnader ulemper eller sikkerhetsstillelse, jf. kommentarene ovenfor til første ledd.

Til § 11-8 e:

Bestemmelsen er ny. Se nærmere kapittel 3.5.13 ovenfor.

Bestemmelsen regulerer innbetaling, disponering og dokumentasjon av disponeringen av kostnadsbidrag.

Etter *første ledd* skal kostnadsbidraget fra grunneier eller utbygger være innbetalt før det kan gis rammetillatelse. Dette kravet følger uansett av at kostnadsbidraget er fastsatt i bindende plan, men departementet anser at det er hensiktsmessig å presisere det. At bestemmelsen viser til rammetillatelse innebærer at det er den

første søknaden, der rammene for utbyggingen fastsettes, som er skjæringstidspunktet. Søkes det i ett trinn, er dette skjæringstidspunktet.

En større grunneiendom kan inneholde flere bygg eller byggeprosjekter som skal utvikles suksessivt. I slike tilfeller søkes det også gjerne om byggetillatelse for hvert trinn. Betalingsforpliktelsen utløses da kun for den delen det søkes om rammetillatelse for. Søkes det om rammetillatelse for en del av eiendommens utbyggingspotensial, er det denne delen det betales for. Søkes det om rammetillatelse for hele eiendommen, forfaller i utgangspunktet hele betalingsforpliktelsen, selv om grunneieren eller utbyggeren legger opp til å bygge ut trinnvis, eventuelt med flere igangsettingstillatelser. Dette gir etter departementets mening en klar og enkelt praktiserbar regel. Videre vil en søknad om rammetillatelse vise en klar intensjon om å ferdigstille samtlige prosjekter, og grunneier eller utbygger har kun tre år på seg til å igangsette samtlige prosjekter. Dette tilsier at byrden med å betale alt med en gang ikke blir urimelig tung.

Hensynet til grunneiers eller utbyggers prosjektgjennomføringsevne kan tilsi at betalingstidspunktet kan skyves på. Det kan for eksempel tenkes at utbygger først i tilstrekkelig grad vil ha likviditet når igangsetting eller ferdigstilling nærmer seg, eller når en andel av boligene i utbyggingen er solgt. Departementet foreslår derfor at det kan avtales utsatt betaling, jf. forslag til ny § 11-8 d. Departementet har vurdert om tidsspennet for utsettelsen skal være åpent eller knyttes til en bestemt hendelse, som igangsettingstillatelsen. Slik departementet ser det, bør kommunen og grunneier eller utbygger ha anledning til å avtale utsatt betaling frem til ferdigattest. Dette gir fleksibilitet til å sette et betalingstidspunkt til en tid som er best egnet for utbygger. Bestemmelsen forutsetter at det stilles sikkerhet for betaling hvis det gis utsettelse. Vi viser til merknadene til § 11-8 d første ledd bokstav e.

Departementet anser at det bør være en lav terskel for å avtale utsatt betaling, med mindre kommunen har en særskilt grunn til å ønske betaling tidligere. Særlig der grunneier eller utbygger har søkt om rammetillatelse for flere bygg eller felt, og samtidig søker om igangsettingstillatelse for enkelte utbygginger, bør utsatt betaling avtales.

Andre ledd regulerer forholdet til rekkefølgekrav som gjelder for infrastrukturen. *Første punktum* angir en hovedregel om at grunneier eller utbygger ved å betale sin andel av kostnadene til infrastrukturen i forbindelse med rammetillatelsen, frikjøper seg fra gjeldende rekkefølgekrav om infrastruktur. Hvis kommunen mener at dette ikke skal kunne skje, må den gi en unntaksbestemmelse etter § 11-8 a sjette ledd bokstav e, som gjør unntak fra denne hovedregelen, jf. omtalen ovenfor til denne bestemmelsen.

Kommunen kan med hjemmel i *andre punktum* gi fravik fra en unntaksbestemmelse, som er gitt etter tredje ledd første punktum, uten å gå veien om dispensasjon etter § 19-2. Dette kan for eksempel tenkes hvis en grunneier eller utbygger vil forskuttere beløpet som er nødvendig for å oppfylle et rekkefølgekrav om et større parkanlegg som gjelder flere utbyggingsprosjekter. I eksempelet forutsettes det at kommunen har gitt en bestemmelse om at rekkefølgekravet ikke kan frikjøpes ved grunneiers eller utbyggers betaling av sin forpliktelse, slik at det er nødvendig med fravik for å få bygge. Fravik fra unntaksbestemmelsen innebærer i realiteten et fravik fra rekkefølgekravet. Fraviket vil bare gjelde for den infrastrukturen unntaket direkte omhandler, og kun for den konkrete grunneieren. Andre grunneiere eller utbyggere som gjennomfører sine boligprosjekt på et senere tidspunkt, kan ikke uten videre legge til grunn at de også vil kunne få fravik. Det kan være at utbyggingen av det første prosjektet fører til at kapasiteten på infrastrukturtiltaket blir fullt utnyttet, men at senere utbygginger ville sprengte kapasiteten. Disse utbyggingene må i så fall vente til kapasiteten er blitt tilstrekkelig utvidet.

I tillegg kan heller ikke viktige samfunnshensyn tale imot fravikelse av rekkefølgekrav. Viktige samfunnshensyn er et vidt begrep og undergitt fritt skjønn. Bestemmelsen innebærer at overordnede behov av samfunnsmessig karakter kan tillegges vekt ved vurderingen av rekkefølgekravet. Samfunnshensynene må være av viss betydning, og ha relevans i forhold til utbyggingen av eiendommen eller den virksomhet som skal pågå der etter at utbyggingen er gjennomført. Det er ikke meningen å begrense vurderingen til offentlige interesser. Også private interesser kan utgjøre et viktig samfunnshensyn som er relevant å tillegges vekt ved vurderingen. Bestemmelsen legger ikke opp til en avveining av eventuelle positive samfunnseffekter som grunneierens tiltak vil ha, opp mot de samfunnsmessige ulemper som måtte oppstå på annen kant. Andre viktige samfunnshensyn blir ikke mindre viktige fordi grunneierens eller utbyggers tiltak vil ha positive samfunnsmessige effekter. Det vises for øvrig til omtale under andre ledd bokstav g.

De skjønnsmessige vurderingene i andre ledd er undergitt fritt skjønn. Kommunen må foreta en konkret vurdering av om rekkefølgekrav innenfor hensynssonen som ikke kan oppfylles ved betaling allikevel kan fravikes fordi kravet i liten grad vil påvirke gjennomføringen av planen for øvrig. Det må også vurderes konkret om viktige samfunnsmessige hensyn taler imot frafall.

Tredje ledd fastslår at private bidrag kun kan gå til betaling av infrastrukturen som følger av hensynssonen etter § 11-8 a fjerde ledd. Kommunen kan dermed ikke benytte mottatte bidrag til tiltak i andre områder eller annen infrastruktur i hensynssonen.

Videre retter bestemmelsen seg mot *kostnadsbidraget*. Departementet legger i dette at bidrag fra en grunneier eller utbygger kun kan dekke infrastruktur som etter kriteriene i § 11-8 b belastes av denne eiendommen. Hvis enkelte deler av infrastrukturen kun skal opparbeides med bidrag fra enkelte grunneiere eller utbyggere, og denne infrastrukturen nedskaleres eller faller bort, skal bidrag til denne infrastrukturen refunderes eller falle bort for disse grunneiendommene. Kommunen kan ikke omdisponere bidragene, verken utenfor eller innenfor hensynssonen.

Det følger av *fjerde ledd* at det overskytende betales tilbake til grunneier eller utbygger, dersom det betalte kostnadsbidraget overstiger utgiftene til tiltaket. Tilbakebetaling skal skje *uten ugrunnet opphold*. Dette innebærer at kommunen må få tid til å skaffe seg en oversikt over de endelige kostnadene, og beregne et sluttoppgjør for infrastrukturen. Når beløpene er klare, må det imidlertid forventes at kommunen iverksetter en prosess for å betale tilbake med en gang. Kommunen betaler til den som betalte bidraget med befriende virkning, uansett hvem som ellers er engasjert i prosjektet. Dersom grunneieren har solgt, eller rettssubjektet (foretaket) som innbetalte bidraget er avviklet eller slettet, betaler kommunen bidraget til nåværende grunneier med befriende virkning.

Bestemmelsen fastsetter kun en tilbakebetalingsplikt der grunneier eller utbygger har betalt for mye. Med mindre det er fastsatt et kostnadsspenn, jf. § 11-8 b tredje ledd, kan ikke kommunen kreve etterbetaling hvis kostnadsbidragene er for lave. Kommunen som reguleringsmyndighet fastsetter infrastrukturbehovet, kostnadsberegningen og bidragene, og bærer da risikoen for eventuelle feil eller uforutsette kostander.

Etter *femte ledd første punktum* gjelder situasjonen der kommunen har fastsatt betalingsforpliktelsene som kostnadsrammer i stedet for som et beløp. Kommunen skal da foreta en justering av grunneiernes eller utbyggernes oppfyllelse av sine forpliktelser når infrastrukturen er ferdigstilt, og den endelige kostnaden er kjent. Dette innebærer at det enten må foretas en tilbakebetaling eller tilleggsbetaling for at den endelige betalingen samsvarer med kriteriene i § 11-8 b. Endelig betalingsforpliktelse kan etter *andre punktum* ikke overstige kostnadsrammen, som etter andre ledd ikke kan angi en større usikkerhet enn 15 prosent. Kommunen bærer følgelig risikoen om kostnadene til infrastrukturen går ut over rammen som ble fastsatt i planen. Etter *sjette ledd* skal kommunen føre oversikt over alle kostnadsbidrag til tiltak i planområdet, herunder forskutterte bidrag, samt de endelige kostnadene for infrastruktur som omfattes av hensynssonen. Notoritet (etterprøving) er viktig for å skape gjennomsiktighet og trygghet for at bidragene er i

tråd med lovens rammer, og oversikten skal derfor gjøres tilgjengelig på kommunens nettside. Dette vil gjøre at grunneierne eller utbyggerne kan vurdere om bidragene individuelt og samlet sett er innenfor lovens rammer, og om den endelige disponeringen er i tråd med § 11-8 e. Det er likevel ikke slik at denne oversikten vil ha positiv eller negativ troverdighet. Den er kun ment som en praktisk statusinformasjon.

Til § 11-9 nr. 3 første punktum:

Endringen innebærer at det kan gis bestemmelse om avfallssystem. Det kan gis generelle bestemmelser til kommuneplanen med krav om eller forbud mot nærmere angitte tekniske løsninger for ulike typer avfallssystem, så som for eksempel krav til type avfallsløsning ved ulike utbyggingstiltak, dimensjonering, nedgraving, overbygging, inngjerding, merking, hygienetiltak og vern mot lukt og forurensning.

Til § 11-9 nr. 5:

Endringen gir hjemmel for å fastsette krav til tomtestørrelse i kommuneplanen. Det kan stilles minimumskrav eller maksimumskrav, og det kan differensieres for eksempel etter om det gjelder fradeling til bolig eller fritidseiendom. Begrepet *tomtestørrelse* henspiller på at bestemmelsen er begrenset til utbyggingsformål. Bestemmelsen gir ikke hjemmel for å fastsette størrelsen på eiendom generelt.

Til § 12-6 første punktum:

Det er innarbeidet henvisninger til den nye hensynssonen i § 11-8 a, samt §§ 11-8 b til 11-8 e, for å ivareta at de hensyn og restriksjoner som er fastsatt i hensynssonen legges til grunn for utarbeiding av reguleringsplan.

Til § 12-14 tredje ledd nytt andre punktum:

Endringen klargjør at forslagsstiller har samme rett til å kreve foreleggelse for kommunestyret når kommuneadministrasjonen stopper et forslag til endring av reguleringsplan, som ved forslag til ny plan. Retten til foreleggelse gjelder likevel bare der det utarbeides et fullstendig forlag, jf. § 6 i forskrift 8. desember 2017 nr. 1950 om behandling av private forslag til detaljregulering etter pbl. Dersom endringen berører plankart, må forslaget derfor være innarbeidet i et plankart som følger saker. Dersom endringen bare gjelder planbestemmelse, er det tilstrekkelig at utkast til ny bestemmelse forelegges kommunestyret. Kommunestyret kan delegere til et politisk utvalg å behandle sak om foreleggelse. I de tilfeller der det er planutvalget som har stoppet endringsforslaget, må kommunestyret se saken.

Til § 17-1:

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende rett. Det er gjort språklige endringer i bestemmelsens ordlyd for å gjøre bestemmelsen enklere å forstå. Formålet med bestemmelsen er å sikre at reglene rammer alle avtaler der grunneiere eller utbyggere yter bidrag til opparbeiding av offentlig infrastruktur angitt i planen. Grunneier eller utbygger inngår altså avtalen i den hensikt å gjøre området byggekklart for egen eiendom. Kommunen inngår avtalen i kraft av å være ansvarlig for vedtakelse og gjennomføring av plan, og skal sikre at det er uproblematisk at eiendommen bygges ut i tråd med krav i planen. Alle slike avtaler begrenses av reglene i § 17-3 flg., uavhengig av tittel på avtalen eller lignende. Samtidig skal ikke andre rent privatrettslige avtaler rammes av skrankene i kapittel 17, for eksempel eiendomsoverdragelser eller entrepriser.

Til § 17-2:

Bestemmelsen er ny.

Bestemmelsen i *første ledd* viderefører gjeldende § 17-4 siste ledd, med noen språklige endringer i bestemmelsens andre ledd.

Andre ledd begrenser muligheten til å inngå en utbyggingsavtale. Adgangen til å inngå utbyggingsavtale etter § 17-9 er avskåret når det er fastsatt betalingsforpliktelse en hensynssone, jf. § 11-8 a femte ledd, i arealplanen som gjelder for den aktuelle grunneiendommen. Meningen med denne innskrenkingen er å skape et klart og forutsigbart skille mellom bruk av områdemodellen og unntaksmuligheten for utbyggingsavtaler. Områdemodellen gir en relativt vid adgang for kommunen til å se området i sammenheng og fordele et bredt spekter av utgifter på grunneierne. Dette skal imidlertid gjøres etter en grundig og forutsigbar prosess. Adgangen til å inngå utbyggingsavtaler har ikke de samme strenge forutsetningene for bruk. Det er derfor viktig at kommunen ikke blander sammen virkemidlene.

Til § 17-3:

Bestemmelsens tittel er endret for å tydeliggjøre hva bestemmelsen gjelder. For øvrig videreføres bestemmelsen med noen justeringer.

Første ledd tredje punktum er nytt. I bestemmelsen presiseres det at kommunen så langt som mulig skal synliggjøre hvilken type infrastruktur og i hvilke områder utbygger kan forvente at kommunen vil inngå en utbyggingsavtale. Ved at kommunen synliggjør hvilken type infrastruktur og i hvilke områder det forventes utbyggingsavtaler om privat finansiering av for eksempel vei, vann, avløp og parker/friområder, vil

forutsigbarhetsvedtaket bli mer informativt for utbygger. Bestemmelsen er ikke en endring av gjeldende rett, men understreker at kommunen bør bruke ressurser på å angi slike behov tidlig i prosessen.

Krav fra berørte myndigheter i planleggingen, som for eksempel veimyndighetene, kan gi usikkerhet om kostnader for tiltak knyttet til riks- og fylkesveinettet i mange utbyggingssituasjoner. Departementet viderefører derfor bestemmelsen i *andre ledd* om at kommunen skal legge til rette for medvirkning av berørte grupper og interesser. Berørte myndigheter bør gjennom medvirkning i kommunens arbeid med forutsigbarhetsvedtaket bidra til å klarlegge hvilke forutsetninger som skal til for at et område kan bygges ut.

Bestemmelsen i *tredje ledd* er ny, men den er kun en kodifisering av gjeldende rett. Bestemmelsen presiserer at kommunen ikke kan kreve at det inngås en utbyggingsavtale. Byggetillatelse kan dermed heller ikke avslås av den grunn at avtale ikke er inngått.

Til § 17-4:

Bestemmelsenes *første ledd* er en videreføring av gjeldende rett med noen språklige endringer for å bedre lesbarheten.

I *bokstav a* er det presisert at både infrastrukturtiltak som følger direkte av vedtatt arealplan, og tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av det vedtatte infrastrukturtiltaket, kan inngå i en utbyggingsavtale. Dette innebærer at ikke alle detaljer ved infrastrukturtiltaket må fremgå eksplisitt av planbestemmelsen. Også andre plankrav som er nødvendige for å få gjennomført tiltaket kan inngå i den private forpliktelsen. Hvilke infrastrukturtiltak som må etableres før utbygging kan skje vil fortsatt følge av fastsatte krav i arealplan, vanligvis rekkefølgekrav etter plan- og bygningsloven §§ 11-9 første ledd nr. 4 og 12-7 første ledd nr. 10. En utbyggingsavtale kan kun inneholde elementer som er lovlig vedtatt i bindende arealplan. Det er ikke tilstrekkelig at kommunen har hjemmel til å vedta tiltaket.

Ordlyden i bokstav a er noe endret fra gjeldende bestemmelse. Departementet har imidlertid ikke ment å gjøre endringer i bestemmelsens innhold.

Bokstav b, c og d viderefører gjeldende bestemmelse.

I *andre ledd* presiseres det at det ikke kan inngås en utbyggingsavtale om infrastruktur som allerede er etablert. At tiltaket er tilstrekkelig etablert innebærer ikke at tiltaket må være fullstendig opparbeidet for at vilkåret vil være oppfylt. Etter denne bestemmelsen anses infrastrukturtiltaket som tilstrekkelig etablert når det er sikret fullfinansiert. Dette

innebærer at det vil være tilstrekkelig at det stilles garanti for finansieringen. Utbyggingsavtalene vil dermed ikke kunne brukes for å unngå såkalte gratispassasjerer.

Kostnader til drift av infrastrukturanlegg, etter at kommunen har overtatt tiltaket, kan heller ikke kan omfattes. Dette samme gjelder generelle og administrative kostnader kommunen får som følge av utbygging. Eksempler på slike kostnader er kostnader til drift av kommunale anlegg, kostnader til flere busser i kollektivtilbudet eller kostnader til å utvide staben i kommuneadministrasjonen.

Bestemmelsens *trede ledd* angir rammen for private bidrag til offentlig infrastruktur gjennom utbyggingsavtaler. *Bokstav a og b* angir grensene for hva forpliktelsen for den enkelte eiendom kan baseres på. Bestemmelsen trekker opp absolutte grenser. En privat forpliktelse kan ikke bli høyere for den enkelte eiendom enn det som følger av bokstav a og b.

Bokstav a presiserer at infrastrukturen grunneier skal være med på å betale må tjene utbyggingseiendommen direkte. Dette er ment som en presisering av gjeldende bestemmelse. Det trekkes en grense mot infrastruktur som ikke tjener eiendommen direkte, for eksempel veier som kun tjener eksisterende bebyggelse eller gjennomgangstrafikk. Bestemmelsen innebærer at det stilles et strengt krav til tilknytning mellom infrastrukturtiltaket og utbyggingseiendommen. Sammenhengen må være konkret og synlig. Turløyper i nærheten av et hytteområde vil for eksempel kunne tjene eiendommen når de går mellom hytteområdet og lokale tjenestetilbud, parkering og liknende. Men jo lenger unna utbyggingseiendommen man kommer, jo svakere blir tilknytningen. Infrastrukturtiltaket kan tjene flere eiendommer, så lenge det også tjener utbyggingseiendommen direkte, for eksempel et parkområde eller en rundkjøring som ligger i umiddelbar nærhet til utbyggingseiendommen. Bidragets størrelse vil i slike tilfeller begrenses etter bokstav b.

Etter bokstav b skal bidraget ikke overstige den belastningen infrastrukturen får som følge av utbyggingen på den aktuelle eiendommen. Bidraget må knyttes opp mot utbyggingsprosjektet, og er dermed ikke en generell betalingsforpliktelse. Det er et sentralt kriterium at utbyggingseiendommen kun skal bidra med sin forholdsmessige andel. Kommunen må foreta en vurdering av den konkrete utbyggingen og hvor mye den antas å belaste infrastrukturtiltaket. For å kunne vurdere hvor stor andel den enkelte skal bidra med bør kommunen ta utgangspunkt i statistikk og/eller aktuelle beregningsmodeller, for eksempel modeller for beregning av trafikk eller liknende.

Fjerde ledd bestemmer at hvis kommunen bidrar til gjennomføring av planen, kan det tas hensyn til dette ved fastsetting av private bidrag. Bestemmelsen innebærer at størrelsen på det private bidraget kan bli høyere enn de rammene som følger av første ledd.

Forutsetningen er at kommunen påtar seg en økonomisk eller annen forpliktelse som innebærer en fordel for grunneier eller utbygger. Disse vil da kompensere for tiltak som er en ulempe for kommunen, men som er til fordel for dem selv. Bestemmelsen forutsetter at kommunen og grunneier eller utbygger er enige om en slik fordeling, og avtalen kan medføre at det private bidraget blir noe større enn det belastningsvurderingen tilsier. Et bidrag fra kommunen kan for eksempel være bistand til å koordinere flere grunneiere. Det kan også være administrative kostnader i forbindelse med å redusere utbyggers kostnader til merverdiavgift ved realopparbeiding. Dette er ressursbruk og innsats som kommunen i utgangspunktet ikke har noen plikt til å gi, men som vil være til nytte for å få til en raskere realisering av arealplanen.

Til § 17-5:

Forslaget viderefører gjeldende § 17-4 med noen språklige endringer i bestemmelsens andre ledd.

Til § 17-6:

Bestemmelsen er ny. Se kapittel 3.6.6.

Bestemmelsen retter seg mot utbyggingsavtaler. Forslaget viderefører gjeldende § 17-5.

Utbyggingsavtaler ligger i grenseland mellom privat rett der partene innenfor vide rammer kan binde seg gjennom eget samtykke, og offentlig rett der det gjelder til dels stramme rammer for beslutningenes tilblivelse og innhold. Avtalene er slik departementet ser det ikke et enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

Departementet peker videre på at rammene for avtalene er svært snevre, siden de skal ligge innenfor en lovlig fastsatt kostnad i hensynssonen. Dette vil gi en tydelig ramme, som gjør det lite sannsynlig at avtalene går merkbart ut over grensene. Hensynssonen med betalingsforpliktelsen som bindende føring for utbygging vil fastsettes i reguleringsplan, som kan påklages.

Til § 17-7:

Forslaget viderefører gjeldende § 17-6. Det er imidlertid presisert i bestemmelsen at det kan gis en nærmere beskrivelse av rammene for private bidrag. Dette er ikke ment som en endring av gjeldende rett.

Til § 17-8:

Forslaget viderefører gjeldende § 17-7.

Til § 17-9:

Bestemmelsen er en videreføring av forbudet i byggesaksforskriften § 18-1. For å tydeliggjøre forbudet er bestemmelsen tatt inn i loven. Forbudet gjelder for utbyggingsavtaler.

Til § 18-13:

Bestemmelsen er ny. Se nærmere kapittel 3.5.15 ovenfor.

Bestemmelsen regulerer tilfellene der infrastrukturen kommunen tar med i områdemodellen omfattes av opparbeidings- og refusjonsplikten i plan- og bygningsloven kapittel 18. Det kan oppstå vanskelige vurderinger og grensedragninger hvis reglene virker ved siden av hverandre. § 18-13 fastslår derfor at infrastruktur ikke omfattes av reglene i kapittel 18 hvis kommunen har tatt den med som en betalingsforpliktelse etter § 11-8 a femte ledd.

Til § 20-1 første ledd bokstav m

Bestemmelsen omfatter de søknadspliktige tiltak som blir regulert gjennom matrikkellova. Oppregningen utvides med eiendomsomdanning, jf. matrikkellova ny § 15 a.

Til § 21-2 sjette ledd

Første punktum slår fast hvem som kan søke om tiltak omfattet av plan- og bygningsloven § 20-1 første ledd bokstav m. Personkretsen fremgår av oppregningen i matrikkellova § 9 med de presiseringene som fremgår av § 12 for opprettelse og endring av festegrunn, § 15 for arealoverføring og ny § 15 a for eiendomsomdanning.

Endringene i *andre og tredje punktum* er av språklig art.

Til § 26-1

Det er tatt inn en presisering i *første ledd første punktum* om at eiendomsomdanning er omfattet av reglene om opprettelse og endring av eiendom. Nytt *tredje punktum* slår fast at kommunen kan tillate at det kan gjøres tilpasninger i grenseforløp (ut over de avvikene det i alle tilfeller er adgang til etter matrikkellova § 33 tredje ledd tredje punktum), når grensene får sin endelige fastsetting ved fullføringen av oppmålingsforretningen og den tilhørende matrikkelføringen. Adgangen til å gjøre slike tilpasninger kan etter forholdene angis på mange ulike måter, for eksempel som en buffer eller korridor, eller som en arealtoleranse. Bestemmelsen kan benyttes i alle

saker som omfattes av plan- og bygningsloven § 20-1 første ledd bokstav m. Kommunen avgjør ut fra sakens omfang om det skal gis en slik fleksibilitet og hvor stor det kan være.

Nytt *andre ledd* slår fast at eiendomsomdanning må være i samsvar med vedtatt detaljregulering. Det vil ofte være hensiktsmessig at grenseforløpene fastsettes i planen, eventuelt med angitt fleksibilitet, men dette er ikke et ufravikelig krav. Planen må som minimum angi at opprettelse og endring av eiendom skal kunne skje ved bruk av eiendomsomdanning. Omdanningsområdet må være angitt på planen med alle ytre matrikkelenhetsgrenser. De materielle kravene i gjeldende første ledd gjelder også eiendomsomdanning.

Nytt *tredje ledd* gir departementet hjemmel til å fastsette vilkår for opprettelse og endring av eiendom i forskrift.

Til § 33-1:

Bestemmelsen er redigert for å gjøre den lettere å lese. Den har fått ny struktur med inndeling ved bruk av bokstavangivelse for de enkelte bestemmelsene. Det er også gjort mindre språklige forbedringer. Bestemmelsen i bokstav b om dekning av utgifter for arkeologiske undersøkelser er ny, og gir kommunen hjemmel for å kreve at utgiftene til arkeologiske undersøkelser etter kulturminneloven § 10 dekkes av andre myndigheter eller private som har anmodet kommunen om å legge ut et område til utbyggingsformål i reguleringsplan. Det kan bare kreves dekning av utgifter i de tilfeller der plikten til arkeologiske undersøkelser følger av kulturminneloven. Kommunen kan kun kreve dekket utgiftene til undersøkelser i områder hvor andre enn kommunen har fremmet konkret forslag til omregulering. Utgifter som berører andre areal kan ikke medtas i gebyret, og må dekkes av kommunen selv. Kommunen kan beregne seg dekning av direkte og indirekte utgifter i tråd med forskrift 11. desember 2019 nr. 1731 om beregning av samlet selvkost for kommunale og fylkeskommunale gebyrer (selvkostforskriften).

6.2 Endringer i matrikkellova

Til § 6 første ledd bokstav d og andre ledd

Første ledd bokstav d slår fast at eiendomsomdanning krever oppmålingsforretning på samme måte som arealoverføring m.m.

Andre ledd slår fast at eiendomsomdanning kan føres i matrikkelen etter reglene om matrikkelføring uten fullført oppmålingsforretning. Nærmere regler fastsettes i forskrift.

Til § 10 andre ledd

Første punktum slår fast at ny matrikkelenhet bare kan opprettes når det er klart hvilken eller hvilke matrikkelenheter den nye enheten blir utskilt fra eller opprettet på. Vilåret betegnes ofte som et vilkår om geografisk klarhet. Ny grunneiendom, anleggseiendom og festegrunn kan i visse tilfeller opprettes selv om vilåret ikke foreligger, Det gjelder de spesielle situasjonene nevnt i matrikkellova § 9 første ledd bokstav b til h, hvor noen krever matrikulering på særskilt grunnlag. Unntaket er presisert i matrikkelforskriften § 27 sjettede ledd. Nytt *andre punktum* tar denne presiseringen inn i loven for å samle bestemmelsens innhold og rekkevidde på et sted.

Til ny § 15 a

Første og andre ledd slår fast hva eiendomsomforming kan gå ut på.

Tredje ledd slår fast at det må foreligge erklæringer om overdragelse av eiendomsrett, pantefrafall og konsesjoner.

Fjerde ledd slår fast hvem som kan kreve eiendomsomdanning. Det er tilstrekkelig at en av hjemmelshaverne fremmer kravet, jf. matrikkellova § 9 første ledd bokstav a, eventuelt en av de andre kompetente rekvirentene, jf. matrikkellova § 9 første ledd bokstav b til f, men alle berørte rettighetshavere må samtykke i kravet.

Femte ledd gir departementet hjemmel til å gi forskrift om eiendomsomdanning.

Til § 24 første ledd og fjerde ledd andre punktum

Første ledd slår fast at kommunen skal sende melding til tinglysing om eiendomsomdanning så snart eiendomsomdanningen er matrikkelført. Dersom tiltaket er påklagd skal kommunen vente til klagen er avgjort. Det gjelder også de andre sakstypene nevnt i første punktum.

Til § 33 tredje ledd

Det presiseres i første punktum at vilåret om at nye grenser skal settes ut i samsvar med kommunens tillatelse, også gjelder eiendomsomdanning. Nytt fjerde punktum presiserer at ved eiendomsomdanning gjelder det alle grenser som er omfattet av omdanningen, dvs. alle grenser innenfor omdanningsområdet. De yre grensene klarlegges på ordinær måte etter reglene i gjeldende første ledd.

Til § 34 fjerde ledd

Det presiseres at merking og måling av alle grenser gjelder tilsvarende ved eiendomsomdanning som bl.a. ved arealoverføring.

6.3 Endringer i eierseksjonsloven

Til § 13 andre ledd

Det presiseres i andre punktum at også uteareal til eierseksjon kan opprettes etter reglene om matrikkelføring uten fullført oppmålingsforretning.

7 Lovforslag

I

I lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) gjøres følgende endringer:

§ 6-4 tredje ledd andre punktum oppheves.

§ 6-4 nytt fjerde ledd skal lyde:

Departementets vedtak om statlig arealplan kan ikke påklages.

§ 11-8 tredje ledd bokstav b skal lyde:

b) Sone med særlige krav til infrastruktur med angivelse av type infrastruktur.

Det kan gis bestemmelser om krav til infrastruktur i et utbyggingsområde, både som forbud eller påbud med hjemmel i § 11-9 nr. 3 og nr. 4, og om byggegrenser, utbyggingsvolum og funksjonskrav med hjemmel i nr. 5.

§ 11-8 tredje ledd bokstav e oppheves.

Nåværende § 11-8 tredje ledd bokstav f blir ny bokstav e.

Ny § 11-8 a skal lyde:

§ 11-8 a. *Hensynsoner 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 hensynsoner 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.

Det kan gis bestemmelser til slike soner om at grunneier eller utbygger ved tiltak som nevnt i § 20-1 bokstav a, b og d skal bidra til finansieringen av nødvendig infrastruktur for gjennomføring av reguleringsplan, jf. §§ 11-8 b til 11-8 e. Slike bestemmelser kan gjelde for inntil 20 år. Det kan ikke kreves finansieringsbidrag til infrastruktur som nevnt i § 17-9.

Gis det bestemmelser etter femte ledd, skal det også gis bestemmelser om

- a) type, omfang, kvalitet og standardnivå på infrastrukturen
- b) kostnadsestimat for infrastrukturen
- c) fordelingsnøkkelen for kostnadene mellom eiendommene i sonen
- d) kostnadsrammene, eller 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
- e) at innbetaling av kostnadsbidrag ikke skal anses som hel eller delvis oppfyllelse av eventuelle rekkefølgekrav knyttet til infrastrukturen, jf. § 11-8 e andre ledd
- f) når betalingsforpliktelsen skal opphøre.

Ved oppstart av planarbeid etter femte ledd, skal registrerte grunneiere og festere i planområdet varsles i tillegg til de berørte nevnt i § 11-12 andre ledd.

Ny § 11-8 b skal lyde:

§ 11-8 b. *Fastsetting av kostnadsbidrag fra grunneiere eller utbyggere etter § 11-8 a*

For kommunens fastsetting av fordeling etter § 11-8 a femte gjelder følgende rammer:

- a) En betalingsforpliktelse for den enkelte eiendom kan bare gjelde infrastruktur som vil bli belastet av eiendommen

- b) Fordelingen på hver eiendom kan ikke overstige den belastningen infrastrukturen får som følge av tiltaket på den enkelte eiendom.

Der kommunen bidrar til gjennomføring av planen, kan dette hensyntas ved fastsetting av private bidrag.

Betalingsforpliktelsen etter § 11-8 a femte ledd kan fastsettes som en kostnadsramme, jf. § 11-8 a sjette ledd bokstav d. Fastsettingen av en kostnadsramme i en plan som utløser betalingsforpliktelsen, kan ikke vise et anslått større avvik fra beregnet kostnadsramme enn 15 prosent.

Kostnadsestimatet for infrastrukturen etter § 11-8 a sjette ledd bokstav b skal utarbeides med ekstern sakkyndig bistand, med mindre kommunen finner det åpenbart unødvendig. Kostnadene for bistanden kan inngå i infrastrukturkostnadene som fordeles på grunneiendommene.

Departementet kan gi forskrift om kriteriene for fordeling av kostnader etter første og andre ledd og kostnadsrammer og kostnadsestimater etter tredje og fjerde ledd.

Ny § 11-8 c skal lyde:

§ 11-8 c. Endringer i hensynssone etter § 11-8 a etter at utbygging er påbegynt

Dersom kommunen gjennom en senere planendring i vesentlig grad endrer forutsetningene for fordelingen av tidligere fastsatte kostnadsrammer eller betalingsforpliktelser, skal det om nødvendig fastsettes en ny fordeling av kostnadene mellom eiendommene. Det kan ikke fastsettes nye forpliktelser for eiendommer som fullt ut har innfridd betalingsforpliktelsen.

Grunneierens eller utbyggerens plikt til å yte fremtidige kostnadsbidrag etter § 11-8 a femte ledd bortfaller når hensynssonen eller planen oppheves.

Ny § 11-8 d skal lyde:

§ 11-8-d. Avtale om bidrag i tilknytning til betalingsforpliktelse

Det kan avtales om betalingsforpliktelse etter § 11-8 a femte ledd:

- a) at grunneier eller utbygger skal oppfylle hele eller deler av egen betalingsforpliktelse på annen måte enn gjennom kontantbidrag til kommunen
- b) at grunneier eller utbygger skal forskuttere oppføring av infrastruktur som er nødvendig for gjennomføring av planen

- c) hvor mange boliger som skal bygges i et område, største og minste boligstørrelse, og nærmere krav til bygningers utforming der det er hensiktsmessig
- d) at kommunen eller andre skal ha fortrinnsrett til å kjøpe en andel av boligene til markedspris
- e) administrative og avtaletekniske forhold som fremdrift, sikkerhet for ytelser eller utsatt betaling, eller andre forhold av betydning for grunneierens deltagelse i opparbeiding eller finansiering av infrastruktur.

Den samlede kostnaden for den enkelte eiendom kan ikke avvike vesentlig fra kostnadsbidraget fastsatt etter § 11-8 a femte ledd. Ved avtale om forskuttering etter første ledd bokstav b skal avtalen også inneholde en tilbakebetalingsplan.

Ny § 11-8 e skal lyde:

§ 11-8 e. Innbetaling og disponering av innkomne bidrag etter områdemodellen

Kostnadsbidraget fra grunneier eller utbygger skal være innbetalt før det kan gis rammetillatelse. Det kan likevel avtales at innbetaling skal skje senest før det gis ferdigattest forutsatt at det stiller sikkerhet for kostnadene, jf. § 11-8 d bokstav e.

Innbetaling av kostnadsbidrag etter § 11-8 a femte ledd medfører at eventuelle rekkefølgekrav om infrastrukturen skal anses oppfylt, med mindre kommunen har gitt bestemmelse om noe annet etter femte ledd bokstav e. Kommunen kan likevel fravike en slik bestemmelse når det etter kommunens skjønn i liten grad vil påvirke gjennomføringen av planen for øvrig, og viktige samfunnshensyn heller ikke taler imot.

Kommunen skal benytte kostnadsbidraget til den infrastruktur som er fastsatt i hensynssonen etter § 11-8 a femte ledd.

Dersom kostnadsbidraget overstiger utgiftene til infrastruktur som er fastsatt i hensynssonen etter § 11-8 a femte ledd skal kommunen uten ugrunnet opphold betale det overskytende tilbake til grunneieren eller utbyggeren.

Der betalingsforpliktelsen er fastsatt som en kostnadsramme, jf. § 11-8 a sjette ledd bokstav d, skal kommunen foreta et økonomisk sluttoppgjør når infrastrukturen er etablert. Kommunen kan ikke kreve betaling som går ut over den tidlige fastsatte kostnadsrammen.

Kommunen skal føre oversikt over alle kostnadsbidrag til tiltak i planområdet, også forskutterte bidrag, samt de endelige kostnadene for infrastruktur som

omfattes av hensynssonen. Oversikten skal gjøres tilgjengelig på kommunens nettside.

§ 11-9 nr. 3 første punktum skal lyde:

3. krav til nærmere angitte løsninger for vannforsyning, avløp, avrenning, *avfallssystem*, veg og annen transport i forbindelse med nye bygge- og anleggstiltak, herunder forbud mot eller påbud om slike løsninger, og krav til det enkelte anlegg, jf. § 18-1.

§ 11-9 nr. 5 skal lyde:

5. *tomtestørrelse*, byggegrenser, utbyggingsvolum og funksjonskrav, herunder om universell utforming, leke-, ute- og oppholdsplasser, skilt og reklame, parkering, frikjøp av parkeringsplasser etter § 28-7 og utnytting av boligmassen etter § 31-6,

§ 12-6 første punktum skal lyde:

De hensyn og restriksjoner som er fastsatt gjennom hensynssoner til kommuneplanens arealdel, jf. §§ 11-8 til 11-8 e og 11-10, skal legges til grunn for utarbeiding av reguleringsplan.

§ 12-14 tredje ledd skal lyde:

Før det treffes slikt vedtak, skal saken forelegges berørte myndigheter, og eierne og festerne av eiendommer som direkte berøres av vedtaket, og andre berørte, skal gis anledning til å uttale seg. *Bestemmelsen i § 12-11 fjerde punktum gjelder tilsvarende.* Jf. for øvrig § 1-9.

Kapittel 17 med §§ 17-1 til 17-9 skal lyde:

Kapittel 17 Utbyggingsavtaler

§ 17-1. *Definisjon*

Med utbyggingsavtale menes en avtale mellom kommunen og grunneier eller utbygger om gjennomføring av kommunal arealplan ved utbygging av grunneiers eiendom.

§ 17-2. *Anvendelsesområde for utbyggingsavtaler.*

Kommunen kan ikke inngå bindende utbyggingsavtale om et område før arealplanen som skal gjennomføres ved utbyggingen, er vedtatt.

Det kan ikke inngås utbyggingsavtale for grunneiendommer der det er fastsatt en betalingsforpliktelse i hensynssone etter § 11-8 a femte ledd. Tilsvarende gjelder der en slik hensynssone er fastsatt i reguleringsplan, jf. § 12-6.

§ 17-3. *Forutsigbarhetsvedtak for utbyggingsavtale*

Utbyggingsavtaler skal ha grunnlag i vedtak fattet av kommunestyret selv. Vedtaket skal angi i hvilke tilfeller utbygging forutsetter en utbyggingsavtale, og synliggjøre kommunens forventninger til avtalen. Vedtaket skal så langt som mulig synliggjøre hvilke typer infrastruktur og hvilke områder det forventes at utbyggingsavtalene skal gjelde.

Kommunen skal legge til rette for medvirkning av berørte grupper og interesser.

Kommunen kan ikke stille krav om at det skal inngås utbyggingsavtale.

§ 17-4. *Utbyggingsavtalens innhold*

En utbyggingsavtale kan inneholde bestemmelser om

- a) at grunneier skal besørge eller helt eller delvis bekoste infrastruktur som følger av eller er nødvendige for gjennomføringen av en arealplan
- b) forskuttering av kommunale tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av en arealplan
- c) antallet boliger i et område, største og minste boligstørrelse, og nærmere krav til bygningers utforming der det er hensiktsmessig
- d) at kommunen eller andre skal ha fortrinnsrett til å kjøpe en andel av boligene til markedspris.

Utbyggingsavtaler kan ikke gjelde infrastrukturtiltak som er tilstrekkelig etablert, eller kostnader til drift eller andre administrative kostnader i forbindelse med utbyggingen.

For bidrag etter første ledd bokstav a gjelder følgende rammer:

- a) Infrastrukturen skal direkte tjene eiendommen som bebygges
- b) Bidraget skal ikke overstige den belastningen infrastrukturen får som følge av utbyggingen på eiendommen.

Der kommunen bidrar til gjennomføring av arealplanen, kan dette hensyntas ved fastsetting av private bidrag.

§ 17-5. *Saksbehandling og offentlighet*

Kommunen skal kunngjøre oppstart av forhandlinger om utbyggingsavtale.

Kommunen skal legge ut et fremforhandlet forslag til utbyggingsavtale til offentlig ettersyn med 30 dagers frist for merknader.

En inngått utbyggingsavtale skal kunngjøres.

Reglene i første til tredje ledd gjelder tilsvarende ved eventuelle endringer i utbyggingsavtalen.

§ 17-6. *Klage*

Utbyggingsavtaler kan ikke påklages.

§ 17-7. *Forskrifter*

Departementet kan gi forskrift om krav til inngåelsen av utbyggingsavtaler, typer av tiltak som kan omfattes eller ikke omfattes, rammene for private ytelser etter avtalen og hvordan avtalevilkårene skal gjennomføres.

§ 17-8. *Dispensasjon. Samtykke til å fravike reglene*

Det kan ikke gis dispensasjon etter kapittel 19 fra bestemmelsene i dette kapitlet. Departementet kan etter søknad gi samtykke til å fravike reglene i dette kapitlet dersom samfunnsmessige interesser tilsier det.

§ 17-9. *Forbud mot vilkår om sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler*

Det kan ikke avtales at en grunneier eller utbygger helt eller delvis skal bekoste infrastruktur som skoler, barnehager, sykehjem eller tilsvarende tjenester som det offentlige etter lov skal skaffe til veie. Første punktum gjelder tilsvarende for utgifter i forbindelse med forskuttering, lån eller andre kredittytelser.

Ny § 18-13 skal lyde:

§ 18-13. *Infrastruktur i hensynssone etter § 11-8 a*

Det kan ikke kreves opparbeiding eller refusjon etter bestemmelsene i dette kapitlet for infrastruktur som det er fastsatt betalingsforpliktelse for i hensynssone etter § 11-8 a femte ledd.

§ 20-1 første ledd bokstav m skal lyde:

m) opprettelse av ny grunneiendom, ny anleggseiendom eller nytt jordsameie, eller opprettelse av ny festegrunn for bortfeste som kan gjelde i mer enn 10 år, *eiendomsomdanning* eller endring av grenser for slike matrikkelenheter som ikke kan behandles som grensejustering, jf. matrikkellova.

§ 21-2 sjette ledd skal lyde:

De som er nevnt i matrikkellova § 9, jf. § 12 femte ledd, § 15 andre ledd og § 15 a fjerde ledd, kan søke om tillatelse til å opprette ny grunneiendom, ny anleggseiendom, ny festegrunn eller nytt jordsameie, *eiendomsomdanning* eller

tillatelse til *annen* endring av grenser for slike matrikkelenheter som ikke kan behandles som grensejustering. Søknaden må angi hvordan *enhetene* ønskes utformet og angi *de aktuelle grenseforløpene* på kart. Søknaden må vise hvordan *nye enheter og endrede grenser* på en hensiktsmessig måte kan gå inn i en fremtidig utnytting av området, herunder også hvordan krav til tomtestørrelse, fellesareal og plassering av bebyggelsen kan oppfylles.

§ 26-1 skal lyde:

§ 26-1. *Opprettelse og endring av eiendom*

Opprettelse av ny grunneiendom, ny anleggseiendom eller nytt jordsameie, eller opprettelse av ny festegrunn for bortfeste som kan gjelde i mer enn 10 år, jf. matrikkellova, *eiendomsomdanning eller annen* endring av eksisterende eiendomsgrenser, må ikke gjøres på en slik måte at det oppstår forhold som strider mot denne lov, forskrift eller plan. Opprettelse eller endring som nevnt i første punktum, må heller ikke gjøres slik at det dannes tomter som er uegnet til bebyggelse på grunn av sin størrelse, form eller plassering etter reglene i denne lov. *Kommunen kan i tillatelsen angi i hvilket omfang det kan gjøres tilpasninger i et grenseforløp ved den endelige fastsettingen etter matrikkellova, ut over mindre avvik etter matrikkellova § 33 tredje ledd tredje punktum.*

Eiendomsomdanning skal være i samsvar med vedtatt reguleringsplan etter bestemmelsene om detaljregulering, jf. § 12-3.

Departementet kan gi forskrift om vilkår for å kunne opprette og endre eiendom.

§ 33-1 skal lyde:

§ 33-1. *Gebyr*

Kommunestyret selv kan gi forskrift om gebyr til kommunen for

- a. behandling av søknad om tillatelse, utferdigelse av kart og attester og annet arbeid som kommunen skal utføre etter eller med hjemmel i denne loven
- b. dekning av utgifter etter kulturminneloven § 10, for gjennomføring av undersøkelser etter kulturminneloven § 9 på eiendommen til den som har anmodet kommunen om å regulere
- c. behandling av private planforslag frem til kommunen har avgjort om forslaget skal fremmes, jf. § 12-11
- d. utgifter til nødvendig bruk av sakkyndig bistand under tilsyn. Andelen av gebyr som innkreves for tilsyn, skal fremgå av forskriften.

Gebyret kan ikke være høyere enn de nødvendige kostnadene kommunen har med slike saker. Tiltakshaver kan selv sørge for de nødvendige utredningene.

Eieren skal betale gebyr for kostnadene til behandling av søknad om driftstillatelse og for driftskontroll til vedkommende myndighet. Gebyr for driftskontroll kan helt eller delvis dekkes av årsavgiften.

II

I lov 17. juni 2005 nr. 101 om egedomsregistrering (matrikkellova) gjøres følgende endringer:

§ 6 første ledd bokstav d skal lyde:

d) opplysningar om *eigedomsmdanning*, arealoverføring, endring av grenser for festegrunn, grensejustering og klarlegging av eksisterande grense, eller

§ 6 andre ledd skal lyde:

Departementet kan gi forskrift om når kommunen etter søknad frå den som har rekvirert forretninga, kan føre eigedomsmdanning eller ny matrikkeleining inn i matrikkelen, utan at oppmålingsforretninga er fullført.

§ 10 andre ledd skal lyde:

Ei ny matrikkeleining kan berre opprettast når det er klart kva for matrikkeleining eller matrikkeleiningar den nye eininga blir utskilt frå eller oppretta på. Dette gjeld ikkje ved oppretting av ny grunneigedom, anleggseigedom eller festegrunn i samsvar med § 9 første ledd bokstav b til h.

Ny § 15 a skal lyde:

§ 15 a. *Eigedomsmdanning*

Ved eigedomsmdanning kan det opprettast nye grunneigedommar, nye anleggseigedommar og ny festegrunn. Vidare kan eksisterande grunneigedommar, anleggseigedommar og festegrunn slåast saman og grensene mellom slike matrikkeleiningar kan endrast. Eigedomsmdanninga må vere i samsvar med løyve etter plan- og bygningsloven § 20-2.

Eigedomsmdanninga kan omfatte matrikkelføring av eigarseksjonar i samsvar med kommunalt seksjoneringsvedtak etter eierseksjonsloven § 13.

Det må liggje føre nødvendige fråsegner om overdraging av eigedomsrett og om pantefråfall og konsesjonar for det aktuelle arealet.

Eigedomsomdanning kan krevjast av nokon som er nemnde i § 9 første ledd bokstav a til f. Eigedomsomdanning som omfattar umatrikulerte einingar, kan berre skje i sak som er kravd etter § 9 første ledd bokstav f, og berre samtidig med at einingane blir matrikulerte. Kravet må innehalde samtykke frå alle som har grunnboksheimel som eigar eller festar av dei matrikkeleiningane som omdanninga får verknad for, eller annan tinglyst rett som omdanninga får verknad for.

Departementet kan gi forskrift om eigedomsomdanning.

§ 24 første ledd skal lyde:

Så snart *ei* oppretting av ny matrikkeleining, *eigedomsomdanning*, samanslåing, endring av festegrunn eller eigarseksjon eller arealoverføring er ført i matrikkelen, skal kommunen sende melding om dette til tinglysing. *Kommunen skal* likevel ikkje sende meldinga før eventuelle klager over *vedtak om løyve etter plan- og bygningsloven § 20-2 eller vedtak etter eierseksjonsloven § 13 er avgjort*.

§ 33 tredje ledd skal lyde:

I ei forretning som gjeld oppretting av ei ny matrikkeleining, *ei eigedomsomdanning* eller ei arealoverføring, skal dei nye grensene merkjast i marka i samsvar med kommunalt løyve etter plan- og bygningsloven. Nye grenser for uteareal til eigarseksjon skal merkjast i samsvar med vedtaket om dette etter eierseksjonsloven. Den som utfører forretninga kan samtykkje i mindre *avvik* for å kunne få ei gagnleg grense ut frå tilhøva i terrenget. *Ved eigedomsomdanning gjeld dette alle grenser som er omfatta av omdanninga*.

§ 34 fjerde ledd skal lyde:

Reglane om merking og måling gjeld tilsvarande for arealoverføring, *eigedomsomdanning*, grensejustering og klarlegging av eksisterande grense.

III

I lov 16. juni 2017 nr. 65 om eierseksjoner (eierseksjonsloven) skal § 13 andre ledd lyde:

Kommunen skal føre seksjonene inn i matrikkelen straks seksjoneringsvedtaket foreligger. En bruksenhet som skal omfatte ubebygde deler, kan ikke registreres i matrikkelen før det er holdt oppmålingsforretning for grensene for utearealet etter matrikkellova, *eller det er gitt utsettelse etter matrikkellova § 6 andre ledd*.

IV

Loven gjelder fra den tiden Kongen fastsetter. Kongen kan sette i verk de enkelte bestemmelsene til ulik tid.

Departementet kan gi nærmere overgangsbestemmelser.