



DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 22

(2004–2005)

Om lov om endringer i plan- og
byggningsloven (utbyggingsavtaler)

Innhold

1	Innledning	5	3.3	Høringsuttalelsene	36
2	Gjeldende rett. Dagens praktisering	9	3.3.1	Tilhengere av streng regulering	37
2.1	Hva er utbyggingsavtaler?	9	3.3.2	Motstandere av streng regulering	38
2.1.1	Tradisjonelle utbyggingsavtaler	9	3.3.3	Andre tema	39
2.1.2	Nyere utvikling	10	4	Generelle motiver for departementets lovforslag	40
2.1.3	Uheldige utslag som grunnlag for diskusjonen	10	4.1	Plassering av lovreglene	40
2.2	Grunnlaget for utviklingen	13	4.2	Prinsipper ved lovregulering	40
2.3	Gjeldende rett	14	4.2.1	Utbyggingsavtaler som omfattes av lovforslaget	40
2.3.1	Avtalefrihet	14	4.2.2	Forskjellige avtalesituasjoner	41
2.3.2	Nærmere om kommunale planer som grunnlag for utbyggingsavtaler	14	4.2.3	Aktørenes interesser	42
2.4	Kommunaløkonomiske forhold	17	4.2.4	Oppsummering – forutsetninger for avtaler	43
2.4.1	Kommunal finansiering	17	4.2.5	Departementets forslag i lys av lovutvalgenes forslag	43
2.4.2	Inntektssystemet	18	4.3	Nærmere om krav til forutsigbarhet – forholdet til plangrunnlaget	45
2.4.3	Private ytelser til fellesskapet	19	4.3.1	Behovet for særskilte kommunale vedtak	45
2.5	Fordeler og ulemper ved dagens praksis	21	4.3.2	De forskjellige kommunale vedtak	45
2.6	Problemstillinger som må vurderes ved lovregulering	22	4.3.3	Når i prosessen må vedtak foreligge ..	47
2.6.1	Dagens boligmarked	22	4.4	Avtalevilkår	47
2.6.2	Nærmere om boligpriser og boligforsyning	23	4.5	Nærmere om boligpolitiske avtalevilkår	51
2.6.3	Boligpolitiske vilkår i utbyggingsavtaler	24	4.6	Saksbehandling og klage	52
2.6.4	Lovutvalgenes behandling av boligpolitiske avtalevilkår	25	4.7	Kommunens roller / kommunal organisering	54
2.6.5	Rettferdighets- og medvirkningsspørsmål	26	4.8	Mislighold av avtaler	55
2.6.6	Særskilte juridiske problemstillinger .	26	4.9	Rammekrav eller detaljkrav? Forskrift og dispensasjon	55
2.6.7	Forholdet til reglene om offentlige anskaffelser og EØS	27	5	Økonomiske og administrative konsekvenser	57
3	Forslag til lovregulering fra Planlovutvalget og Bygningslovutvalget	31	5.1	Utviklingen i bruk av utbyggingsavtaler	57
3.1	Utgangspunkter og hovedtrekk i forslagene	31	5.2	Effekter for innbyggere, grunneiere og utbyggere	57
3.2	Sammenstilling av utvalgenes forslag	34	5.3	Miljøeffekter	60
3.2.1	Definisjon – bestemmelsenes hovedinnhold	34	5.4	Effekter for stat og kommuner	60
3.2.2	Rammene for avtalenes innhold	34	6	Departementets lovforslag med merknader	62
3.2.3	Saksbehandling og offentlighet	35	Forslag til lov om endringer i plan- og bygningsloven (utbyggingsavtaler)	72	
3.2.4	Omgjøring/endring. Klage	35			
3.2.5	Anskaffelsesreglene	36			
3.2.6	Utbyggingsavtalene vurdert fra en økonomisk synsvinkel	36			



DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 22

(2004–2005)

Om lov om endringer i plan- og bygningsloven (utbyggingsavtaler)

*Tilråding fra Kommunal- og regionaldepartementet av 19. november 2004,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

1 Innledning

Bakgrunn

Utbyggingsavtaler – slik begrepet vanligvis brukes – er avtaler om utbygging av et konkret område, der kommunen i samarbeid med en eller flere utbyggere og/eller grunneiere gjennomfører utbygging innenfor rammen av en kommunal arealplan, dvs. kommuneplanens arealdel, reguleringsplan eller bebyggelsesplan. Det som ellers kjennetegner utbyggingsavtaler, er at kommunen bruker sin rolle som planmyndighet etter plan- og bygningsloven som grunnlag for avtale. Dette kan skje i kombinasjon med økonomiske eller andre forpliktelser eller bidrag fra kommunens side, men det forekommer også at et planvedtak er kommunens eneste andel i avtalen. Utbygger på sin side forplikter seg til å gjennomføre eller bekoste tiltak som kommunen ellers har ansvaret for.

Utbyggingsavtaler er mest aktuelt i pressområder med høye bolig- og tomtepriser. Avtalene er et instrument som har vært i bruk i lang tid for å avklare forhold mellom kommuner og utbyggere/grunneiere, som ikke er regulert i lov eller kommunale planer. Frykt for manglende balanse i avtalevilkårene har skapt diskusjon de senere år. Bakgrunnen er at avtalene har vært brukt som middel til å

finansiere kommunale investeringstiltak kommunen ellers ikke har hjemmel til å kreve gjennomført eller finansiert av utbygger. Vi har sett noen uheldige avtaler, men undersøkelser viser at omfanget av denne typen vilkår til nå har vært beskjedent. Departementet har likevel funnet det riktig å lovregulere bruken, da vi ser tendenser til økt bruk av avtaleformen. Gjennom klargjøring i loven kan en bidra til at grensen mellom akseptable og uakseptable avtalevilkår blir tydelig, slik at byggekostnadene blir mer forutsigbare.

Kommunal- og regionaldepartementets begrunnelse for å lovregulere bruken av utbyggingsavtaler er å forhindre en kostnadsovervelting på boligkjøper, og sikre forutsigbarhet for utbyggere og kommunene.

Forslag fra lovutvalgene

To lovutvalg har vurdert behovet for lovregulering, og begge har kommet med forslag til betydelig innstramming i forhold til dagens muligheter og praksis. Forslagene er forskjellige, både i utgangspunkt og mht. hva avtaler bør kunne gå ut på, men inneholder mer parallelle regler om definisjoner, saksbehandling mv.

Planlovutvalget ønsker i NOU 2003:14 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II* å begrense utbyggingsavtaler til teknisk infrastruktur der kommunen har direkte lovhemmel til å stille vilkår. Forslaget innebærer at utbygger/grunneier ikke bør kunne påta seg større forpliktelser enn det kommunen kan pålegge gjennom plan- og bygningsloven, plan, vedtekt e.l. Forslaget vil innebære en dramatisk innstramming i forhold til gjeldende rett.

Bygningslovutvalget foreslår i NOU 2003:24 *Mer effektiv bygningslovgivning* også lovregler som medfører innstramming, men uten å avgrense til typer av tiltak. Bygningslovutvalget foreslår i stedet strenge krav til avtalevilkårene, basert på krav om at de tiltak avtalene omfatter skal være nødvendige og stå i forhold til tiltakets virkninger. Bygningslovutvalgets forslag viser til behov for smidigere regler og trekker opp skjønsmessige, strenge rammer for hvor langt avtalene kan gå.

Høringsinstansene er skarpt delt i synet på avtalenes innhold. Flere, særlig kommuner, påpeker at avtalefrihet er viktig for å sikre smidig og hensiktsmessig utbygging i pressområder. Motstandere av en vid adgang til å inngå avtaler viser særlig til at utbyggingsavtaler med store økonomiske forpliktelser for utbygger/grunneier vanskeliggjør utbygging og fordyrer boliger.

Departementet følger utvalgenes ønsker om innstramming, og mener det er behov for lovregulering for å hindre at kommunene bruker sin myndighet på en uheldig måte. Stortinget har også tidligere uttalt at det er behov for innstramming av bruken av utbyggingsavtaler.

På den annen side er det gjennom mange år utviklet et konstruktivt samspill mellom kommuner og utbyggere, og mulighetene for å videreføre dette bør ikke begrenses for mye. Etter departementets vurdering er derfor Planlovutvalgets forslag for restriktivt. Forslaget innebærer at bruk av avtaler mellom private og den offentlige forvaltning, som har vokst fram over tid, og som har funnet støtte og rammer gjennom rettspraksis og juridisk teori, ikke vil være tillatt på plan- og bygningslovens område. Det er grunn til å være noe tilbakeholden, og ikke gripe for sterkt inn i en rettsutvikling av nye og konstruktive samarbeidsformer mellom offentlig og privat sektor. Samtidig er det et viktig poeng å ivareta utbyggingsavtalenes funksjon som virkemidler i kommunenes boligpolitikk.

Grunnlag for utbyggingsavtaler

Kommunale arealplaner (kommuneplanens arealdel, reguleringsplan eller bebyggelsesplan) er

kommunenes viktigste virkemidler for å styre arealdisponering og utbygging, men gir få føringer for tempoet og kostnadene ved gjennomføringen. En realisering av planene er avhengig av at grunneiere og utbyggere finner det interessant og regningsvarende å gjennomføre planlagt arealbruk. Private tiltak er således viktige for gjennomføringen. Dette vises bl.a. ved en kraftig økning i bruken av private reguleringsplanforslag hvor utbyggere fremmer planforslag i forbindelse med konkrete utbyggings tiltak. Rollefordelingen i utbyggingsarbeidet mellom offentlig og privat sektor har endret seg de siste tiårene. Private har fått en større andel av verdistigningen og større innflytelse, men også mer av kostnadene og risikoen.

Avtaler mellom kommunen og utbyggere/grunneiere om hvordan areal- og utbyggingsplanene skal gjennomføres, har vist seg å være et effektivt virkemiddel for å realisere kommunens politiske beslutninger. Dette kan gjelde utbyggingstakt, nærmere utforming av arealer, fordeling av kostnader ved infrastrukturtiltak osv. Ulempen for utbyggerne har først og fremst vært risikoen for at dyre investeringer i fellesanlegg kan skape for stor belastning for økonomien i utbyggingsprosjektene. Manglende forutberegnelighet har også vært fremhevet som en ulempe ved flere avtaler.

Utbyggingsavtaler har reist mange spørsmål både av økonomisk og juridisk karakter, først og fremst om fordelingsvirkningene, økte boligpriser, utbyggerens fortjenestemarginer, og tomteprisene. Juridiske problemstillinger er knyttet til hvorvidt en kommune kan binde sin reguleringsmyndighet gjennom avtale, om avtalene innebærer myndighetsutøvelse, og dermed er offentlige vedtak, eller om de er rent privatrettslige. Avtalevilkårene er det tema som har skapt mest debatt, dvs. om kommunene går for langt i å kreve ytelse fra utbyggere på grunn av sin posisjon som reguleringsmyndighet.

Forholdet til såkalte OPS-avtaler (Offentlig-Privat-Samarbeid) har vært diskutert. OPS-avtaler er etter hvert utviklet til en avtaleform som etter omstendighetene kan være hensiktsmessig for å gjennomføre kommunale tiltak. Avtalene omfatter som regel privat finansiering, investering og drift av et tiltak. Kommunen har et basisansvar som bruker og leier, f. eks. gjennom å betale årlig leie. OPS-avtaler regulerer i hovedsak forhold etter at planer er vedtatt, og i diskusjonen har det vært pekt på OPS-avtaler som et alternativ til utbyggingsavtaler. Avtalletypene grenser opp til hverandre, og kan til dels overlappe. Dersom OPS-avtaler har et bestemt reguleringsvedtak som forutsetning, kommer de inn under reglene om utbyggingsavtaler. Her kan imidlertid partene velge å dele avtalene i én utbyggingsavtale og én rent privatrettslig (OPS-)avtale.

Det finnes en del annet regelverk som gir grunnlag for bruk av arealer, f. eks. konsesjonsregler, regler om jordskifte mv. Departementets forslag til lovregulering av utbyggingsavtaler tar imidlertid bare sikte på å regulere avtaleinngåelse med grunnlag i planmyndighet etter plan- og bygningsloven. Forslaget er derfor avgrenset mot myndighetsutøvelse i medhold av annet rettsgrunnlag, med mindre det er samordnet med planlegging etter plan- og bygningsloven.

Lovforslaget

Lovforslaget går ut på å begrense mulighetene for urimelige avtalevilkår gjennom å stille strenge krav til nødvendighet, gjensidighet, forutberegnelighet og ryddig prosess. Nødvendighetskravet omfatter også krav til saklig sammenheng mellom avtalevilkårene og utbyggingsformålet, og at tiltaket skal tjene interessene i området eller avhjelpe ulemper.

Et utgangspunkt for departementets arbeid har vært å tilstrebe gjensidighet og balanse mht. avtalevilkårene. Jo mer kommunene vil oppnå gjennom avtaler, desto mer må de legge inn av avtalerettslige forpliktelser (penger, eiendom, arbeid, tilrettelegging mv.) eller offentlige prioriteringer i tillegg til forvaltningsvedtaket. Dersom utbyggers nytte eller kommunens byrde ved avtalen ikke er mer enn f. eks. et ordinært reguleringsvedtak, må kommunens krav om motytelse begrenses til en ren forskuttering av det kommunale tiltaket. I tillegg til dette kommer det kommunen ensidig kan kreve i medhold av lov og generell forvaltningsrett.

Dersom en avtale preges av stor grad av gjensidighet i ytelsene, og derfor ligger nærmere en rent privatrettslig avtale, f. eks. en OPS-avtale, må kravet til nødvendighet kunne tillegges mindre vekt. Jo større likevekt det er mellom kommunens og utbyggerens ytelser, desto mer står avtalen – rent avtalerettslig – på egne ben, og desto mindre betydning vil de andre kriteriene ha i vurderingen av om vilkårene er urimelige. Kommunene kan også bruke utbyggingsavtaler til andre formål, f.eks. å begrense uønskede samfunnsvirkninger av en ellers ønsket næringsetablering, gjennom miljøkrav eller andre kompensierende tiltak som man ellers ikke har hjemmel til i lov.

Et annet viktig prinsipp i lovforslaget er krav til forutberegnelighet, altså at forutsetningene for avtalene skal være klare på et tidlig tidspunkt. Forutberegnelighet fremheves av mange utbyggere som den viktigste forutsetningen for å unngå uheldige virkninger av avtaler. Etter departementets forslag skal rammene for utbyggingsavtaler fremgå av særskilte kommunale vedtak. Dette kan være hand-

lingsprogram, planprogram, konsekvensutredninger, boligsosiale handlingsplaner, utbyggingsprogrammer e.l., eller særskilte vedtak som er forankret i kommunens handlings- eller økonomiplan og/eller årsbudsjett.

Departementet tar utgangspunkt i at avtalerettens krav skal gjelde, uansett hva avtalen går ut på. Det avtalene inneholder av myndighetsutøvelse vil samtidig fremkomme gjennom offentlige vedtak, slik at en unngår for stor grad av samfunnsmessig styring gjennom avtaler. Dette medfører at den avtalerettslige siden av avtalene ikke skal kunne påklages. Vurdering og overprøving av utbyggingsavtalenes innhold må således foretas av domstolene.

Departementet har ikke valgt å knytte reglene til typer av tiltak, slik Planlovutvalget gjør. En slik avgrensning er problematisk i seg selv, og tilslører hovedspørsmålet, nemlig om kommunen skal kunne inngå avtaler om kostnadsfordeling av kommunale tiltak, eller om den må begrense seg til det den ensidig kan gi pålegg om med hjemmel i lov. Lovforslaget er på denne måten ment å kunne gjelde også for fremtidig utvikling mht. hva som anses som fellesanlegg og hvordan de skal gjennomføres og bekostes.

Særskilte spørsmål oppstår der avtalene misligholdes, eller ikke kan oppfylles av andre årsaker. Mislighold får i utgangspunktet ingen virkning for arealplanen som ligger til grunn for avtalen. Planen gjelder fortsatt. Dersom forutsetningen for planen anses bortfalt, kan kommunen nedlegge midlertidig bygge- og deleforbud og deretter utarbeide ny plan.

I tillegg foreslås regler om offentlighet gjennom kunngjøring og medvirkning for tredjeparter. Behovet for offentlighet og mulighet for medvirkning vil i noen tilfeller kunne være stort.

Lovforslaget er utformet som rammebestemmelser. Departementet har ikke funnet det nødvendig å lage detaljerte bestemmelser, men foreslår i stedet en forskriftshjemmel som kan benyttes dersom behovet oppstår. En forskrift vil kunne inneholde mer detaljerte krav til saksbehandling, sammenheng med andre offentlige vedtak, typer tiltak, fordeling av kostnader, nærmere avgrensning av avtalevilkår osv.

Konsekvenser

Det er et viktig prinsipp for departementet at boligkjøpere ikke blir sittende med regningen for tiltak som i prinsippet skal betales med kommunens skatteinntekter. Boligprisen i det enkelte prosjektet vil på kort sikt i hovedsak være bestemt av markedsprisen. Utbyggere kan mao. ikke sette boligprisen

nevneverdig høyere enn prisen for andre boliger av tilsvarende kvalitet i samme område. Unntaket er hvis utbyggingsavtaler fører til kvalitetsøkning på boliger og boområder. Dette vil kunne føre til prisøkning, men det bør da være sammenheng mellom merkostnader og økt kvalitet.

På lengre sikt vil imidlertid markedsprisen påvirkes både av byggekostnadene og av nivået på boligbyggingen. Utbyggingsavtaler er mest aktuelt i pressområder med høye bolig- og tomtepriser. I slike områder kan det være ønskelig å stimulere til større utbygging enn det kommunale planer tilsier, selv om dette innebærer behov for kostnadsfordeling. For å balansere de ulike effektene har departementet lagt opp til en lovregulering med moderat

bruk av utbyggingsavtaler. Hensikten er at det dermed kan tilrettelegges for boligbygging samtidig som kostnadene ikke presses for mye.

For byggebransjen er det av særlig betydning at det skapes større forutsigbarhet ved at kommunene klargjør sine krav til utbyggere tidlig i prosessen. Det er også viktig for utbygger/grunneier at det settes begrensninger for kommunenes krav. Utbyggerne får dermed bedre oversikt over prosjektøkonomien og kan investere i de mest lønnsomme prosjektene. For kommunene vil forslaget skape fleksibilitet til å møte ulike situasjoner, som sterk befolkningsvekst eller utbyggingsprosjekter utenom det vanlige.

2 Gjeldende rett. Dagens praktisering

2.1 Hva er utbyggingsavtaler?

2.1.1 Tradisjonelle utbyggingsavtaler

Utbyggingsavtaler har eksistert i mange år, men har i de senere år til dels blitt brukt i utvidet form. Tradisjonelt har utbyggingsavtaler bl.a. vært knyttet til bygging av kommunaltekniske anlegg, som alternativ eller supplement til plan- og bygningslovens regler. Utbyggingsavtaler har dermed hatt grunnlag i opparbeiding av og tilknytning til slike anlegg som erstatning for tilsvarende ensidige kommunale pålegg.

Utgangspunktet for denne type avtaleforhold er at kommunene kan gi pålegg i medhold av lov, og det er knyttet visse lovregulerte systemer for fordeling av kostnader til noen av disse påleggene. Denne kostnadsfordelingen skjer gjennom plan- og bygningslovens regler om refusjon. Refusjon gjelder alle typer anlegg for veg, vann og avløp, men er begrenset av regler om verdistigning, ubebygd del av eiendom, forfallstidspunkt, saksbehandlingsregler osv. I tillegg har kommunene anledning til å kreve avgifter i medhold av lov om kommunale avgifter (bare for vann og avløp, ikke veg). Dette gjelder kommunale anlegg, mens refusjon også gjelder private anlegg. I forhold til offentlige pålegg ellers kan avtalevilkårene deles i fire grupper:

1. Der kommunen kan gi pålegg med hjemmel i lov, og der det finnes lovhjemlede systemer for kostnadsfordeling eller brukerbetaling, f.eks. refusjon for tekniske anlegg etter plan- og bygningsloven § 67.
2. Der kommunen kan gi pålegg med hjemmel i lov, men der det ikke er lovhjemlede systemer for kostnadsfordeling, f.eks. friarealer og parkbelter i medhold av plan- og bygningsloven § 69.
3. Der kommunen kan ta med et tiltak i plan, og derfor forutsette at det opparbeides i medhold av rekkefølgebestemmelser, selv om tiltaket i seg selv ikke kan gjennomføres etter pålegg i lov. Her vil det som regel ikke være systemer for kostnadsfordeling. Kostnadsfordeling kan forekomme etter andre rettsgrunnlag eller særskilte hjemler, f.eks. brukerbetaling for barnehager, bompengavgifter og lignende.

4. Krav eller avtalevilkår som ikke har noe hjemmelsgrunnlag i det hele tatt, men som alene er basert på avtalefrihet.

I en undersøkelse Kommunaldepartementet gjorde på slutten av 1980-tallet kom det frem at man benyttet avtaleformen i en tredjedel av tilfellene, refusjon i en tredjedel, og avgifter i en tredjedel. En del overlapping forekom også. Det er mulig å benytte alle tre systemene samtidig, under visse forutsetninger.

Andre typer vilkår som tradisjonelt sett har inngått i avtaler, gjelder bl.a. opparbeidelse av friarealer, lekeplasser osv., der kommunen kan stille krav etter plan- og bygningsloven § 69. Noen avtaler har også gått lenger enn dette, slik at kommunene har krevd gang- og sykkelveier, nye vegløsninger, høyere standard enn den ellers kunne krevd osv. Det har også forekommet at andre tiltak har vært tatt med i avtalene. Det har f.eks. vært avtalt at anleggsbrakker skulle være av en slik standard at de kunne brukes til barnehager i ettertid, at lekeplasser skulle ha en viss størrelse og standard osv. Utgangspunktet har likevel vært at man har holdt seg innenfor krav om en viss forholdsmessighet og saklig sammenheng. Avtalene har gått noe lenger enn kommunen ensidig kunne pålegge, men har i de fleste tilfeller dreiet seg om en utfylling eller videreføring av krav kommunen uansett kunne stille. På den måten har tradisjonelle utbyggingsavtaler ikke vært gjenstand for stor debatt.

I tillegg har utbyggingsavtaler vært brukt for å fremme boligpolitiske målsettinger i kommunen mht. til boligtyper, kvalitet osv. Det har vært akseptert at kommunene kan gå lenger i å stille detaljerte krav i avtaler enn den kan gjøre i planbestemmelser.

Kommunene har som regel forpliktet seg noe mer enn de skal etter lov. Avtaleforpliktelsen kan være i form av økonomi, der kostnadene fordeles mellom kommunen og utbyggere/tomteeiere, eller i form av gjennomgående planlegging og tilrettelegging for god tomteutnyttelse og utbygging. Dette har vært ansett som en fordel både for kommunene og utbyggingsområdene. Det fremgår bl.a. av «Veileder – styring av tomtetilrettelegging og boligbygging» som ble utgitt av Kommunaldepartementet og Miljødepartementet i 1990.

2.1.2 Nyere utvikling

Man har sett en økende tendens til å bruke utbyggingsavtaler også som finansieringsmulighet for tiltak som kommunen ikke selv har mulighet til å finansiere på kort sikt. Den kommunale utbyggings- takten er gjerne nedfelt i rekkefølgebestemmelser i planer eller i utbyggingsprogrammer. For å forsere utbyggingen er det inngått avtaler om at utbyggere selv foretar, forestår eller finansierer slike kommunale tiltak, for samtidig å kunne foreta den utbyggingen kommunene selv hadde planlagt. I Bygningslovutvalgets faktaundersøkelse (vedlegg til NOU 2003:24 *Mer effektiv bygningslovgivning*) fremkommer at bare 18 prosent av kommunene har brukt refusjonsreglene i løpet av de tre siste årene, mens 41 prosent har inngått utbyggingsavtaler i samme tidsrom.

I mange situasjoner har dette vært en akseptabel praksis, der også utbygger har sett seg tjent med å inngå avtalen uten å føle seg utsatt for press. Utbygger har kunnet tilby et fullt utbygget område der de forskjellige kommunale anleggene står ferdige slik at beboerne kan benytte dem når de flytter inn. Dette kan medføre en verdiøkning som kan kompensere for merutgiftene. I mange tilfeller har det også vært snakk om en kostnadsdeling for kommunale anlegg, der kommunen selv har stått for en vesentlig del av finansieringen. Det er også tilfeller hvor det er snakk om en ren forskuttering, slik at kommunen har betalt tilbake kostnadene i henhold til den utbyggingstakt utbyggingsprogrammet tilsier, og at utbygger/boligkjøpernes kostnader har vært begrenset til utgifter til renter. Motytelsen fra kommunens side er da at tidspunktet for bygging fremskyndes etter utbyggeres ønske. Konsekvensene av at en akseptert praksis begrenses, vil i en del tilfeller kunne være at utbygging ikke realiseres.

Forseringsbidrag har til en viss grad også løst problemet med forskjellsbehandling mellom de enkelte deler av kommunen. Det er ofte blitt gjenstand for kritikk at et område er blitt utbygget tidligere enn det som har fremgått av rekkefølgebestemmelser eller utbyggingsprogrammer. Ved bruk av forseringsbidrag er denne diskusjonen redusert til et spørsmål om private (grunneier/utbyggere/beboere) er villige til å ta på seg rentekostnadene, uten at dette i prinsippet går ut over takten i kommunens utbyggingsprogram ellers. En slik forsering kan imidlertid også skape forpliktelser for kommunen mht. drift. Det har i enkelte situasjoner oppstått diskusjoner om forseringsbidragene også skal omfatte drift i perioden frem til utbyggingen egentlig skulle skjedd. I de fleste tilfellene har kommunene likevel akseptert drift som et kommunalt

ansvar, bl.a. fordi utbyggingen har gjort kommunen i stand til å ta imot flere innbyggere, og sikre vekst i den kommunale økonomien.

2.1.3 Uheldige utslag som grunnlag for diskusjonen

De senere år har det vært en del eksempler på at kommuner har stilt krav som går ut over rammer som har vært oppfattet som akseptable for ansvarsfordeling mellom det offentlige og private. I enkelte tilfeller oppfattes kommunens krav å gå ut over gjensidighet, rimelighet og saklig sammenheng. Det har også forekommet forhandlingssituasjoner der utbygger føler seg presset til å påta seg forpliktelsene. Det er usikkert i hvor stor grad dette har vært tilfelle, se nærmere under kapittel 2.2 (Rapport fra NBI/AsplanViak). Det er særlig finansiering av såkalt «sosial infrastruktur» som har vært i fokus, der kommunene har krevd bidrag til barnehager, skoler, sykehjem osv.

Juridisk sett er det et vanskelig skille mellom såkalt «sosial» og «teknisk» infrastruktur. Begreperne ikke er entydige, og et slikt skille tilslører forholdet mellom hva som er akseptert i medhold av lov, og hva som ikke er det. Det kan derfor være hensiktsmessig å se nærmere på typer vilkår kommuner har stilt som har gått ut over de tidligere aksepterte rammer. Eksempler på dette er bl.a. at:

- Kommunen har (ensidig) stilt vilkår om utbyggingsavtale for at byggeplaner skal kunne gjennomføres.
- Kommunen har (ensidig) stilt vilkår om betaling av kostnadsbidrag (ofte normerte satser f.eks. pr. boenhet) for at det skal kunne fattes reguleringsvedtak eller gis byggetillatelse.
- Kommunen krever utført eller finansiert tekniske infrastrukturløsninger uten klar tilknytning til det aktuelle (plan)området.
- Kommunen krever tilleggsytelser, f.eks. til generell utbygging ellers i kommunen.
- Kommunen har ikke andre gjenytelser enn en ordinær planbehandling, gjerne basert på et innsendt planforslag som kan være mer eller mindre ferdig forberedt, jf. plan- og bygningsloven § 30.

Det finnes også en del eksempler av mer spesiell karakter, som krav om at utbygger skal finansiere erverv av eiendomsrett til grunnen der det skal bygges gang- og sykkelveg, delta i forskjellige halv-offentlige selskaper, bidra til andre kommunale formål o.l. Dette er altså ikke nødvendigvis avtalevilkår som er knyttet til «sosial infrastruktur», men vil-

Boks 2.1 Gjennomførte undersøkelser om dagens bruk

Bygningslovutvalgets undersøkelse

Bygningslovutvalget har i forbindelse med sin første delutredning (NOU 2003:24) gjennomført en faktaundersøkelse hvor kommunene bl.a. ble spurt om bruken av utbyggingsavtaler. Undersøkelsen ble utført av Raadhuset AS. Alle landets kommuner var omfattet av undersøkelsen, og svarprosenten var på 50 prosent. Kommunene ble spurt følgende spørsmål: «Har kommunen inngått utbyggingsavtaler i løpet av de siste tre årene?»

41 prosent av kommunene svarte at de har inngått utbyggingsavtaler i løpet av de siste tre årene. 54 prosent av kommunene har ikke inngått slike avtaler, mens 6 prosent er usikre. En betydelig større andel av de store kommunene har inngått utbyggingsavtaler. 78 prosent av kommunene med mer enn 50.000 innbyggere, 83 prosent av kommunene med 20.000–49.999 innbyggere, og 72 prosent av kommunene med 10.000–19.999 innbyggere har inngått utbyggingsavtaler. I gjennomsnitt svarer kommunene at de har hatt utbyggingsavtaler i 8,6 prosent av byggesakene. En viktig årsak til at denne andelen er så lav er at de fleste byggesaker dreier seg om mindre prosjekter, som oppføring eller ombygging av enkeltbygg. Utbyggingsavtaler blir helst benyttet i større utbyggingsprosjekter.

Norges Byggeforskningsinstitutt (NBI) og Asplan-Viak

NBI og AsplanViak har gjort en undersøkelse av et utvalg kommuner i Akershus. Undersøkelsen gjelder omfanget av utbyggingsavtaler som innbefatter finansieringsbidrag til skoler eller andre former for «sosial infrastruktur» (opparbeidelse og drift av friområder, gang- og sykkelveger m.m. omfattes ikke). I Akershus finner vi mange av de kommunene som oftest bruker utbyggingsavtaler, slik at en undersøkelse av disse kommunene skal gi et forholdsvis godt bilde av de mer omfattende avtalene.

NBI og AsplanViak har intervjuet representanter for åtte kommuner (Bærum, Lørenskog, Ski, Oppegård, Ullensaker, Vestby, Nes og Asker). Av disse åtte er det kun Asker og Lørenskog som opplyser at de ikke har vedtatt å åpne for bruk av finansieringsbidrag knyttet til sosial infrastruktur. Samtidig er ingen ferdigstilte boliger omfattet av slike krav i noen av de omtalte kommunene. Dette skyldes dels at det trengs en lenger tidshorison fra dette ble et tema i

kommunene til man kan se resultatene i ferdigstilte boliger. Foreløpig kan det også synes som om praksisen på området er forholdsvis begrenset. Selv de kommuner som har vedtatt å åpne for slik bruk, har gjort det kun i få tilfeller. Departementet antar at dette kan ha sammenheng med at kommunene har en avventende holdning i påvente av lovregulering.

AsplanViaks/NBIs undersøkelse om boligpolitiske vilkår (se kap 2.6.3)

PBL 2000

Ettersom bruken av utbyggingsavtaler er i rask endring blir studier på området fort utdatert. Et par studier fra 2002 bør imidlertid fortsatt være relevante. Rolf Jensen og Sverre Narvestad gjennomførte en undersøkelse av et utvalg kommuner i Oslo-regionen og noen utbyggere med erfaring med utbyggingsavtaler. Undersøkelsen var initiert av organisasjonen PBL 2000 og støttet av Planlovutvalget. Kommunene i undersøkelsen var Ski, Ullensaker, Asker, Drammen og Oslo, og utbyggerne var AF Ragnar Evensen AS, AS Veidekke, Selmer Skanska AS og Selvaagbygg AS. I disse kommunene fant Jensen/Narvestad avtaler som omfattet en rekke ulike forhold.

De fleste kommunene benyttet avtaler som omfattet følgende forhold:

- Utbyggingsvolum og utbyggingstakt
- Boligstørrelser og -typesammensetning
- Opparbeidelse av offentlige veger og gang-/sykkelveger
- Fremføring av vann og avløp.

Følgende forhold fant de i flere av avtalene:

- Kommunaltekniske anlegg
- Barnehage
- Barneskole
- Driftsansvar for tekniske anlegg
- Avståelse av grunn
- Boligsalg til kommunen på spesielle vilkår.

Følgende forhold ble også funnet:

- Opparbeidelse av friområder
- Anlegg for fritidsaktiviteter
- Idrettsanlegg.

Kommunene i undersøkelsen ble intervjuet om sine motiver for å inngå utbyggingsavtaler, og Jensen/Narvestad peker på to forhold. For det første ønsker kommunene bidrag til å finansiere

Forts. boks 2.1

den kommunale infrastruktur som skal til for å ta imot en befolkningsøkning. For det andre ønsker kommunene å inngå avtaler som tydeliggjør kommunens og utbyggers forpliktelser, for å kunne sikre en forutsigbar gjennomføringsprosess og bidra til at infrastrukturen kan være på plass ved innflytting i boligene.

Utbyggerne ble også intervjuet om sitt forhold til utbyggingsavtaler. Ifølge undersøkelsen er utbyggerne samstemte om at hovedmotivet for å inngå avtaler er å oppnå større forutberegnlighet, ved å sikre en ryddig og påregnelig plan- og utviklingsprosess. Frustrasjonen blant utbyggere er først og fremst begrunnet med at kravene fra kommunen stadig øker i omfang eller at utbyggere har fått pålegg om vesentlig større bidrag til sosial og teknisk infrastruktur enn de kunne forestille seg. Flere av utbyggerne mente at denne erfaringen førte til at de nå forsøkte å overføre en del av risikoen til grunneiere, eller avvente grunnverv til utbyggingsavtaler var inngått.

Alle utbyggerne framhevet de positive sidene ved utbyggingsavtaler. Ingen ga uttrykk for at de ville slutte å inngå avtaler. Alle utbyggerne mente også at avtaler må være tilpasset det aktuelle prosjektet. Utbyggerne mente samtidig at det var vanskelig å få kommunene med på avtaler som er markedsrelaterte/knyttet opp mot prosjektets økonomi. Det var en utbredt oppfatning at kommunene har for liten innsikt i utgiftssiden i prosjektøkonomien.

Konsensus Kommunerådgivning

Konsensus Kommunerådgivning gjennomførte i 2002 en undersøkelse av bruk av utbyggingsavtaler i de fleste kommunene i Akershus. I rapporten gjennomgås først enkelte avtaler fra 1995 og eldre. Denne delen av rapporten viser at:

- Det var etablert ordninger hvor utbyggere/tomtekjøpere og innflyttere dekket felleskostnader knyttet til teknisk infrastruktur. Dette gjaldt også til tiltak som gikk utover bruk av utbyggingsavtaler som alternativ til refusjon.
- Areal, økonomi, kontrakt og planvilkår var de sentrale temaene.
- Avtalene inneholder noen boligpolitiske vilkår.
- Det er noen eksempler på at utbygger/tomtekjøper skal dekke sosial infrastruktur (barne-

hager, toppfinansiering av skoleanlegg), men bare i svært liten grad.

For perioden 1996–2000 har Konsensus sett på utbyggingsavtaler i de fleste Akershus-kommunene, og undersøkelsen viser at tilnærmet alle kommunene bruker avtaler i en eller annen form. Innholdet i avtalene bekrefter i stor grad inntrykket fra Jensen/Narvestads rapport fra fem kommuner. I hovedsak finner Konsensus i denne perioden avtaler som omhandler gjennomføring med fokus på forhold som planvilkår, utbyggingstakt og -volum, teknisk infrastruktur og prosedyreforhold. Utover dette finnes det i en rekke kommuner forhold relatert til boligpolitiske målsetninger og nærmiljøtiltak. I tillegg til de forhold som nevnes av Jensen/Narvestad kan følgende nevnes: livsløpstandard, varmegjenvinning, trafikksikkerhetsforhold og arkitektoniske kvaliteter. Det er også forhold relatert til utbygging av skole og barnehager i enkelte avtaler, men i begrenset omfang.

Konsensus går også litt inn på årsakene til at kommunene bruker utbyggingsavtaler, og dette varierer noe fra kommune til kommune. Gjennomføringsavtalene er i større grad motivert ut fra behovet for bedre og mer forutsigbare prosesser og for å avklare enkelte konkrete forhold. Informantene i en del kommuner legger imidlertid vekt på bruken av utbyggingsavtaler som finansieringsverktøy. F.eks. uttaler kommunene at de ellers ikke ville hatt økonomisk ryggrad til å gi grønt lys for prosjektene, eller at det synes riktig at noe av utbyggerens avkastning skal deles med kommunen. I noen av tilfellene har ikke kommunene økonomisk fordel av de mer omfattende avtalene. Man må anta at hensynet til nærmiljøkvaliteter, særskilte grupper oa. er hovedmotivasjonen bak disse. Enkelte avtaler framtrer tydeligere enn andre som et forhold mellom kommunens og utbyggerens ytelser – bl.a. der utbyggers bidrag relateres direkte til forsert utbygging. Det framtrer også mer eller mindre tydelig hvilken vekt kommunen legger på forutsigbarhet. Enkelte av informantene i undersøkelsen legger vekt på at det skal være en logisk sammenheng mellom tiltak og krav, at forholdet til overordnet plan legger klare føringer med mer.

kår som er løsevet fra det juridiske grunnlaget for vilkår (enten de fremgår direkte av lov eller ikke) eller regler for kostnadsfordeling.

Bakgrunnen for at man de siste årene har sett en del uheldige utslag av bruken av utbyggingsavtaler kan bl.a. knyttes til at kommunene kan komme i en sterk forhandlingsposisjon som kan utnyttes. Dersom en utbygger ikke er villig til å gå med på kommunens vilkår, gis det ikke reguleringsvedtak. Ikke minst dersom utbyggerne er kontraktsmessig bundet til andre parter, kan dette skape et uheldig press. Slike avgjørelser regnes som regel ikke som enkeltvedtak i juridisk forstand. De kan derfor ikke påklages. Det foreligger altså i de ekstreme tilfellene ikke noe annet forhandlingsrom enn spørsmålet om reguleringsforslaget skal fremmes eller ikke.

Undersøkelsen tyder på at det svært sjelden inngås utbyggingsavtaler som i sterk grad bryter med de akseptable rammer. En del vilkår kan enkeltvis oppfattes som urimelige, samtidig som kommunenes monopolsituasjon oppfattes som grunnlag for uforholdsmessig ensidighet i avtaleforhandlingene.

2.2 Grunnlaget for utviklingen

Det store omfanget av utbyggingsavtaler i pressområder, på Østlandet og i andre byområder, har sammenheng med stor tilflytting og press på boligmarkedet. Det har vært en økning i bruken i andre deler av landet, men rapportering om vidtgående og urimelige avtalevilkår er først og fremst knyttet til presskommuner på Østlandet (se under kapittel 2.2). Endringen i bruk av utbyggingsavtaler de senere årene kan ses i sammenheng med den generelle utviklingen av samarbeid mellom offentlige myndigheter og private, der avtaler i større grad erstatter eller supplerer den ordinære myndighetsutøvelse. Parallelt med dette har man også hatt en utvikling av myndighetenes adgang til å stille vilkår til begunstigende vedtak. En viktig faktor er også den omfattende praksis med private reguleringsforslag, som har gitt et helt annet grunnlag for utbyggingsavtaler enn når kommunene har stått for all planlegging.

Kommunal boligpolitikk har også gjennomgått betydelige endringer. Den tradisjonelle rollefordelingen mellom aktørene i boligsektoren i perioden 1960–1980 var at:

- Staten sørget for lovverket, finansieringsordninger og forskning/informasjon
- Kommunene var tillagt ansvaret for en tilstrekkelig forsyning av byggeklare tomter

- Private sto for prosjektering og oppføring av boliger.

Kommunenes rolle innebar gjerne at de hadde regulert rågrunn for 6–10 års forbruk og selv formidlet 30–60 prosent av tomtene ved salg i markedet. Prisen ved kommunale tomteerverv ble fastsatt med grunnlag i verdien av eiendommen for dens daværende bruk, som gjerne var landbruk eller lignende. Staten var pådriver for at kommunene skulle benytte et selvkostprinsipp ved salg av byggeklare tomter, og ikke ta ut økonomiske gevinster. Utbyggerne fikk relativt enkel tilgang til rimelig og byggeklar tomtegrunn, og konsentrerte seg om oppgaver som rene entreprenører eller utførere. Mulighetene til store gevinster var mer begrenset pga. statlig politikk for pris- og kostnadskontroll.

Fra 1980 og utover skjedde det store endringer. Flere kommuner reduserte sin aktivitet knyttet til tomteutvikling. Det resulterte i at innsats (og risiko) mer ble overlatt til private aktører. Nedgangen på slutten av 1980-tallet bidro ytterligere til at mange kommunale tomteselskap forsvant. Private utbyggingsselskap og entreprenører har i overveidende grad tatt over som tomtetilretteleggere.

Det har samtidig vært en økende tendens til at det meste av detaljplanleggingen (dvs. reguleringsplaner og bebyggelsesplaner) utføres av private i medhold av plan- og bygningsloven § 30. På landsbasis utgjør slike planforslag over 50 prosent av planene, og i pressområder over 90 prosent. Kommunens rolle er i slike tilfeller i hovedsak knyttet til ansvaret for å utarbeide et overordnet plangrunnlag og behandle konkrete utbyggingsforslag som fremmes av private.

Skiftet fra tilrettelegging i overveiende kommunal regi til et mer utbyggerinitiert regime innebærer en omfordeling av kostnader og risiko fra kommunen og over på utbyggerne. Samtidig kan utbyggerne ta ut de gevinster (eller tap) som prisene i markedet tilsier. Utbyggingsavtaler har gitt kommunene større handlingsrom i utøvelse av sin areal-, bolig- og utbyggingspolitikk.

Utbyggingsavtaler har først og fremst vært brukt i forbindelse med boligbygging. Det er også der de har hatt størst effekt for kommunene, som har fått et viktig instrument til å styre boligbyggingen, ikke bare når det gjelder gjennomføring av tiltak, men også når det gjelder krav til kvalitet, bolig-sammensetning, og mulighet til å erverve noen boliger billigere. På den måten har kommunene skaffet boliger med spesielle kvaliteter og til bruk for grupper med spesielle behov. Kommunene har altså brukt avtaler til å oppnå resultater og kvaliteter som de ikke har kunnet gjennom planer og andre ensidige kommunale vedtak.

Utbyggingsavtaler har også vært brukt på denne måten i andre sammenhenger, særlig i forbindelse med hyttebygging. Også slike avtaler har hatt sammenheng med utbyggingspress – jo sterkere press, desto større grunnlag for krav fra kommunens side. Det har også vært noen tilfeller av slike avtaler i næringssammenheng, men her er det færre tilbakemeldinger om uheldige utslag. De fleste kommuner ønsker å legge forholdene til rette for ny næringsvirksomhet.

I en del kommuner er forholdene annerledes. Der det er stagnasjon eller nedgang i folketallet er det gjerne kommunene som yter mest i utbyggingsavtalene. Slike avtaler inngås gjerne ved at bedrifter tilkjenne gir interesse for å etablere seg, og stiller krav om arealer, tilknytning og andre forutsetninger. Behovet for lovregulering er imidlertid ikke særskilt fremhevet for slike avtaler.

2.3 Gjeldende rett

2.3.1 Avtalefrihet

I rundskriv H-5/02 påpeker departementene at det hersker omfattende avtalefrihet. Det har vært reist få spørsmål omkring begrensning av avtalefriheten. Under henvisning til frivillighet i avtaleinngåelsen og såkalte «vinn-vinn-situasjoner», har det blitt akseptert at avtalene kan gå lenger i å «pålegge» utbyggere/grunneiere forpliktelser enn det som følger av lov, eller av den forvaltningsrettslige læren om vilkår. Denne læren tilsier at det kan stilles vilkår til begunstigende offentlige vedtak så lenge vilkårene ikke er urimelig tyngende eller mangler saklig sammenheng med vedtaket. Vilråene må heller ikke medføre misbruk av forvaltningsmyndighet, for eksempel ved usaklig forskjellsbehandling.

Fordi avtalene er frivillige instrumenter, er det akseptert at de følger avtalerettslige prinsipper i større grad enn forvaltningsrettslige. På dette området har det vært omfattende juridiske diskusjoner om avtaler mellom offentlige myndighetsorganer og private parter. En del av denne diskusjonen er også referert i Bygningslovutvalgets utredning NOU 2003:24 *Mer effektiv bygningslovgivning*.

Slike spørsmål har vært lite diskutert i sammenheng med de *tradisjonelle* utbyggingsavtalene. Dette har sammenheng med at disse avtalene har hatt bakgrunn i lovpålagte krav i plan- og bygningsloven, og at kommunene stort sett ikke har krevd mer i avtaler enn de kunne krevd med bakgrunn i den forvaltningsrettslige vilkårlæren. I mange til-

feller har kommunene også bidratt med gjenytelser som har gjort at avtalene ikke har vært betraktet som urimelige i hht. avtaleloven § 36, som stiller opp et generelt forbud mot urimelige avtalevilkår. Nyere avtaler har medført at diskusjonen nå er mer fokusert på manglende likevekt mellom avtalepartene, der kommunen i noen tilfelle har kunnet utnytte sin situasjon som reguleringsmyndighet.

2.3.2 Nærmere om kommunale planer som grunnlag for utbyggingsavtaler

Bakgrunn

Plansystemet etter plan- og bygningsloven legger opp til samfunns- og arealplanlegging som omfatter både sentralt, regionalt og lokalt nivå. Loven gir hjemmelsgrunnlag for retningsgivende kommuneplan og bindende arealplaner. Kommuneplanens arealdel er en oversiktsplan, mens reguleringsplaner og bebyggelsesplaner er detaljerte og gjennomføringsrettede planformer. Planer for kommuner som virksomhet reguleres av kommunelovens plansystem, med handlingsprogram/økonomiplan og årsbudsjett som obligatoriske plandokumenter.

Bindende arealplaner har rettsvirkninger, slik at det kan gjennomføres tiltak som ikke kommer i strid med angitte bruksformål og bestemmelser. Større tiltak og utbygging avklares som hovedregel gjennom reguleringsplaner. Det stilles ofte vilkår for gjennomføringen i bestemmelsene til reguleringsplaner som kommer i tillegg til lovens krav om opparbeidelse av veg, vann og avløp.

Kommuneplanen med arealdel

Kommuneplanen etter § 20–1 er den obligatoriske samordnende planen for virksomhet innenfor kommunen. Den skal være langsiktig og sektorovergripende, avveie bruk og vern av arealer og ressurser, og involvere befolkningen og ulike interessegrupper.

En god kommuneplan er et viktig grunnlag for den løpende planleggingen innenfor de enkelte sektorer, for mer detaljert arealplanlegging, og for avgjørelser av enkeltsaker om bygging og annen utvikling i kommunen.

En gyldig arealdel av kommuneplanen er et juridisk dokument som binder arealbruken i forhold til grunneierne. Det har vært sett som nødvendig at loven setter klare rammer for hvilken regulering som kan gjøres av eierrådigheten gjennom kommuneplanen.

Generelt om arealbrukskategorier og bestemmelser i kommuneplanens arealdel

Plan- og bygningsloven § 20–4 første ledd inneholder en uttømmende liste over tillatte arealbrukskategorier i kommuneplanens arealdel, f.eks. byggeområde generelt, eller nærmere spesifisert til eksempelvis byggeområde for boliger med tilhørende anlegg og funksjoner.

§ 20–4 andre ledd gir en detaljert og uttømmende liste over hva som kan bestemmes med rettslig virkning i kommuneplanens arealdel. Til byggeområdekategorien kan det for eksempel stilles krav om reguleringsplan eller bebyggelsesplan. Videre kan det gis bestemmelser om utbyggingsrekkefølge, krav til at utbygging ikke kan skje før det er etablert teknisk infrastruktur eller tilfredsstillende tjenestetilbud. Det kan også gis bestemmelser om bygningshøyde, grad av utnytting mv., og om kriterier for lokalisering av ulike arealbruksfunksjoner innenfor de forskjellige delene av byggeområdene.

Reguleringsplan

Reguleringsplan og bebyggelsesplan er arealplaner på et mer detaljert nivå. Reguleringsplanen avklarer og fastlegger grunneiernes muligheter for bygging og annen utnytting. Myndighetene må bruke denne planformen for å sikre arealer til offentlige behov eller for å fastlegge og gjennomføre vern eller bevaring av natur eller bebyggelse. Saksbehandlingsreglene for reguleringsplanene sikrer at både grunneiere, naboer og andre berørte private får delta i planleggingen og gjøre sine interesser gjeldende der. Reguleringsplanen har en viktig plass i det samlede plansystemet ved at den skal forankres i og følge opp overordnede planer og retningslinjer som kommuneplan, fylkesplan, rikspolitiske retningslinjer og liknende. Den skal samtidig være grunnlag for gjennomføring ved enkelttillatelser som godkjenning av bygge- og delesøknader, ekspropriasjonssøknader, opparbeidelseskrav, refusjon, innløsning og erstatning mv.

Reglene om opparbeidelse, refusjon og ekspropriasjon er bare knyttet til reguleringsplanene.

Bebyggelsesplaner er en egen detaljplantype som kan brukes for å utdype deler av kommuneplanens arealdel eller reguleringsplaner, jf. plan- og bygningslovens § 28–2.

Rettsvirkningene av en reguleringsplan gjelder som hovedregel uten tidsbegrensning inntil den eventuelt blir endret – men med ett meget viktig unntak; ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan må foretas innen ti år. For område regulert til fornyelse etter § 25 nr. 8 er fristen bare fem

år. Bebyggelsesplanene har som hovedregel de samme virkningene som reguleringsplaner.

Private reguleringsforslag

Private har rett til å utarbeide og sende inn forslag til reguleringsplan, men ikke til arealdel av kommuneplan. Kommunen kan velge å avslå, behandle videre eller vedta det som det er, jf. § 30. Også offentlige myndigheter og virksomheter kan sende inn forslag etter § 30.

På landsbasis ligger andelen private reguleringsplanforslag nå på ca. 50 prosent. I enkelte kommuner er rundt 90 prosent av reguleringsplanene utarbeidet av private.

Reguleringsbestemmelser

Reguleringsadgangen knytter seg særlig til hvilke arealbruksfunksjoner som tillates, hvor det kan gjennomføres bygge- og anleggsarbeider, hvilket omfang de skal ha mv. Reguleringsbestemmelsene blir i utgangspunktet brukt til å fastlegge forhold som det ikke er mulig eller hensiktsmessig å fastlegge på plankartet i medhold av § 25. Det kan etter lovens § 26 settes vilkår med krav til byggetiltakene og til bruken av arealene. Det kan også settes forbud mot former for bruk og nærmere skranker for utbyggingen.

Forhold det kan gis bestemmelser om, er blant annet:

- Bygninger og anleggs størrelse/volum/høyde
- Bygninger og anleggs plassering/lokalisering
- Bebyggelsens karakter og utforming – utseende – utforming av terreng og det øvrige fysiske miljø
- Sikring, avskjerming og avbøtende tiltak
- Krav til utfyllende planer
- Boligtyper, dvs. hvor det er saklig begrunnet kan det stilles krav til boligens størrelse, antall boenheter på en eiendom og nærmere krav til boligens utforming.

Rekkefølgebestemmelser

Plan- og bygningsloven inneholder to hjemler for å vedta bestemmelser som påbyr særskilt rekkefølge for gjennomføring av plan. Plan- og bygningsloven § 20–4 andre ledd bokstav b) gjelder rekkefølgebestemmelser til arealdel av kommuneplan, og § 26 første ledd gjelder regulerings- og bebyggelsesplan.

Rekkefølgebestemmelser er ment å sikre at de forskjellige områder i kommunen bygges ut i den takt kommunen bestemmer ut fra sine investere-

rings- og boligbyggeprogram mv. Videre bidrar slike bestemmelser til at visse vilkår om teknisk infrastruktur og sosial service er oppfylt før en bestemt utbygging gjennomføres. Rekkefølgebestemmelser i reguleringsplan er gjerne mer konkrete i angivelsen av hvilke krav som må være oppfylt innenfor eller utenfor planområdet når det gjelder teknisk infrastruktur og sosial service.

Bl.a. kan det gis bestemmelser om tidsrekkefølge for utbygging av ulike byggeområder. Det kan f. eks. gjelde samtidig ferdigstillelse av boliger og anlegg og fellestiltak som skoler, barnehager, lekearealer, sykkel- og gangveger mv. Slike bestemmelser kan også brukes for å sikre at område som er regulert til utbyggingsformål, ikke kan bebygges før tilfredsstillende vannforsyning, kommunikasjon, elektrisitetsforsyning og tilgang på samfunns tjenester er etablert.

I bestemmelser kan fastsettes rekkefølgekrav som forutsetter at tiltak, også utenfor planens områdebegrensning, er iverksatt/gjennomført før planen tillates gjennomført. Dette betyr at adgangen til å få innvilget byggetillatelse i henhold til reguleringen først inntreffer på et senere tidspunkt enn vedtakstidspunktet for planen. Det betyr videre at betingelsen for inntreden av disse rettsvirkningene er knyttet til forhold utenfor det konkrete planområdet. Eksempel på dette kan være etablering av infrastrukturtiltak som overordnet vegnett eller bygging av en gangbro.

Kommunen kan sette krav om slike bestemmelser ved behandling og vedtakelse av privat reguleringsplan/bebyggelsesplan, men rekkefølgebestemmelser kan ikke stille krav til private utbyggere om å bekoste fellestiltak.

Kommunen kan gi pålegg om å opparbeide teknisk infrastruktur innenfor rammen av plan- og bygningsloven § 67. For infrastrukturtiltak utenfor virkeområdet til § 67 – herunder såkalt «sosial infrastruktur» som skoler og barnehager – stiller saken seg annerledes. Kommunen kan ikke pålegge utbygger å oppføre eller betale dette som vilkår for å gi byggetillatelse. Hvis kommunen har vedtatt rekkefølgebestemmelser som forutsetter at slike tiltak er gjennomført før annen utbygging skjer, skal kommunen imidlertid nekte å gi byggetillatelse inntil kravene i rekkefølgebestemmelsene er oppfylt. Kommunen kan ikke stille vilkår om at utbygger gjennomfører slike tiltak. En eventuell plikt må i tilfelle baseres på frivillighet gjennom avtale.

Rekkefølgebestemmelser gir kommunen adgang til å nekte byggetillatelse for et byggeområde inntil forutsetningene i rekkefølgebestemmelsene er oppfylt. For eksempel kan kommunen nekte å gi tillatelse til utbygging av et boligfelt inntil det foreligger en i planen angitt skoledekning for det område

det bestemmelsene gjelder. Utbygger må da i utgangspunktet søke dispensasjon fra rekkefølgekravet, eller vente til kommunen gjennomfører bygging av skolen. Alternativt kan utbygger forestå byggingen selv, eller forplikte seg til å gjøre det gjennom avtale. Dette reiser flere spørsmål, for eksempel i hvilken grad utbygger kan binde seg til å dekke mer enn det kommunen kan pålegge.

Oppfyllelse av rekkefølgebestemmelser

Utgangspunktet er som nevnt at byggetillatelse ikke kan nektes med mindre det finnes hjemmel for det. Når krav til tiltak, herunder krav i rekkefølgebestemmelser er oppfylt, må tillatelsen gis. Utgangspunktet er at byggetillatelse skal gis så sant forutsetninger i bl.a. plan er oppfylt. Dette kan imidlertid ikke forstås slik at kommunen er nødt til å akseptere et tilbud om oppfyllelse av rekkefølgekrav som legger føringer for kommunens fremtidige drift og økonomi. Utbygger kan altså ikke uten videre påberope seg at hjemmel for å nekte byggetillatelse er falt bort, ved å vise til et forpliktende tilbud om oppfyllelse av rekkefølgekravene. Slike krav tar ikke bare hensyn til investeringer og innsats ved oppføring av tiltaket. Tiltaket kan i mange tilfeller også innebære driftsutgifter, vedlikehold og andre økonomiske og praktiske belastninger for kommunen. Kommunenes økonomi er således en sentral begrunnelse for kommunens adgang til å vedta rekkefølgebestemmelser. Departementet kan ikke se at dette hensynet skal begrense seg til investeringskostnader. Også andre forhold av direkte betydning for kommunen kan tenkes å være relevante grunner for kommunen til å nekte å akseptere oppfyllelsen av rekkefølgekrav.

Et avslag på byggetillatelse må imidlertid være rettslig forankret og saklig begrunnet. Kommunen kan f.eks. ikke nekte oppfyllelse av et rekkefølgekrav om teknisk infrastruktur som vilkår for byggetillatelse. Rekkefølgebestemmelsene alene kan derfor være utilstrekkelig til å avslå søknad om byggetillatelse. Selv om kommunen kan nekte byggetillatelse fordi rekkefølgebestemmelsene ikke er oppfylt, kan det likevel inngås en *avtale* om oppfyllelsen, som igjen kan gi grunnlag for å gi byggetillatelse.

Grenser for kommunen ved inngåelse av avtale

Kommunen kan ikke sette som vilkår for behandling av et privat reguleringsplanforslag etter plan- og bygningsloven § 30, at det på behandlingstidspunktet er inngått en utbyggingsavtale mellom kommunen og forslagsstiller/utbygger.

Boks 2.2. Internasjonale utviklingstrekk

I forhold til Danmark og Sverige har Norge hatt en sterkere utvikling i bruk av utbyggingsavtaler. Men også i nabolandene har man hatt en økning. Forskjellen mellom Norge og nabolandene har sammenheng med rollefordelingen mellom kommune og privat sektor. I Norge har privat sektor en mer omfattende rolle, både knyttet til tomtekjøp og -tilrettelegging og private planforslag.

England er det landet i Europa med mest erfaring og sterkest utviklet system knyttet til utbyggingsavtaler. Det engelske skatte- og avgiftssystemet skiller seg fra det norske bl.a. pga. større fokus på den type private bidrag som utbyggingsavtaler representerer. Deres rammer for utbyggingsavtaler er derfor ikke direkte overførbare til norske forhold, men Norge kan likevel dra nytte av deres erfaringer.

Utbyggingsavtaler i England har sine røtter tilbake til 1930-tallet. Systemet har utviklet seg over tid, med en praksis med omfattende muligheter til å inngå avtaler. De siste årene har fokus

blitt satt på de uheldige virkningene av systemet, deriblant tidsbruk, uforutsigbarhet, utsettelse og komplikasjoner ved omfattende avtaleforhandlinger. Den britiske regjeringen arbeider derfor med forslag til lovendring for å klargjøre rammene. Blant de mest sentrale tiltakene er en innstramming i forhold til nødvendighet, dvs. kostnadsbidragets nødvendighet i forhold til utviklingen, og mer åpenhet og forutsigbarhet knyttet til kommunens krav. I forhold til typer krav som kommunene kan framsette har det imidlertid vært diskutert å utvide rammen for tiltak som omfattes, fremfor å stramme. Tiltak som er aktuelt å ta inn i avtalene er f.eks. miljøvennlig transport, skole, helsetjenester, parkområder og rimelige boliger.

Bygningslovutvalget har i NOU 2003:24 en grundig beskrivelse av situasjonen i andre land, og departementet henviser dit for nærmere utdyping.

I utbyggingsavtaler må kommunene sikre at det er en saklig sammenheng mellom de privatrettslige forpliktelsene som utbygger/forslagsstiller påtar seg for å oppnå et positivt reguleringsvedtak og selve tiltaket. De privatrettslige forpliktelsene må ikke fremtre som uforholdsmessig tyngende for de som skal bære kostnadene. På den annen side må de heller ikke være så løsrevet fra selve utbyggingstiltaket at allmennheten kan få inntrykk av at en eller flere utbyggere har fått anledning til å «kjøpe» seg positive reguleringsvedtak. En utbyggingsavtale må ikke fremstå som kvalifisert urimelig. Den bør først og fremst sikre at den konkrete utbyggingen gir et godt resultat for de som skal bo og arbeide i det nye området, uten at utbyggingen fører til dårligere tilbud for kommunens eksisterende innbyggere. Fiskale eller rent forretningsmessige hensyn må anses som klart utenforliggende. Innholdet i utbyggingsavtalen må således ikke gå utover det som naturlig kan knyttes opp til den aktuelle planen.

På den annen side kan kommunen forkaste private forslag hvis den ikke vil regulere området i tråd med forslaget. Det kan f.eks. være aktuelt hvis regulering innebærer økonomiske uttelling for kommunen som den ikke ønsker å påta seg på det aktuelle tidspunktet.

Det er ikke anledning for kommunen å binde kommunestyrets endelige vedtakskompetanse ved å inngå forpliktende forhåndsavtaler med en utbyg-

ger. Heller ikke er det gjennom noen form for forhåndsavtaler anledning til å binde opp myndigheten til det faste utvalget for plansaker til fritt å avgjøre om et privat planforslag skal fremmes for videre behandling etter plan- og bygningsloven.

2.4 Kommunaløkonomiske forhold

2.4.1 Kommunal finansiering

Kommunene har ansvar for et vidt spekter av tjenester til innbyggerne. Kommunene har bl.a. ansvar for barnehager, skole, pleie- og omsorgstjenester, helse- og sosialtjenester og tekniske tjenester som (ikke lovpålagt) vannforsyning til den enkelte bolig, avløp og renovasjon. Samlede utgifter for kommunene, inklusive Oslo, utgjorde i 2003 anslagsvis 200 milliarder kroner. Disse utgiftene finansierer kommunene på ulike måter. Hovedfinansieringskilden er såkalte frie inntekter, dvs. kommunenes skatteinntekter og rammetilskudd. De frie inntektene utgjør om lag 70 prosent av de samlede inntektene.

Stortingets vedtak om statsbudsjettet innebærer bl.a. en samlet inntektsramme for kommunene for det kommende år. De samlede inntektene til kommunene er vel 200 milliarder kroner i 2004.

Skatteinntektene utgjør om lag halvparten av kommunenes samlede inntekter. Hoveddelen av

skatteinntektene er skatt på inntekt og formue fra personlige skattytere. Hva kommunenes skatteinntekter faktisk blir, avhenger bl.a. av sysselsetting og lønnsutvikling.

Rammetilskudd vedtas av Stortinget og bevilges over statsbudsjettet (Kommunal- og regionaldepartementets budsjett) med bestemte kronebeløp.

Øremerkede tilskudd vedtas av Stortinget og bevilges over fagdepartementenes budsjetter med bestemte kronebeløp.

Gebyrinntekter er brukerbetaling for tjenester. Kommunene kan ta betaling fra innbyggerne for utførte tjenester etter nærmere regler og retningslinjer. Kommuner mottar i tillegg vederlag for utførte tjenester på rent privatrettslig grunnlag.

I tillegg til ovennevnte, kommer renteinntekter og annen form for økonomisk avkastning kommuner oppnår på bankinnskudd og annen plassering av ledig likviditet.

Kommunene og fylkeskommunene må tilpasse sine utgifter til den fastsatte inntektsrammen. Kravet til kommunesektoren om å balansere utgiftene mot inntektene er lovfestet (kommuneloven).

2.4.2 Inntektssystemet

Inntektssystemets overordnede målsetning er å sikre utjevning av de økonomiske forutsetningene mellom kommunene. Siktemålet er å gi et likeverdig kommunalt og fylkeskommunalt tjenestetilbud til innbyggerne over hele landet. Det betyr ikke at alle kommunene skal ha like inntekter, men at alle kommuner skal gis like forutsetninger for å gi innbyggerne et likeverdig tjenestetilbud. Inntektssystemet er derfor utformet med sikte på å utjevne variasjoner i utgifter og skatteinntekter mellom kommunene.

Dagens inntektssystem skal også ivareta regionalpolitiske målsetninger. Små kommuner mottar et eget regionaltilskudd, og kommunene og fylkeskommunene i Nord-Norge mottar et eget tilskudd. I tillegg har man et skjønnstilskudd som korrigerer for forhold som ikke ivaretas godt nok i systemet for øvrig. Oslo fylkeskommune mottar et eget hovedstadstilskudd.

Forskjellen mellom landets kommuner er til dels store når det gjelder befolkningssammensetning, geografisk struktur og størrelse. Dette medfører at det er store variasjoner mellom kommunene i hvilke behov innbyggerne har for kommunale tjenester, og hvor mye det koster å produsere en enhet av tjenestene. En kommune med relativt sett mange eldre og mange skolebarn vil for eksempel ha behov for større ressurser enn en kommune med relativt sett få eldre og få skolebarn. Målet

med utgiftsutjevningen er å fange opp slike variasjoner.

Kostnadsnøkklene i inntektssystemet brukes for å beregne kommunenes utgiftsbehov. Gjennom utgiftsutjevningen utjevnes variasjoner i kommunenes beregnede utgiftsbehov. Gjennom utgiftsutjevningen skal kommunene (i prinsippet) få full kompensasjon for ufrivillige kostnadsulemper. Med ufrivillige kostnadsulemper menes forhold som kommunen selv ikke kan påvirke.

Befolkningsvekstproblematikken berører spesielt to forhold i inntektssystemet. For det første; hvor oppdaterte innbyggertallene som brukes ved beregning av rammetilskuddet er, og for det andre; behandling av kapitalkostnader. Det ble fra og med i år innført en ordning der tilskuddene i inntektssystemet beregnes ved hjelp av nyere befolkningstall enn tidligere. Dette er gjort for å bidra til at kommunene skal kunne gi et godt tjenestetilbud tross befolkningssvingninger. Nå brukes befolkningstall per 1. januar i budsjettåret, og kommuner med befolkningsvekst får kompensert for nye innbyggere raskt. For en nærmere omtale vises det til kommuneproposisjonen for 2003 kapittel 9.

Kommunal- og regionaldepartementet gjennomførte i 2002 et forprosjekt i samarbeid med Statistisk sentralbyrå om betydningen av kapitalkostnader og hvordan de bør behandles i inntektssystemet (Langørgeren og Rønningen (2002): Kapitalkostnader i kommunene. Rapport 2002/34, SSB). Siden avskrivninger fra og med 2001 obligatorisk rapporteres gjennom KOSTRA, foreligger det nye muligheter for å anslå kapitalutgiftene. Forprosjektrapporten viste at kommunene på kort eller mellomlang sikt kan ha problemer med å tilpasse tjenestetilbudet til befolkningsendringene. Særlig i vekstkommuner kan dette gi et velferdstap fordi befolkningen opplever mangler i tjenestetilbudet fra kommunenes side. På grunn av treghet i tilpasning, men også på grunn av muligheter til å utnytte kapasiteten maksimalt, kan vekstkommuner på kort sikt ha lave kapitalutgifter per innbygger (lånerenter pluss avskrivninger). Samtidig kan realinvesteringer være relativt høye, fordi tjenestetilbudet må bygges gradvis ut til et høyere nivå. Imidlertid er investeringene nødvendige nettopp fordi tjenestetilbudet er for dårlig utbygd i forhold til befolkningens størrelse.

I forprosjektet analyserte Statistisk sentralbyrå variasjonene i kapitalkostnader kommunene i mellom ved hjelp av KOSTRA-data fra 2001. SSB finner at nivået på kapitalutgiftene har en tendens til å følge inntektsnivået i kommunene. Analysen indikerer også at befolkningsvekst eller fraflytting kun gir en midlertidig effekt på kapitalutgiftene. På kort

sikt kan kapitalutgiftene i kommuner med befolkningsvekst være lavere enn i andre kommuner. Slik understøtter resultatene fra analysen de teoretiske vurderingene som gjøres i rapporten.

Statistisk sentralbyrå har nå foretatt en mer omfattende analyse av kapitalkostnadene til kommunene på skolesektoren. Analysen er basert på kalkulerte avskrivninger på grunnlag av investeringsdata fra kommuneregnskapene i perioden 1972–2001. Analysen bekrefter resultatene i forprosjektrapporten («Capital costs in municipal school buildings» Reports 2004/9 Statistisk sentralbyrå).

Et hovedfunn er at avskrivninger per innbygger og kommunalt inntektsnivå er positivt korrelert, slik at kommuner med høye inntekter har en tendens til å ha høye avskrivninger i kommunale skolebygninger. Dette kan skyldes at kommuner med god økonomi har bedre mulighet til å finansiere kapital og avskrivninger og slik kan legge seg på en høyere standard.

På kort sikt er det en tendens til at kommuner med befolkningsvekst har lavere avskrivninger per innbygger enn andre kommuner. Forskerne mener årsaken er kommunenes treghet i tilpasning av tjenestetilbudet og at det tar tid å bygge opp tilstrekkelig kapital til nye investeringer. På lengre sikt er utslagene av befolkningsvekst mer usikre.

Inntektssystemutvalget er også i sitt mandat bedt om å utrede om kommunene får tilskudd i tråd med utgiftsbehovet. Utvalget skal levere sin rapport 1. oktober 2005.

2.4.3 Private ytelser til fellesskapet

Privat sektor bidrar med ytelser til fellesskapet på en rekke områder, og bidrar til kommunens utvikling på andre måter enn gjennom skatteinntektene. Som nevnt foran kan dette dreie seg om gebyrer for utførte offentlige tjenester. De vil da bli ført som inntekter i offentlige regnskaper og budsjetter. Men private ytelser vil også kunne være andre former for finansiering av goder for fellesskapet, med betaling direkte til de som gjennomfører prosjektet. Dette vil ikke framkomme i offentlige regnskaper som en inntekt. Til en viss grad kan slike ytelser oppfattes som et fravær av kostnader for offentlig sektor. Dette vil ikke alltid være tilfelle ettersom det ofte vil være usikkert om det offentlige ville gjennomført prosjektet uten privat finansiering. Vi vil her skille mellom flere typer private ytelser til fellesskapet i kommunen: pålegg, ytelser med grunnlag i avtale/kontrakt, og gaver.

Finansiering av fellesgoder skjer altså i mange tilfeller gjennom kostnadsfordeling mellom private rettssubjekter og det offentlige. Som kostnadsfordeling i denne sammenheng må man regne all form

for regulert brukerbetaling, der betalingen er ment å dekke kapitalkostnadene (helt eller delvis). Det skilles mellom investeringskostnader og driftskostnader. Plan- og bygningslovens utgangspunkt er at det er investeringskostnader som er gjenstand for kostnadsfordeling, mens driftskostnadene ikke reguleres. Dette er også utgangspunktet for kommunale avgifter. Det skilles der mellom tilknytningsavgifter som i prinsippet skal dekke investeringskostnader og årsavgifter som i prinsippet skal dekke driftskostnader. Disse prinsippene følges imidlertid ikke helt ut. Det er langt på vei et hensiktsmessighetsspørsmål om en kommune velger høye tilknytningsavgifter og lave årsavgifter eller omvendt.

Pålegg

Det rettslige utgangspunktet for all forvaltningsvirksomhet er at ingen borger kan pålegges å yte noe til fellesskapet uten at dette er hjemlet i lov, jf. legalitetsprinsippet. Kommunen kan dermed ikke kreve skatter, avgifter og gebyrer for å finansiere offentlig virksomhet uten hjemmel i lov. I teknisk sektor har kommunen i stor utstrekning lovhjemler for å pålegge brukerbetaling av en rekke tjenester, vesentlig vann- og avløpstjenester og renovasjon. Brukerbetalingsinntekter knyttet til tekniske tjenester utgjorde halvparten av slike inntekter i 2002.

Andre eksempler på brukerbetaling kan være når kommunen er forvalter/eier av varer eller tjenester som borgerne er forpliktet til å benytte seg av for å oppnå kommunal handling eller behandling av en sak (f.eks. byggesaksbehandling). I slike tilfeller kreves lovhjemmel for å kreve betaling fra brukerne. Det samme gjelder oppgaver som kommunene er pålagt etter lov og som innbyggerne har krav på eller rett til etter nærmere fastsatte regler for eksempel grunnskoletilbud. Egenbetaling her krever hjemmel i lov eller forskrift.

I noen tilfeller yter kommunene service overfor innbyggere uten å være pålagt dette i lov. De mest aktuelle eksemplene er levering av vann, avløpsanlegg og strøm. Kommunene vil ofte være i en monopolsituasjon ved produksjon av denne typen tjenester. Dette medfører at måten virksomheten drives på, må underlegges vanlige forvaltningsmessige prinsipper, som forbud mot usaklig diskriminering og annen type myndighetsmisbruk fra kommunenes side. Legalitetsprinsippet vil dermed innebære et krav om lovhjemmel her.

Ytelser basert på kommunal autonomi og gaver

Kommunene ikke kan pålegge private rettssubjekter ytelser uten hjemmel i lov. Dette utelukker ikke ytelser som beror på en avtale eller gis ved en frivil-

Boks 2.3 OPS-avtaler

OPS-avtale (Offentlig-Privat Samarbeid) er en privatrettslig avtale mellom en offentlig instans og en privat part. Ofte vil den private part sørge for finansiering, bygging og drift. Finansieringen er midlertidig, i det det forutsettes at kommunen (i vårt tilfelle) betaler tilbake utbyggers kostnader gjennom en årlig leie i et nærmere bestemt antall år. Ansvar for drift kan variere fra rent teknisk drift til også å omfatte f.eks. drift av en omsorgsinstitusjon. Tiltaket (f.eks. institusjonen) kan tilfalle kommunen vederlagsfritt ved kontraktstidens utløp.

OPS-avtaler kan etter omstendighetene være en hensiktsmessig form for å sikre ekstern finansiering. Kommunens økonomiske forpliktelse fordeles over kontraktens varighet. Kommunen binder seg til en finansieringsform, og binder dermed opp budsjettet for den tiden kontrakten varer.

Grensen mellom OPS-avtaler og utbyggingsavtaler kan være vag. I prinsippet er forskjellen at utbyggingsavtaler inneholder elementer av plan-

myndighet, mens for OPS-avtaler skal planspørsmålene være avklart, og avtalen kan dermed baseres på kommunal autonomi.

Dersom en avtale fra kommunens side er en blanding av økonomiske ytelser og gjennomføring av plan, har partene mulighet for å vurdere en oppdeling i to avtaler. Den ene vil være en utbyggingsavtale som omfatter f.eks. et reguleringsvedtak og en nærmere bestemt ytelse fra utbyggers side. Her vil kravet til nødvendighet, jf. lovforslaget § 64 b, komme sterkt inn. Den andre avtalen vil da kunne omfatte bare de økonomiske ytelsene, og vil være rent privatrettslig, f.eks. en OPS-avtale. Kommunene bør vurdere denne muligheten for å dele opp avtalen.

Dersom avtalen ikke deles opp på denne måten, vil reglene om utbyggingsavtaler gjelde hele avtalen. Kravet til nødvendighet vil da få en relativ vekt i forhold til forholdsmessigheten mellom partene, og hvilke forpliktelser kommunen ellers påtar seg. Kunngjøringskravet vil gjelde fullt ut.

lig disposisjon. På enkelte områder kan kommunesektoren tilby tjenester der forholdet mellom innbyggere og kommunen rettslig sett er avtalebasert. Kommunene har for eksempel anledning til å foreta visse typer disposisjoner i kraft av at de eier fast eiendom. Rettsgrunnlaget er her den kommunale autonomi. Kommunen trenger ikke hjemmel i lov for å inngå privatrettslige disposisjoner som f.eks. salg og utleie av fast eiendom. Her vil ordinær pris- og avtalelovgivning komme til anvendelse. Kommunene kan også utføre oppgaver som den andre part har en særlig interesse i, og man kan inngå avtaler som forplikter begge parter til å utføre visse oppgaver. Samarbeid mellom offentlig og privat sektor om for eksempel kultur- og idrettsformål kan innebære slike ytelser fra private. Ofte vil også private ytelser til kultur- og idrettsformål komme i form av gaver, altså ytelser som ikke motsvares av forpliktelser fra kommunen.

Utbyggingsavtaler

Utbyggingsavtaler bygger i stor grad på kommunens mulighet til å inngå avtaler gjennom å tilby ytelser som avtaleparten kan være interessert i, basert på kommunal autonomi. Men siden avtalene ofte omhandler forhold som ellers ville blitt behandlet som pålegg i medhold av lov, bør utbyg-

gingsavtaler også ses i sammenheng med avsnittet over om pålegg.

I rundskriv H-5/02 ble det tatt utgangspunkt i at det ikke er noe særskilt hjemmelskrav for utbyggingsavtaler i dagens rettssituasjon. De enkelte særlovene er sjelden laget med sikte på å løse spørsmålet om kommunens finansieringsplikt spesielt. Det finnes unntak jf. vegloven og kirkeloven. Det er vanskelig å finne holdepunkter for at kommunene har finansieringsansvar for «sosial» infrastruktur.

Dette innebærer at det i prinsippet ikke er særskilte skranker for hvilke bidrag kommunene kan motta gjennom avtaler, bortsett fra generelle prinsipper i avtalerett og forvaltningsrett. Kommunene har altså anledning til å gå relativt langt i å legge inn avtalevilkår som sikrer kostnadsbidrag som motytelse for et kommunalt vedtak. Dette er også slått fast på generelt grunnlag av Høyesterett i dom inntatt i Rt. 1992 s. 1235, der avtalevilkårene ble godtatt så lenge de har grunnlag i kommunens utbyggingspolitikk.

Det kan være vanskelig å finne et dekkende uttrykk for den form for finansiering som utbyggingsavtaler representerer. Begrepene kostnadsfordeling eller «spleiselag» kan gi inntrykk av at det dreier seg om rene bidrag fra private aktører til offentlige anlegg. Departementet vil derfor framheve at

man her ikke kun snakker om en kostnadsside, men også en nytteside. Private aktører kan oppnå økte verdier gjennom opprusting og/eller utbygging av offentlig infrastruktur, og kan også ha interesse av hvordan kommunen prioriterer sine midler. En kostnadsfordeling må derfor ses i sammenheng med nytteverdien både for private og offentlige aktører.

Til en viss grad kan utbyggingsavtaler sammenlignes med brukerbetaling, i den forstand at ved begge finansieringsformer kan bidragene ses i sammenheng med nytten for den som betaler. Brukerbetaling blir i mange tilfeller regnet som en samfunnsøkonomisk effektiv finansieringsform fordi den enkelte vil vurdere sin egen nytte og tilpasse bruken av en tjeneste til nytten. Ved utbyggingsavtaler er det mer uklart hvem som er brukerne, og avtalene skiller seg derfor fra brukerbetaling. Men mekanismene er til en viss grad sammenlignbare. Dersom prosessene knyttet til utbyggingsavtaler er gode, vil man kunne regne med at utbyggere vurderer nytten av avtalen, og at utbyggingen tilpasses dette. Boligkjøperne vil være brukere av infrastrukturen, men ikke alle boligkjøpere vil være brukere av den enkelte skole, parkanlegg eller lignende.

Dersom utbyggingsavtaler fører til boligprisøkning, antar departementet at alle boligkjøpere blir påvirket. Dette gjelder både ved kjøp av boliger innenfor og utenfor områder med utbyggingsavtaler, og ved kjøp av nye og brukte boliger. I den forstand er det ikke å regne som brukerbetaling. Hvis man ser på forholdet mellom boliger i og utenfor pressområder, kan likevel utbyggingsavtaler i noen grad ses på som et middel til å regulere bruken av kostnadsfordeling på grunnlag av nyttebetraktninger. Utbyggingsavtaler kan brukes til å reflektere kostnadene ved høyere boligbygging i pressområder, framfor andre deler av landet hvor den lokale infrastrukturen har mer ledig kapasitet. Slik kan de bidra til å gi boligkjøpere et valg mellom å betale ekstra for å bo i pressområder eller betale noe mindre ved å bo utenfor pressområder.

Spørsmålet om aksept av kostnadsfordeling gjennom avtale bør knyttes til i hvilken grad man mener denne type spleiselag er en hensiktsmessig og akseptabel finansieringsform i de enkelte tilfeller. Dette kan knyttes til forholdene beskrevet over – både at det skal være en sammenheng mellom kostnader og nytte og at avtaler skal kunne bidra til en samfunnsøkonomisk effektiv bygging av boliger. En lovregulering av utbyggingsavtaler vil samtidig være et alternativ til lovhjemler som angir stramme rammer for brukerbetaling. En løsning som går ut på å hjemle brukerbetaling, vil lett kunne bli komplisert og samtidig begrense mulighe-

ne for «spleiselag» i større grad enn det som er ønskelig.

2.5 Fordeler og ulemper ved dagens praksis

Fordeler

I mange tilfeller har dagens praksis skapt bedre samarbeid mellom kommuner og utbyggere som alle parter har dratt fordel av. Partene har bidratt til og dratt nytte av bl.a. bedre tilrettelegging og forutsigbare prosesser. For samfunnet gir dette sikkerhet for kvalitet og tempo i utbygging. Utviklingen har videre gitt kommunene smidigere redskap i den samfunnsmessige styringen, i denne forbindelse som supplement til plan- og bygningslovens regler.

Fra kommunenes side er den klareste fordelene med utbyggingsavtaler at avtalene kan bidra til å sikre at planer blir gjennomført. Når det lages kommunale planer, har kommunene i utgangspunktet ingen sikkerhet for at de blir gjennomført. Det ligger ingen krav om gjennomføring i regelverket, selv ikke der planvedtakene er basert på innsendte planforslag som er utarbeidet i forbindelse med konkrete tiltak.

Kommunen kan heller ikke stille noe slikt krav i forbindelse med planbehandling eller byggetillatelse. Ved igangsettingstillatelse og midlertidig brukstillatelse skal det forevises en fremdriftsplan og settes dato for ferdigstillelse. Dette er imidlertid regler som er laget for at kommunen skal kunne se tiltaket i sin helhet, og som ellers er til hjelp for tiltakshaver. Kommunens eneste virkemiddel er at tillatelsen faller bort dersom tiltaket ikke igangsettes innen tre år, eller ved lengre opphold i arbeidet, jf. plan- og bygningsloven § 96.

Utbyggingsavtaler kan være en fordel for utbyggere, både for å få avklaringer om kommunens forpliktelser og fremdrift og fordi de kan gi sikkerhet for at prosjektet kan gjennomføres. Det kan dermed være lønnsomt å gjennomføre prosjektet selv om dette innebærer noen økonomiske forpliktelser. Utbyggingsavtalenes stilling som virkemiddel for å gjennomføre planer fører også til at dialogen mellom kommune og utbygger blir sterkere. Planer og utbyggingsavtaler gir i en del tilfeller kommunen en sterk forhandlingsposisjon som i noen ytterliggående tilfeller utnyttes til en urimelig fordel for kommunen. Kontakten mellom utbygger og kommune er likevel med på å gi bedre samarbeidsklima, og ofte kvalitativt bedre tiltak.

Det er i mange kommuner utstrakt bruk av dis-

pensasjoner. Det har sammenheng med at kommunale planer er basert på politiske beslutninger tatt på et gitt tidspunkt. Når planen skal gjennomføres, kan det være gått flere år, og mange forutsetninger er endret. Det kan da vise seg at deler av planen ikke lenger er aktuell og må fravikes, enten gjennom reguleringsendring eller dispensasjon. Det medfører ytterligere belastning både for utbygger og kommune. Avtalene er samtidig et atskillig smidigere verktøy enn de lovfestede gjennomføringsmidler som refusjon og ekspropriasjon. Slike midler krever sterk juridisk fagkompetanse og inneholder en del fallgruver. Gjennom avtaleinstrumentet avgjør partene selv innhold og prosess, og avtalene er gjerne atskillig enklere enn regelverket.

Ulemper

Ulempene ved utbyggingsavtaler kan, som nevnt, være at kommunen har en mulighet til å utnytte sin ellers ordinære og legitime situasjon som planmyndighet. Kommunen kan presse en utbygger til å godta avtalevilkår som gjør at avtalens balanse forrykkes og for eksempel bidra til at utbyggingsprosjektets lønnsomhet kommer i fare.

Det er videre svært uheldig dersom bruk av utbyggingsavtaler fører til at noen får utilsiktede kostnadsbelastninger, for eksempel om boligkjøpere blir belastet for kostnader som i prinsippet skal betales ved skatteinntekter. Se under kapittel 2.6 for nærmere beskrivelse av slike problemstillinger.

En annen ulempe gjelder avtalene i forhold til resten av samfunnet. Bruk av utbyggingsavtaler som inkorporeres i kommunal planlegging, og som har et bestemt reguleringsvedtak som forutsetning, kan føre til at kommunene lar avtaler og konkrete utbyggingsprosjekter styre planleggingen i større grad enn forutsatt. Kommunen kan dermed i realiteten bli bundet av forhandlingene. Det fører til at den politiske styringen reduseres og at ordinære saksbehandlingsprosedyrer fravikes. De fleste kommuner er riktignok dyktige til å ivareta formell styring, slik at det som finnes av myndighetsutøvelse i avtalene også tas med i plan og gis tilstrekkelig behandling. Det sikres bl.a. at avtalene ikke undertegnes før planene er vedtatt, eventuelt undertegnes med tilstrekkelig forbehold. I realiteten er imidlertid mye av planleggingen basert på private forslag og forhandlinger som kan starte tidlig i planprosessen. Det kan derfor bli vanskelig for kommu-

nen å opprettholde en tilstrekkelig demokratisk politisk prosess.

Dette berører også tredjemannsinteressene. Plansystemet legger opp til stor grad av medvirkning fra offentligheten og fra andre myndigheter, og i norsk forvaltningsrett er f.eks. interesseorganisasjoner gitt stor innflytelse. Det har samtidig vært en utfordring for planmyndighetene å gjøre denne innflytelsen reell. Det er ønskelig å skape tilstrekkelig engasjement og medvirkning til at man er sikker på at alle interesser er ivaretatt, at planene dermed blir kvalitativt bedre og at man avverger senere interessekonflikter. Gjennom avtalebasert planlegging kan man miste noe av det som er oppnådd og gi grunnlag for senere konflikter.

2.6 Problemstillinger som må vurderes ved lovregulering

Utbyggingsavtaler berører mange sektorer av samfunnet og et bredt knippe av problemstillinger. Avtalene reiser spørsmål om kommuneøkonomi, fordelingspolitikk, risikovurderinger, boligforsyning, boligpriser, rettferdighet mellom innbyggerne osv. De reiser også en mengde juridiske problemstillinger, fordi avtalene ligger i grenselandet mellom offentlig rett og privatrett og fordi praktiseringen er svært forskjellig.

2.6.1 Dagens boligmarked

Regjeringen har som et av sine mål for boligpolitikken å tilrettelegge for et velfungerende boligmarked, jf. boligmeldingen (St.meld. nr. 23 (2003–2004)). Kommunal- og regionaldepartementet identifiserte i boligmeldingen to satsingsområder for bedret effektivitet i boligmarkedet: tiltak mot økte byggekostnader og sen saksbehandling. Fokus på byggekostnader har sin bakgrunn i lav produktivitet i bransjen. Hensikten er å bedre produktiviteten, ikke å redusere kostnader gjennom redusert kvalitet. Kommunal- og regionaldepartementet ønsker at også bruken av utbyggingsavtaler skal bidra til et velfungerende boligmarked. Dersom lovregulering av utbyggingsavtaler kun reduserer boligkvaliteten, vil dette ikke bidra til effektivitet i boligmarkedet.

Boks 2.4 Regjeringens boligpolitiske målstruktur

Den overordnede visjon for regjeringens boligpolitikk er at:

Alle skal kunne bo godt og trygt

Visjonen skal oppnås gjennom følgende hovedmål og strategier:

- Tilrettelegge for et velfungerende boligmarked
- Skaffe boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet
- Øke antall miljøvennlige og universelt utformede boliger og boområder

Samtidig må ikke det samlede kostnadspresset bli så høyt at nybygging ikke blir kostnadssvarende eller at presset på boligprisene blir for høyt. Lav boligbygging og høye boligpriser fører til at flere får problemer på boligmarkedet. En lovregulering av utbyggingsavtaler bør søke å legge til rette for nybygging.

Hensynet til boligpriser og boligbygging har vært trukket frem av mange aktører i debatten om utbyggingsavtaler. Beskrivelse av status og effekter har imidlertid variert. Departementet har i sitt arbeid med utbyggingsavtaler lagt stor vekt på effektene for boligmarkedet. Boligprisene både på nye og brukte boliger har steget betydelig i perioden 1993 til 2002. Stigningen kan i stor grad tilskrives standardheving og faktorer ved den økonomiske utvikling, som prisutviklingen, reduserte renter og husholdningenes disponible inntekt. Produktivitetsutviklingen i byggebransjen har imidlertid vært lav.

I tillegg er det store regionale forskjeller i priser. En viktig årsak til høye priser i en del områder er flyttestrømmer og sentralisering mot det sentrale Østlandsområdet og andre større byområder. Det er en klar tendens til at både prisnivå og prisvekst er høyest i områder med høyest befolkningsvekst.

Det har vært en nedgang i byggingen av nye boliger gjennom de siste tretti årene, men i 2000 tok boligbyggingen seg opp. Det kan tyde på at lønnsomheten har kommet på et mer akseptabelt nivå for bransjen. Nedgangen i boligbygging kan være en følge av bedret boligdekning. Boligbygging kan også ses i sammenheng med forholdet mellom bruktpriiser og nybyggingskostnader. Det er generelt sett lønnsomt å bygge så lenge kostnadene er lavere enn prisene på bruktboliger. Ettersom prisene for brukte boliger det siste tiåret har steget mer

enn byggekostnadene, har dette bidratt til økt lønnsomhet ved nybygging.

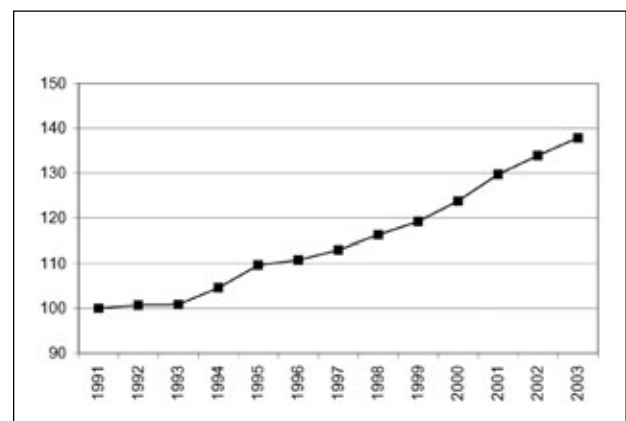
Høye priser på bruktboliger i sentrale strøk betyr imidlertid ikke at lønnsomheten ved nybygging er tilsvarende høy. Arealknapphet og forventninger om god avkastning for grunneiere bidrar til høye tomtekostnader. Derfor blir boligprisene i disse områdene i mindre grad enn ellers i landet bestemt av byggekostnadene og i større grad av tomtetilgang/tomtepriser.

2.6.2 Nærmere om boligpriser og boligforsyning

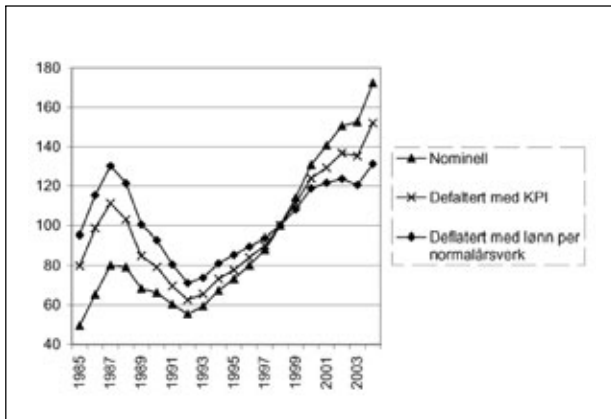
I debatten om utbyggingsavtaler har det vært trukket fram mange ulike momenter vedrørende effekter av avtaler på boligpriser og boligbygging.

Det er forholdsvis bred enighet om at boligprisen i det enkelte prosjekt på kort sikt i hovedsak bestemmes av markedsutviklingen i et område med felles boligmarked. Det innebærer at boliger i et utbyggingsfelt ikke kan avvike vesentlig i pris fra boliger som oppfattes å ha tilsvarende kvaliteter i områdene omkring. Det vil imidlertid kunne føre til et generelt press på boligprisene i en region dersom boligutbyggere inkluderer forventede bidrag til infrastrukturtiltak i sine kalkyler.

Empiriske studier tilsier at etterspørselen etter boliger er betydelig mindre følsom for prisøkninger enn tilbudet av boliger (*Borge, Falch, Rattsø*), noe som kan relateres til at folk har behov for bolig selv om prisene er høye. Av den grunn vil det være naturlig å anta at boligprisene i en del regionale boligmarkeder på sikt kan presses noe opp uten at etterspørselen reduseres. Slike langtidsvirkninger er imidlertid usikre fordi mange forhold kan endres i løpet av dette tidsrommet. Bruken av avtaler må i tillegg ha et visst omfang og utbredelse for at et slikt scenario skal bli aktuelt. Det må omfatte en



Figur 2.1 Byggekostnadsindeks for eneboliger i tre. (1991=100)



Figur 2.2 Boligpris. Indeks. (2000=100)

stor andel av regionens utbyggere og utbyggingsfelt for at kostnadene skal inkluderes i de generelle kalkylene.

Boligprisen påvirkes ikke bare av de direkte effektene av kostnadspåslag, men også indirekte gjennom økt eller redusert boligbygging. Disse effektene kan være minst like viktige. Dersom utbyggingsavtaler bidrar til et økt tilbud av boliger vil dette, under ellers like forhold, bidra til å holde prisene på boliger nede.

En kostnadsdeling med utbyggere/grunneiere vil kunne føre til at kommunen har økonomisk mulighet til å akseptere utbygging som går utover den planlagte vekstrate i kommuneplanen. En for kraftig innstramning i bruken av utbyggingsavtaler kan innebære at utbyggingen i mange kommuner begrenses til hva som anses forsvarlig med hensyn til en balansert kommunaløkonomisk utvikling. Dette vil være et utbyggingsnivå som ligger lavere enn hva utbyggere ser for seg i presskommuner rundt storbyene.

En videreføring av dagens situasjon, det vil si med få juridiske rammer for bruk av utbyggingsavtaler, kan på den annen side føre til at utbyggenes/grunneierne avkastning presses slik at utbyggingstempo og -volum går ned. For grunneierne vil redusert avkastning kunne bety at tomtsalg utsettes. For utbyggere vil redusert avkastning kunne føre til reduserte muligheter til nyinvestering, og at investorer trekker seg ut av markedet. Det kan også føre til at boliginvesteringer flyttes til andre områder. Dersom kostnadskravene blir høye i nærområdene rundt de store byene, kan dette medføre sterkere utbyggingspress i mer perifere områder av byregionene, med påfølgende økt pendling til bysentra.

Kommuner er opptatt av at utbygging skal gå i økonomisk balanse for kommunen i løpet av en tidsperiode som ikke er for lang i forhold til politiske beslutninger. Vekst gir på sikt kommunen økte

skatteinntekter og kan ha andre positive ringvirkninger som økt aktivitet, men kan også stille kommunen overfor betydelige utfordringer. Vekst gir trengselskostnader for innbyggerne som allerede bor der. Grøntområder kan bli bygget ut og naboer kan få redusert sollys og utsikt. Kommunens drift og investeringer i tilbud til eksisterende innbyggere ses i forhold til investeringer i tilbud til nye innbyggere.

Utbyggingsavtaler er som tidligere nevnt et virkemiddel som i hovedsak benyttes i pressområder med unntak av avtaler om næringsutbygging. I slike områder vil det kunne være ønskelig både for utbyggere og boligkjøpere at utbyggingen ikke begrenses for sterkt. I en del tilfeller vil det kunne være aktuelt for kommunene å godta en høyere utbygging enn planlagt dersom kostnadene for tilrettelegging deles med andre parter. Høye boligpriser tilsier at det i en del utbyggingsprosjekter i prinsippet kan være rom for en kostnadsfordeling mellom kommune og utbygger. Avtaler kan i slike områder bidra til å finne hensiktsmessige løsninger i tilfeller hvor utbygging ellers ikke kunne finne sted. Utfordringen ligger i å forhindre uheldig press og bidra til å fremme avtaler som er ønskelige for alle parter.

Boligbygging kan også handle om samarbeid om særskilte løsninger. Utbyggere kan ha særlige ønsker om utbyggingstakt, type boliger, spesielle kvaliteter i området eller boligene, og kan være interessert i en avtale med kommunen om ytelser som muliggjør slik utbygging.

2.6.3 Boligpolitiske vilkår i utbyggingsavtaler

Utbyggingsavtaler brukes i mange tilfeller for å styre det som i NOU 2003:24 *Mer effektiv bygningslovgivning* kalles sosial boligprofil. Avtalevilkårene er gjerne en oppfølging av kommunens boligpolitiske og utbyggingspolitiske strategi. Man har der mulighet til å innarbeide og videreføre samfunnsmessige hensyn fra planer, boligpolitiske handlingsplaner, utbyggingsprogram mv. Formålet vil typisk være å sikre spredning i bolig- og beboersammensetning mht. demografi (alder), familiesituasjon, inntekt osv.

Bakgrunnen kan både være vurdering av behov som oppstår i det enkelte utbyggingsprosjekt og vurdering ut fra allerede eksisterende behov i kommunen. Kommunen kan være opptatt av å styre beboersammensetningen i et utbyggingsområde ut fra et ønske om at området skal fungere godt både på kort og lengre sikt. Det kan for eksempel være ønske om balanse mellom befolkningsammenset-

ningen og utbyggingen av fellesinnretninger. Kommunen kan for eksempel ha behov for boliger for unge førstegangsetablerere og sosialt og økonomisk vanskeligstilte. Avtalevilkårene er ellers ofte en direkte videreføring av krav nedfelt i plan, men de kan også regulere andre forhold, som styring av tildeling av boliger.

Kommunenes praksis med bruk av utbyggingsavtaler har vært undersøkt flere ganger, senest i en spørreundersøkelse blant kommuner med mer enn 20 000 innbyggere, samt 14 kommuner i storbyregionene (AsplanViak rapport 2004–020, AsplanViak/NBI). Blant kommunene som bruker utbyggingsavtaler, er det forholdsvis utbredt å regulere boligpolitiske forhold i avtalene (ca. 60 prosent). Hyppigheten er størst i storbyregioner, i vekstkommuner og i kommuner med høye boligpriser. 2/3 av kommunene har et overordnet vedtak i kommunen som utgangspunkt for avtale om boligsosiale avtalevilkår.

Blant kommunene som regulerer boligpolitiske forhold gjennom avtale, benyttes særlig følgende vilkår, eventuelt i kombinasjon:

- Styring av størrelsen på boliger innenfor utbyggingen, f.eks. angitt som to eller tre-roms. Avtalevilkår som gjelder bebyggelse, som blokk, rekkehus osv. brukes også. Slike vilkår benyttes av drøyt halvparten av kommunene.
- Et forholdsvis vanlig avtalevilkår er at deler av boligene skal bygges for spesielle grupper, for eksempel boliger for eldre eller andre.
- Vilkår om eierform, for eksempel at en del av boligene skal være utleieboliger, benyttes også, men forekommer sjelden.
- Vilkår om at kommunen eller andre skal kunne kjøpe boliger eller ha tildelingsrett. Eksempler på andre som kan tenkes å bli tilgodesett i slike avtaler, er private som oppfyller visse vilkår og organisasjoner eller instanser med boligpolitisk formål og ansvar, for eksempel boligbyggelag og boligstiftelser. Slike vilkår brukes i under halvparten av kommunene.
- Vilkår om salgs- eller utleiepris for de ferdige boligene benyttes også i godt under halvparten av kommunene. Bruken knyttes da blant annet til tilfeller der avtalen også legger opp til at kommunen eller andre skal erverve en del av boligene. Dette knyttes da ofte til avtale om at boliger skal legges ut til salg til en på forhånd avtalt pris som antas å være lavere enn markedspris.

Styring av boligpolitiske forhold anses ikke å gjelde mange boliger per år, men det er en viss forskjell i kommunenes aktivitet. Kommunene som bruker slike vilkår oppgir at avtalene inngår som en viktig

del av kommunens boligpolitiske arbeid. En stor del av kommunene oppgir at den samme boligpolitiske styringen ikke ville kunne gjennomføres ved bruk av planbestemmelsene. Vanskeligstilte i boligmarkedet utgjør en forholdsvis liten del av befolkningen, og et mindre antall boliger kan derfor få forholdsvis stor betydning for kommunens boligsosiale arbeid.

De boligpolitiske aspektene av utbyggingsavtaler kan i varierende grad også styres gjennom plan og planbestemmelser etter gjeldende plan- og bygningslov. I medhold av § 26 kan det gis bestemmelser som konkretiserer antall boenheter som tillates i et prosjekt, og det kan stilles krav til minste eller største boligstørrelse.

Det er imidlertid omdiskutert hvorvidt det med hjemmel i plan- og bygningsloven kan gis reguleringsbestemmelser om typer av boliger/leiligheter og fordeling av slike innenfor et område, boliger for prioriterte grupper osv. Eierform, ervervs- eller tildelingsrett eller pris på boligene kan ikke fastsettes i plan. For å kunne stille slike vilkår er kommunene avhengige av avtaleverktøyet.

2.6.4 Lovutvalgenes behandling av boligpolitiske avtalevilkår

Temaet boligsosiale avtalevilkår er i liten grad behandlet direkte i noen av utvalgenes utredninger. *Planlovutvalget* nevner ikke problemstillingen under behandlingen av utbyggingsavtaler, men foreslår bestemmelser som klargjør og styrker kommunens muligheter for styring av utforming av boligområder, jf. NOU 2003:14 side 166:

«Når det gjelder krav til hver bolig av hensyn til beboernes behov, kan det etter forslaget til planbestemmelser stilles krav til planløsning med videre for å vareta eksempelvis krav til tilgjengelighet og bevegelsesmuligheter. Det kan således innenfor visse rammer og hvor det er saklig begrunnet, stilles krav til boligens størrelse, antall boenheter på en eiendom og nærmere krav til boligens utforming. Utvalget ser det som ønskelig å klargjøre denne hjemmelen, og foreslår at dette formuleres klart i hjemmelsbestemmelsen for områdeplan og detaljplan, jf. § 11–5 nr. 5 og § 12–3. Dette vil også gi et bedre grunnlag for utbyggingsavtaler om forholdet.»

Planlovutvalget foreslår altså i sitt samlede forslag at kommunen gjennom plan, og dermed gjennom avtale, skal kunne stille krav til fysisk utforming for å ivareta boligsosiale hensyn.

I sitt forslag til regler om utbyggingsavtaler foreslår ikke *Bygningslovutvalget* egne regler for boligsosiale avtalevilkår ut over det som kan vedtas i

plan etter gjeldende rett. Utvalget viser imidlertid til planlovutvalgets forslag til nye regler om planbestemmelser i §§ 11–5 og 12–3 og påpeker at kommunen, hvis disse blir vedtatt, i en viss utstrekning kan oppfylle sine boligpolitiske mål.

Departementet legger til grunn at begge utvalgene åpner for avtaler som gjelder boligens størrelse, antall boenheter og boligens utforming, herunder boligsammensetning og tilpasning til bestemte grupper. Ingen av utvalgene foreslår å videreføre en anledning til å avtale andre aspekter av dagens avtalepraksis, for eksempel vedrørende eierform, ervervs- eller tildelingsrett for kommunen eller andre, eller pris.

2.6.5 Rettferdighets- og medvirknings-spørsmål

Boligkjøperne kommer som regel inn på et tidspunkt eller i en situasjon der de ikke har noen reell innflytelse på avtalenes innhold. De har ikke innflytelse på eventuell pris- eller kvalitetsøkning som følge av at en utbygger forplikter seg til å bekoste, besørg eller betale kommunale tiltak. Et spørsmål blir da hvordan man eventuelt kan sikre brukermedvirkning.

Tredjemannsinteressen og lokaldemokratiet kan risikere å bli satt på sidelinjen fordi kommunale beslutninger tas på grunnlag av avtaleforhandlinger, og fordi disse forhandlingene legger føringer på politiske prosesser. Dette er en stor juridisk utfordring, i forbindelse med utforming av regler for saksbehandling, offentlighet, medvirkning, klagemulighet osv.

Et annet spørsmål er om utbyggingsavtaler er mer akseptable dersom de faktisk gir boligkjøperne «mer igjen for pengene». Dette kan for eksempel forekomme ved at avtalene sikrer at boligkjøperen får nytte av et kommunalt tiltak på et tidligere tidspunkt enn han/hun ellers kunne påregne. Det kan også være spørsmål om en størst mulig spredning på de forskjellige aktørene gjør avtaler om kostnadsfordeling mer akseptable.

2.6.6 Særskilte juridiske problemstillinger

Avtalevilkårene er den vanskeligste delen av diskusjonen omkring utbyggingsavtaler, og den delen som har skapt mest politisk debatt. Et hovedspørsmål her er hvorvidt man skal tillate ulovhjemlet brukerbetaling gjennom avtaler, jf. diskusjonene over og diskusjonene om «sosial infrastruktur», osv. Et annet spørsmål gjelder bruk av skjønnsmessige kriterier, der det både blir spørsmål om av-

grensningen av kriteriene og om hvem som skal fortolke dem. I tillegg til at utbyggers økonomiske ytelser vurderes, må også kommunens forpliktelser vurderes. De uheldige utslagene i praksis har, i tillegg til manglende forutsigbarhet, også bakgrunn i at kommunene bruker sin rolle som plan- og bygningsmyndighet som forhandlingsgrunnlag. Ofte tilbyr de ikke noe annet enn et vedtak som de i og for seg har en plikt til å fatte i henhold til loven (med forbehold om skjønnsmyndigheten f.eks. i forhold til et innsendt planforslag). Når kommunen ikke tilbyr noen annen ytelse enn et vedtak som avtalepartene er avhengige av, kan dette i enkelte tilfeller få karakter av myndighetsmisbruk, noe som igjen har sammenheng med at kommunene i noen tilfeller også setter ensidige vilkår i forkant av avtaleforhandlingene.

Det oppstår spørsmål om man skal forutsette at kommunen påtar seg andre avtalemessige forpliktelser i tillegg til forvaltningsvedtaket, i tilfelle hvilke og i hvilket omfang. Det danske forslaget om utbyggingsavtaler i transformasjonsområder innebar at kommunen deltok med en halvpart av kostnadene. De «tradisjonelle» norske utbyggingsavtalene går ikke så langt, men mange av dem har likevel vilkår om fordeling av kostnader for fellestiltak.

Etter kommuneloven § 59 a skal låneopptak og inngåelse av leieavtaler godkjennes av departementet når ett eller flere av vilkårene i § 59 a nr. 1 er oppfylt. De vilkår som avtales i en utbyggingsavtale vil variere. Det forutsettes nå større grad av gjensidighet mellom partene når det gjelder hva slags forpliktelser som kan avtales. Det må antas at slike forpliktelser for kommunen som nevnt i kommuneloven § 59 a nr. 1, kan være aktuelle å ha med i en utbyggingsavtale.

Spørsmålet er i hvilken utstrekning det skal stilles krav til avtalemessig balanse. Videre er det en forvaltningsrettslig problemstilling om i hvilken grad kommunen kan stille bestemte vilkår uten at vilkårene bedømmes som usaklige, urimelige osv. I tillegg har det vært diskusjon om hvorvidt kommunen overhodet kan inngå en avtale der private binder seg til forpliktelser som går lenger enn det kommunen ensidig kan pålegge.

Hovedspørsmålet i forhold til plan har vært om kommunen skal kunne bruke sin rolle som plan- og bygningsmyndighet som utgangspunkt for å forhandle frem en avtale. Det er en viss praksis i domstolene for at kommunene kan bruke myndigheten slik, under forutsetning av at det fremmer et utbyggingspolitisk formål. Spørsmålet blir da hvor langt denne forhandlingsmyndigheten kan strekkes og eventuelt om man skal innskrenke praksis etter gjeldende rett og/eller presisere hvilke utbyg-

gingspolitiske formål som er relevante og akseptable.

Tidspunktet for avtaleinngåelse har også betydning, ikke bare i forhold til forutsigbarhet for avtalepartene, men også i forhold til kommunens formelle myndighetsutøvelse. Kommunen må derfor sørge for korrekte, formelle vedtak i forhold til avtaleprosessen. Kommunen vil normalt ikke være bundet av avtaleforhandlingene, med mindre det er inngått en intensjonsavtale eller rammeavtale på et tidligere stadium. Intensjonsavtaler forekommer imidlertid sjelden. Det normale er at utbygger undertegner avtalen før reguleringsvedtaket (med forbehold om ett bestemt vedtak) og kommunen etterpå.

Både Planlovutvalget og Bygningslovutvalget foreslår særskilte saksbehandlingsregler for utbyggingsavtaler. Planlovutvalget konkluderer i hovedsak med at avtalene har så stort innslag av myndighetsutøvelse at de må karakteriseres som offentlige vedtak, og at det derfor er offentlige regler som gjelder, for eksempel i forhold til avtalevilkårene. Planlovutvalget tar også konsekvensen av dette standpunktet i lovforslaget, som går ut på at en utbyggingsavtale skal være et offentlig enkeltvedtak som skal kunne påklages.

Bygningslovutvalget inntar et mellomstandpunkt og fremhever at avtalene både har innslag av privatrettslig avtalekompetanse og myndighetsutøvelse. Begge regelsett kan derfor komme til anvendelse. Av den grunn vil det etter utvalgets vurdering være behov for egne saksbehandlingsregler tilpasset avtalene.

En særskilt diskusjon oppstår når kommunen selv er grunneier. Innslaget av privat autonomi, og dermed privatrettslig avtalekompetanse, kan da være sterkere. Situasjonen kan likevel ha sterkt preg av myndighetsutøvelse, spesielt der kommunen har ekspropriert grunnen for å komme i grunneierposisjon.

Konfliktløsning reiser egne problemstillinger, og løsningene vil til en viss grad avhenge av hvem som er avtaleparter, hvilke konstellasjoner som er opprettet, hvilke vilkår avtalen ellers inneholder, og hvilken saksbehandling som følges. Man ser imidlertid at konfliktløsningen er nokså overflattisk behandlet i mange avtaler, selv om det har skjedd en bedring i praksis etter hvert.

De fleste grunnleggende juridiske problemstillinger har vært diskutert i mange sammenhenger, og de viktigste er gjennomgått i Bygningslovutvalgets første delutredning NOU 2003:24 *Mer effektiv bygningslovgivning*. Det er der gitt en grundig beskrivelse av følgende problemstillinger i forhold til gjeldende rett:

- Hvor langt kan kommunen gå i å forhåndsbinde sin forvaltningsmyndighet?
- Hvilke rettslige rammer gjelder for kommunens anvendelse av sin reguleringsplanmyndighet til å fremforhandle en utbyggingsavtale i forhold til grunneier og utbygger?
- Er utbyggingsavtaler vedtak, eventuelt enkeltvedtak?
- Hvilke vilkår kan kommunen lovlig innta i en utbyggingsavtale? Temaet vurderes i forhold til vilkårskompetansen i plan- og bygningsloven, vilkårs læren og myndighetsmisbruks læren, og andre kompetansegrunnlag.
- Hvordan er forholdet til regelverket om offentlige anskaffelser og EØS?

Disse problemstillingene er som nevnt grundig utredet tidligere, og departementet finner derfor ikke grunn til å gjennomgå dem på nytt. For departementet har det vært viktig å vurdere nærmere forholdet til plan, hvilke saksbehandlingsregler som skal gjelde, og hvordan avtalevilkårene skal lovreguleres. I tillegg er en del andre juridiske problemstillinger vurdert, blant annet regelverket om offentlige anskaffelser.

2.6.7 Forholdet til reglene om offentlige anskaffelser og EØS

Når kommunen skal inngå avtale som omfattes av de foreslåtte reglene, oppstår spørsmålet om forholdet til lov om offentlige anskaffelser. Offentlige anskaffelser reguleres av et omfattende regelverk, jf. lov om offentlige anskaffelser 16. juli 1999 nr. 69, samt forskriftene 15. juni 2001 nr. 616 (såkalt klassisk sektor) og 16. desember 1994 nr. 1110 (den såkalte forsyningssektoren). Regelverket har sin bakgrunn i Norges tilslutning til EØS-avtalen og WTO-avtalen om offentlige innkjøp. Hovedinnholdet er at offentlige kontrakter skal tildeles etter en forutgående konkurranse. Konkurransen skal kunngjøres nasjonalt og eventuelt internasjonalt, avhengig av kontraktens verdi. Anskaffelser under de såkalte terskelverdiene kunngjøres nasjonalt (DOFFIN-databasen). Anskaffelser over terskelverdiene kunngjøres både nasjonalt og innenfor EØS (TED-databasen). Regelverket inneholder detaljerte prosedyrekrav som bl.a. skal sikre forutberegnelighet for deltakerne i konkurransen og at det ikke skjer noen forskjellsbehandling.

Planlovutvalget legger til grunn at reglene om offentlige anskaffelser gjelder for arbeider som utføres som betingelse for utbyggingen og foreslår at plikten til å følge reglene om offentlige anskaffelser tydeliggjøres gjennom en henvisning i lovteksten. I

NOU 2003:24 gir *Bygningslovutvalget* en drøfting av forholdet mellom utbyggingsavtaler og reglene om offentlige anskaffelser. Utvalget konkluderer med at reglene antagelig gjelder for avtaler der grunneieren skal besørge tiltak, og foreslår en egen lovbestemmelse som henviser til at anskaffelsesreglene skal følges.

Reglene gjelder i utgangspunktet alle offentlige anskaffelser, angitt som varekontrakter, tjenestekontrakter og bygge- og anleggskontrakter. Det er ikke avklart i hvilken utstrekning utbyggingsavtaler omfattes. Dette vil bl.a. avhenge av avtalen. Etter forslagene til både Planlovutvalget og Bygningslovutvalget kan avtale om infrastrukturbidrag gå ut på at den private parten enten besørger eller bekoster tiltaket. NOU 2003:14 bruker begrepet «finansiere», men innholdet er det samme. I tilfeller der grunneier/utbygger bekoster tiltakene, dvs. bidrar med en ren økonomisk ytelse, gjelder ikke regelverket om offentlige anskaffelser for utbyggingsavtalen. I slike tilfeller vil reglene komme inn når kommunen foretar anskaffelsen. Avtaler som gjelder administrative forhold, for eksempel framdrift, kvalitetsmessig styring av bygg mv., omfattes heller ikke. Anskaffelsesreglene vil altså kunne komme inn der avtalen pålegger den private å besørge tiltak.

Hvorvidt reglene om offentlige anskaffelser gjelder der den private parten påtar seg opparbeiding av bygg eller anlegg som skal overtas av kommunen, er et komplisert spørsmål som ikke er løst direkte i lov og forskrift. Avgjørende er om en slik avtale kan regnes som en bygge- og anleggskontrakt i regelverkets forstand. Med kontrakt menes en gjensidig bebyrdende avtale som inngås skriftlig mellom en oppdragsgiver og en leverandør. Det er en forutsetning at den private parten bidrar med en realytelse. Den typiske motytelsen fra det offentlige er en pengesum. I spørsmålet om en utbyggingsavtale kan sies å utgjøre en gjensidig bebyrdende avtale, er vurderingen av kommunens ytelse sentral. Vi har få holdepunkter i rettspraksis, men en dom avsagt av EF-domstolen (C-399/98 Scala) bidrar til forståelsen.

Saken gjaldt et privat prosjekt for utvikling av et tidligere industriområde i Milano, Italia. En betingelse etter italiensk rett for å få innvilget byggetillatelse, er at tiltakshaver betaler en andel av utviklingen av infra- og servicestrukturen i området. I stedet for å betale et slikt bidrag kan utbyggeren påta seg å utføre hele eller deler av arbeidene for kommunen, mot at det foretas et tilsvarende fradrag i det beløpet som skal betales. Denne ordningen ble benyttet i den aktuelle saken. EF-domstolen kom til at avtalen måtte anses som en bygge- og anleggs-

kontrakt og var derfor omfattet av EU-regelverket om offentlige anskaffelser. Det var da ikke tillatt å inngå avtale direkte med tomteeierne om at disse skulle utføre infra- og servicestrukturarbeidene.

Verken domspremissene eller elementer i konklusjonene passer fullt ut på retts situasjonen i Norge ettersom de knyttes tett til den italienske lovgivningen. Utførelse av infrastrukturarbeid av grunneier kommer som et alternativ til et ensidig lov hjemlet pengekrav fra kommunen. Det er på dette grunnlaget domspremissene drøfter om det foreligger et gjensidig bebyrdende forhold. Det konkluderes med at kommunen i realiteten gir en ytelse i avtalen ved at den frafaller et pengekrav og at avtalen derfor omfattes av reglene om offentlige anskaffelser.

Etter norsk rett kan ikke kommuner ensidig pålegge grunneiere å betale for infrastruktur. Man kan derfor ikke, som i Scala-dommen, anse kommunens ytelse i en utbyggingsavtale som avkall på pengekrav. Kommuner kan derimot pålegge grunneieren å bygge ut teknisk infrastruktur som veg, vann og avløp etter plan- og bygningsloven § 67. Pålegget omfattes ikke av regelverket for offentlige anskaffelser fordi det ikke er noen avtale i regelverkets forstand. For utbyggingsavtaler som erstatter pålegg etter plan og bygningsloven § 67, kunne en tenke seg en parallell til Scala-dommen og anse kommunens ytelse som et avkall på muligheten til å gi pålegg. At kommunen lar være å bruke påleggskompetansen er likevel vesensforskjellig fra det å gi avkall på et pengekrav. Avkall på et pengekrav er det negative av en ren pengeytelse og ligger nærmere den normale situasjonen ved en offentlig anskaffelse. Departementet antar at man ikke kan anse en utbyggingsavtale som en gjensidig bebyrdende avtale kun ved at den erstatter kompetansen etter loven til å gi pålegg om teknisk infrastruktur.

I en utredning for Bygningslovutvalget hevder professor Lasse Simonsen at det er nødvendig å se bak den formelle argumentasjonen til EF-domstolen. Ifølge Simonsen er den reelle motytelsen fra kommunen byggetillatelsen, og ikke avkall på pengebidraget. Det er dessuten verdt å merke seg at domstolen i premissene understreker at regelverkets effektive virkning ikke må tilsidesettes som følge av særegne nasjonale ordninger, jf. avsnitt 55. Selv om det virker fremmed i norsk rett, kan man derfor ikke se bort fra at en domstol vil anse en ren byggetillatelse som et ledd i en gjensidig bebyrdende kontrakt.

Ovennevnte viser at det foreligger en rettslig usikkerhet om utbyggingsavtaler der grunneieren skal utføre et bygge- og anleggsarbeid, er omfattet av regelverket om offentlige anskaffelser. For å væ-

re på den sikre siden kan kommunene velge å legge anskaffelsesregelverket til grunn.

Konsekvenser

Konsekvensen av at reglene om offentlige anskaffelser blir lagt til grunn er at anskaffelsen skal skje i konkurranse, der kommunen vanligvis er oppdragsgiver. Scala-dommen åpner imidlertid for at regelverket oppfylles der grunneieren gjennom avtalen forpliktes til å oppfylle kravene i anskaffelsesreglene på kommunens vegne. Dette innebærer at reglene ikke får anvendelse på utbyggingsavtalen, men i stedet på hvorledes grunneieren – og utbyggeren – går fram når forpliktelsene etter avtalen oppfylles. Kontraktsbegrepet er det samme innenfor EØS og nasjonal rett. Det er derfor grunn til å anta at resultatet vil være det samme under terskelverdiene.

Der kommunen skal foreta en anskaffelse, kan den i stedet velge å utføre arbeidet selv, såkalt egenregi, begrunnet i at det ikke da foreligger en kontrakt. Et spørsmål er om utbygger, som etter utbyggingsavtale gjennomfører en konkurranse på kommunenes vegne, kan utføre arbeidene selv. Dette er ut fra Scala-dommen meget tvilsomt. Det er også meget tvilsomt om utbyggeren selv kan delta i konkurransen (såkalt egenregitilbud).

At utbygger i noen tilfeller må legge det avtalte arbeidet ut på anbud, uten å kunne delta i konkurransen, vil i de fleste tilfeller få negative økonomiske konsekvenser for prosjektet. Ved siden av kostnadene ved prosessen vil også utbygger miste den fordel som ligger i å foreta arbeidet i tilknytning til utbyggingen for øvrig. Prosessen kan også være tidkrevende. Departementet antar derfor at det ofte vil anses mer tjenlig å avtale økonomiske ytelser i utbyggingsavtaler, slik at kommunen står for oppfyllelsen av anskaffelsesreglene. En ulempe for utbygger med en slik løsning kan imidlertid være at det for kommunen kan være praktisk og juridisk vanskelig å forplikte seg til å oppføre det aktuelle anlegget innenfor klare frister. Dette vil særlig gjelde der kommunen er ansvarlig for større bidrag innenfor eget budsjett. Utbygger vil ha mindre sikkerhet for at det aktuelle offentlige tilbudet kommer utbyggingsprosjektet til gode enn hvis utbygger selv besørger opparbeidingen. En annen løsning kan være et samarbeidsprosjekt mellom utbygger og kommunen, der begge bidrar økonomisk og kommunen foretar anskaffelsen. Innenfor en slik løsning vil utbygger under noen forutsetninger kunne delta i konkurransen.

Det vises for øvrig til framstillingen i NOU 2003:24 *Mer effektiv bygningslovgivning* s. 155 flg.

Høringsuttalelsene

Flere høringsinstanser kommenterer forholdet mellom utbyggingsavtaler og reglene om offentlige anskaffelser. I spørsmålet om anskaffelsesreglene bør få anvendelse i full utstrekning, finner Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)

«grunn til å understreke at EØS-regelverket på området må legges til grunn ved inngåelsen og gjennomføringen av utbyggingsavtaler, og at dette bør få innvirkning både på regelverket om utbyggingsavtaler, og for kommunenes bruk av utbyggingsavtaler.»

Det kan etter organisasjonens mening ikke være tvil om at reglene gjelder for utbyggingsavtaler om opparbeiding av infrastruktur for kommunen. Videre mener NHO det ikke er adgang til å vedta særskilte nasjonale regler for utbyggingsavtaler under terskelverdiene, og at å vedta særskilte regler heller ikke ville være heldig:

«For det første mener vi at verdien av infrastrukturiltakene i de aller fleste tilfellene vil overstige terskelverdiene, og at det således ikke er grunnlag for å lage egne regler under terskelverdiene. For det andre mener vi at regelverket om offentlige anskaffelser bygger på sunne samfunnsøkonomiske prinsipper som skal sikre effektivitet, gjennomsiktighet og god konkurranse ved offentlige anskaffelser, og at disse prinsippene bør ligge til grunn uansett om verdien av anskaffelsen er over eller under terskelverdien. Vi mener vårt regelverk bør underbygge disse hensynene, og man at ikke bør vurdere regelverk der formålet er å «komme utenom» EØS-reglene om offentlige anskaffelser.»

Standpunktet støttes bl.a. av Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

Kommunenes Sentralforbund mener på sin side at:

«norske myndigheter bør arbeide for at utbyggingsavtaler kan unntas fra direktivene på lang sikt. På kort sikt er KS uenig i at Norge skal forplikte seg til å gjennomføre konkurranser om utførelsen av arbeider som følger av utbyggingsavtaler. Forskrift om offentlige anskaffelser bør endres slik at slike arbeider kan utføres av utbygger i alle tilfeller der arbeidene har en verdi som ligger under terskelverdiene.»

En del høringsinstanser kommenterer ikke innholdet i anskaffelsesreglene, men påpeker at de uansett vil gjelde i noen utstrekning, og at det kan være nyttig med en henvisning til at de skal følges i de tilfellene der de slår inn. Motsatt sier Regjeringsadvokaten:

«Reglene om offentlige anskaffelser vil kunne få betydning i mange relasjoner, uten at det av den grunn er naturlig å innta en henvisning til dem hver gang den aktuelle lovreguleringen berører et slikt felt. En ulempe med å innta en henvisning til reglene om offentlige anskaffelser i (plan- og) bygningsloven er at lovteksten blir mer komplisert enn nødvendig. En annen innvending, som kanskje er tyngre, er at det vil kunne tenkes å få en viss normativ virkning på sikt at en slik henvisning er tatt inn. Det kan skape et press på å la reglene om offentlige anskaffelser få anvendelse for utbyggingsavtaler i større utstrekning enn det som ellers ville følge av den eksisterende materielle reguleringen i offanskl. Det bør derfor overveies om det ikke er bedre å sløyfe henvisningen til reglene om offentlige anskaffelser i lovteksten her.»

Departementets merknader

Kommunal- og regionaldepartementet anser det som usikkert hvorvidt reglene om offentlige anskaffelser kommer til anvendelse på en del utbyggingsavtaler både over og under terskelverdien, jf. ovenfor. Det siktes da til avtaler om opparbeiding av infrastruktur som skal overtas av kommunen. Den praktiske konsekvensen vil i slike tilfeller trolig være at utbygger må tre inn i kommunens sted som oppdragsgiver, og vil også være avskåret fra å delta selv.

Kommunal- og regionaldepartementet har vurdert om det bør vedtas særskilte regler om utbyg-

gingsavtaler som omfattes av anskaffelsesregelverket. Et alternativ kunne for eksempel være å unnta opparbeiding av infrastruktur, når en lignende opparbeiding uansett kan kreves med hjemmel i plan- og bygningsloven. Unntak fra anskaffelsesreglene ville på denne måten kunne forenkle gjennomføringen av plan, og bidratt til enklere avtaleprosesser og byggesaker. Departementet har imidlertid ikke funnet å anbefale en slik løsning. Grunnen til dette er for det første at det er uklart hvor langt Norge kan gå i å vedta slike avvik uten å handle i strid med ikke-diskrimineringsprinsippet. Videre taler både effektivitetshensynet og harmoniseringshensynet for at reglene under og over terskelverdiene er like. Det er en viss fare for at særregler vil medføre nye vanskelige grensedragninger, og at praktiseringen av regelverket om både utbyggingsavtaler og anskaffelser vil kompliseres.

Departementet har videre vurdert om lovreglene om utbyggingsavtaler bør inneholde en henvisning til reglene om offentlige anskaffelser, for å sikre at partene er klar over disse forpliktelsene. En slik regel anbefales ikke, da den anses som unødvendig. Reglene om offentlige anskaffelser vil uansett gjelde, og det antas at de er alminnelig kjent i kommunene og byggebransjen. Under henvisning til den usikkerheten som råder mht. i hvilken grad utbyggingsavtaler omfattes av reglene om offentlige anskaffelser, slutter departementet seg for øvrig til Regjeringsadvokatens argumentasjon, og foreslår ikke en regel med henvisning til reglene om offentlige anskaffelser.

3 Forslag til lovregulering fra Planlovutvalget og Bygningslovutvalget

Det foreligger to forskjellige forslag til lovregulering av utbyggingsavtaler; ett fra Planlovutvalget i NOU 2003:14 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II* og ett fra Bygningslovutvalget i NOU 2003:24 *Mer effektiv bygningslovgivning. Grunnprinsipper og veivalg. Utbyggingsavtaler*. Begge forslagene har vært på høring.

3.1 Utgangspunkter og hovedtrekk i forslagene

De to utvalgenes analyser og grunnlagsutredninger av emnet er forskjellige. Bygningslovutvalget har innledningsvis foretatt en gjennomgang av generelle problemstillinger og perspektiver, gjeldende praksis og gjeldende norsk og utenlandsk rett. På grunnlag av dette har utvalget vurdert behovet for lovregler og trukket ut hensyn og prinsipper som er tillagt vekt ved utformingen av forslaget til lovregler på området. Planlovutvalget har pekt direkte på lovreguleringsbehovet og hvilke skranker som bør fastsettes ut fra politiske hensiktsmessighetsbetraktninger som tidligere har kommet til uttrykk i Stortinget.

Også innholdsmessig skiller de to utvalgenes lovforslag seg fra hverandre, særlig når det gjelder hvilke materielle rammer det skal være for inngåelse av utbyggingsavtaler. Planlovutvalget har foreslått strenge innholdsmessige skranker som skal være de samme enten vilkårene fastsettes ensidig fra planmyndighetene eller ved avtale.

I hovedsak skal det ikke kunne inngås utbyggingsavtaler om annet enn nødvendige ytelser innen det som kan kalles «teknisk infrastruktur» (finansiering/etablering av fellesinnretninger som veg, vann og avløp). Dette er søkt gjennomført ved å fastsette tilnærmet absolutte skranker for avtalenes innhold. Det er gitt henvisning til hvilke vilkår som kan fastsettes ensidig ved tillatelser til utbygging, og dette er opplistet i en egen bestemmelse. Listen er ment å være uttømmende, ved at det ikke åpnes for skjønn eller konkrete rimelighetsvurderinger i tilfeller som ikke er oppregnet.

Bygningslovutvalget legger også opp til at det skal være strenge rammer for hvilke vilkår som kan

inntas i en utbyggingsavtale. Utvalget har imidlertid ikke ansett det som hensiktsmessig å fastsette absolutte skranker direkte i loven. I stedet er det foreslått noe mer fleksible materielle regler i form av fire delvis skjønsmessige vilkår. Alle vilkårene må være oppfylt for at avtaleinnholdet skal være lovlig. Utvalget søker med dette å skape et regelverk som ikke utgjør en hindring for ønsket utvikling og bygging. Samtidig må hensynet både til den private part i avtalen og tredjemannsinteresser ivaretas.

Begge utvalgene benytter samme metode for å innskrenke avtalebruken. Forslagene legger opp til at avtalenes rekkevidde innskrenkes til det kommunen kan pålegge gjennom planvedtak. Som unntak fra dette angis enkelte typer ytelser – infrastruktur – som kan avtales særskilt. Utvalgenes lovforslag skiller seg i første rekke fra hverandre mht. hvor langt avtalene kan gå når det gjelder private bidrag til kommunen i forbindelse med utbyggingen. Å regulere avtalenes innhold ved å trekke grensen for lovlige vilkår ved hva som i dag kan vedtas i plan, innebærer at avtalenes rekkevidde innskrenkes vesentlig. Grunnen til dette er at avtalene ofte benyttes av kommunene for å styre boligsosiale og andre utformingsorienterte aspekter av utbyggingen. Slik styring er det liten anledning til i dagens planregler.

Årsaken er historisk. Kommunene har tradisjonelt hatt en mer aktiv tomtepolitikk, der styring av boligpolitiske forhold skjedde gjennom egne planinitiativ, og ved vilkår ved kommunens salg av tomter. NOU 2003:24 peker på denne problemstillingen, og viser til at Planlovutvalget foreslår endringer som vil gi kommunene adgang til å styre «antallet boliger i et område, største og minste boligstørrelse, og nærmere krav til boligens utforming der det er hensiktsmessig for spesielle behov». Planlovutvalget omtaler ikke problemstillingen direkte i forhold til utbyggingsavtaler, men lovforslaget samlet vil gi kommunene et slikt styringsverktøy.

Lovteknisk sett er Planlovutvalgets forslag det enkleste. Det konstaterer at utbyggingsavtaler i den «moderne» formen vi har sett de senere år skal være forbudt. Kommunene må selv finansiere såkalt «sosial infrastruktur», eventuelt finne andre finansieringsformer. Utbyggingsavtaler blir etter

Boks 3.1 Utvalgenes lovforslag

Planlovutvalget

Kap. 18 Vilkår om ytelser i tillatelse til utbygging. Utbyggingsavtale

§ 18–1 Vilkår om ytelser i tillatelse til utbygging
Innenfor de rammene som følger av reglene om offentlige anskaffelser, kan kommunen i forbindelse med planvedtak eller tillatelse etter denne lov gjøre utbygging betinget av at tiltakshaver besørger eller helt eller delvis finansierer veg, annet anlegg for offentlig kommunikasjon, anlegg for energiforsyning, vanntilførsel og avløp, og fellesarealer, som kommunen påviser er nødvendig for å gjennomføre utbyggingen. Med veg forstås kjørebane med fortau og snuplasser, gangveg, sykkelsti, turvei og offentlig plass, hvor private avkjørsler blir tillatt. Betingelsen kan også gjelde avbøtende tiltak, jf. § 1–9.

Kommunen kan ikke sette betingelser om andre ytelser, eller motta gaver som har sammenheng med planvedtaket eller tillatelsen.

§ 18–2 Definisjon av, og adgangen til å inngå, utbyggingsavtale

Med utbyggingsavtale menes i denne lov en avtale mellom kommunen og en tiltakshaver om utbygging av et område, som har sitt grunnlag i kommunens myndighet som planmyndighet etter denne lov. En utbyggingsavtale er å anse som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2.

Kommunen kan inngå utbyggingsavtale innenfor de rammer som gjelder for offentlige anskaffelser og med de begrensninger som følger av reglene i dette kapitlet.

§ 18–3 Utbyggingsavtalens innhold

En utbyggingsavtale kan gjelde forhold som kommunen har gitt bestemmelse om i arealdel til kommuneplan, områdeplan eller detaljplan. Slik avtale kan også gå ut på at tiltakshaver skal besørge eller helt eller delvis finansiere bestemte ytelser knyttet til utbyggingen, innenfor de rammene som følger av § 18–1 og reglene om offentlige anskaffelser.

Avtalen må ikke legge vesentlige bånd på den brede vurderingen av alle interessene som knytter seg til bruken av arealet.

Bygningslovutvalget

§ x-1 Definisjon

Med utbyggingsavtale menes i denne lov en avtale mellom kommunen og en grunneier eller utbygger om utbygging av et område, som har sitt grunnlag i kommunens planmyndighet etter denne lov.

§ x-2 Utbyggingsavtalens innhold

En utbyggingsavtale kan gjelde forhold som kommunen har gitt bestemmelse om i arealdel til kommuneplan, områdeplan eller detaljplan.

Slik avtale kan også gå ut på at grunneier eller utbygger skal besørge eller helt eller delvis bestemme tiltak som står i saklig sammenheng med og som er nødvendige for gjennomføringen av planvedtak. Slike tiltak skal tjene interessene i utbyggingsområdet og stå i rimelig forhold til utbyggingens art og omfang.

§ x-3 Forholdet til reglene om offentlige anskaffelser

Avtalene må ligge innenfor de rammene som følger av reglene om offentlige anskaffelser.

§ x-4 Saksbehandling og offentlighet

Kommunen skal kunngjøre oppstart av forhandlinger om utbyggingsavtale.

Dersom fremforhandlet forslag til utbyggingsavtale bygger på kompetansen i § x-2 andre ledd, skal dette legges ut til offentlig ettersyn med 30 dagers frist for merknader.

Når utbyggingsavtale er inngått, skal denne kunngjøres.

Reglene i første til tredje ledd gjelder tilsvarende ved eventuelle endringer i utbyggingsavtalen.

Kommunen kan ikke inngå bindende utbyggingsavtale før arealplan er vedtatt.

§ x-5 Klage og omgjøring

Grunneier eller utbygger som er part i avtalen og andre med rettslig klageinteresse kan påklage avgjørelse om utbyggingsavtale etter reglene i

*Forts. boks 3.1**§ 18–4 Saksbehandling, offentlighet og medvirkning*

Når forhandlinger om en utbyggingsavtale påbegynnes, skal dette gjøres offentlig kjent gjennom varsel og offentlig kunngjøring etter reglene i § 10–2 første ledd. Kommunen skal legge til rette for medvirkning av berørte grupper og interesser i samsvar med reglene i § 1–7 som grunnlag for sin deltakelse i forhandlingene.

Omforent forslag til avtale skal gjøres offentlig minst 4 uker før den legges fram for godkjenning i kommunen.

Dersom utbyggingen krever ny eller revidert områdeplan eller detaljplan, skal forslaget til avtale følge planforslaget som en del av dette i forbindelse med planbehandlingen. Det samme gjelder dersom arealet samtidig er under regulering eller omregulering i områdeplan eller detaljplan, og avtalen gjelder forhold av betydning for reguleringen.

Utbyggingsavtale er ikke bindende for kommunen før det foreligger vedtatt plan.

§ 18–5 Endring av utbyggingsavtale

For endring av utbyggingsavtale gjelder forvaltningsrettslige regler om omgjøring. Endring av en utbyggingsavtale som medfører endring av vedtatt plan kan likevel foretas i samsvar med planendringen når denne er behandlet og vedtatt etter lovens regler. § 18–4 gjelder tilsvarende.

plan- og bygningsloven § 15. Det kan likevel ikke klages på forhold som det er adgang til å klage over i planvedtak. Klageinstansen kan stadfeste eller oppheve avgjørelse om utbyggingsavtale.

For omgjøring av avgjørelse om utbyggingsavtale gjelder reglene i §§ 11–8 og 12–5 så langt omgjøringsspørsmålet gjelder forhold som kommunen har gitt bestemmelser om i arealdel til kommuneplan, områdeplan eller detaljplan. Andre endringer i utbyggingsavtaler følger reglene om statlig organs omgjøring av kommunale enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 35 andre til femte ledd.

dette forslaget rene gjennomføringsavtaler for teknisk infrastruktur (pluss energi), som alternativ til lovens kompliserte system om refusjon for opparbeidelseskostnader, eller som alternativ (eller supplement) til kommunale avgifter.

Bygningslovutvalgets forslag har et annet utgangspunkt. Her trekkes det ikke noe skille mellom forskjellige typer infrastruktur, men åpnes i stedet for at alle kommunale tiltak må kunne være gjenstand for samfinansiering der utbyggingen skaper konkrete behov. Utvalget trekker imidlertid opp strenge kriterier basert på forholdsmessighet, saklig sammenheng osv. Konsekvensen av denne kriteriebruken er at det skal mye til for at avtalene kan omfatte såkalt sosial infrastruktur. Begrensningene til forholdsmessighet medfører f.eks. at dersom en utbygging skaper behov for ekstra skole-

plasser, skal ikke utbyggeren betale mer enn disse plassene isolert sett koster.

På bakgrunn av det allerede foreliggende lovforslaget fra Planlovutvalget, har man sett tendenser til at Bygningslovutvalgets forslag har blitt oppfattet i retning av at det åpner for vidtgående og ubalansert overvelting av kostnader for fellesinnretninger på utbyggere og boligkjøpere. Ved nærmere lesning av Bygningslovutvalgets utredning og forslag ser man imidlertid at det legges sterke begrensninger for avtalenes innhold – om enn på en annen måte enn i Planlovutvalgets forslag. Nyanseerte og samfunnsnyttige vurderinger av hva som er den mest hensiktsmessige lovreguleringsmåten og hva som best ivaretar alle politiske hensyn som gjør seg gjeldende, forutsetter en grundig gjennomgang av begge lovforslag.

3.2 Sammenstilling av utvalgenes forslag

Begge utvalg foreslår fem paragrafer om utbyggingsavtaler i et eget kapittel i en ny felles plan- og bygningslov, herunder egne bestemmelser om (1) definisjon av utbyggingsavtaler, (2) rammene for avtalenes innhold, (3) saksbehandling og offentlighet, samt (4) omgjøring/endring. Planlovutvalget har som nevnt valgt å knytte de materielle rammene for utbyggingsavtalenes innhold opp mot adgangen plan- og bygningsmyndighetene har til å fastsette ensidige vilkår, og dette utvalgets forslag har derfor i tillegg en egen bestemmelse om rammene for slik vilkårsbruk (§ 18–1). Bygningslovutvalget har på sin side et forslag til en egen lovbestemmelse om forholdet til reglene om offentlige anskaffelser/EØS (§ x-3).

3.2.1 Definisjon – bestemmelsenes hovedinnhold

Planlovutvalget har i sitt lovutkast § 18–2 definert utbyggingsavtale som «*en avtale mellom kommunen og en tiltakshaver om utbygging av et område, som har sitt grunnlag i kommunens myndighet som planmyndighet etter denne lov*». Bygningslovutvalgets definisjon fremgår av deres forslag til § x-1: «*Med utbyggingsavtale menes i denne lov en avtale mellom kommunen og en grunneier eller utbygger om utbygging av et område, som har sitt grunnlag i kommunens planmyndighet etter denne lov*». Det eneste avviket av betydning forslagene i mellom, er angivelsen av kommunens avtalemotpart. Bygningslovutvalget har i NOU 2003:24 s. 169 begrunnet sitt valg med å vise til at «tiltakshaver» er bygningslovgivningens betegnelse på den aktør som et tiltak utføres på vegne av. Tiltakshaver er «således en rettslig betegnelse med et gitt innhold under byggeprosessen, og det blir av den grunn etter Bygningslovutvalgets mening ikke dekkende og hensiktsmessig å benytte betegnelsen i bestemmelsene om utbyggingsavtaler».

3.2.2 Rammene for avtalenes innhold

Rammene for avtalenes innhold fremgår av Planlovutvalgets forslag til § 18–3 sammenholdt med § 18–1 og Bygningslovutvalgets § x-2. Her har altså de to lovutvalg benyttet vesensforskjellige lovreguleringsmetoder. Begge utvalg vil ha restriktive bestemmelser («stramme rammer»), men mens Planlovutvalget foreslår en tilnærmet absolutt avgrensning til avtaler om teknisk infrastruktur, foreslår Bygningslovutvalget en fleksibel regel som ikke i

utgangspunktet avskjærer noen form for infrastrukturtiltak. I stedet gir Bygningslovutvalget anvisning på en konkret rimelighetsvurdering på nærmere angitte vilkår i hver enkelt sak.

I Planlovutvalgets forslag til § 18–3 sies det først at en utbyggingsavtale kan gjelde forhold som kommunen har gitt bestemmelser om i arealdel til kommuneplan, områdeplan eller detaljplan. De materielle rammene for slike planbestemmelser tilsvarer altså i utgangspunktet rammene for hva som kan avtales, men avtalene kan gjerne gå ut på presiseringer av planbestemmelsene. Videre sies det at en utbyggingsavtale også kan gå ut på at utbyggeren skal besørge eller helt eller delvis finansiere slike ytelser som kommunen kan stille ensidige vilkår om, og denne adgangen er søkt lovregulert i forslaget til § 18–1. Dette gjelder i hovedsak teknisk infrastruktur, og vilkårsadgangen som er regulert i § 18–1 synes å være snevret noe inn i forhold til det som følger av gjeldende rett i dag (den forvaltningsrettslige vilkårs læren – nærmere omtalt i Bygningslovutvalgets NOU 2003:24 s. 154). Begrunnelsen for Planlovutvalgets forslag på dette punkt er en henvisning til det utvalget oppfatter som en «tverrpolitisk enighet i Stortinget om at det bør settes klare rammer for hva som her skal kunne avtales», jf. NOU 2003:14 s. 340–341.

Bygningslovutvalgets forslag til § x-2 har i første ledd en tilsvarende bestemmelse som Planlovutvalget mht. adgangen kommunen har til å inngå avtaler som kommunen har gitt bestemmelser om i arealdel til kommuneplan, områdeplan eller detaljplan. Dernest heter det i andre ledd:

«Slik avtale kan også gå ut på at grunneier eller utbygger skal besørge eller helt eller delvis bekoste tiltak som står i saklig sammenheng med og som er nødvendige for gjennomføringen av planvedtak. Slike tiltak skal tjene interessene i utbyggingsområdet og stå i rimelig forhold til utbyggingens art og omfang.»

Med dette har Bygningslovutvalget søkt å utforme en dynamisk og fleksibel regel der hensikten er å gi et nyttig redskap for så vel kommunen som utbyggerne, spesielt ved utbygging i pressområder. Om begrunnelsen for forslaget heter det bl.a i NOU 2003:24 (s. 168 første spalte øverst):

«(G)rensene mellom ulike typer infrastruktur samfunnet vil trenge i forbindelse med utbygging kan ikke forventes å være konstante og entydige i framtiden, og regelverket må kunne hindre misbruk og samtidig fremme nødvendig utbyggings samarbeid også innenfor områder hvor utviklingen ennå er i en uferdig fase. Av den grunn er det i lovforslaget søkt å unngå å

sette absolutte og rigide grenser for hvilken type infrastruktur som i utgangspunktet kan tenkes å omfattes av en utbyggingsavtale. I stedet er det foreslått strenge krav til sammenhengen og forholdsmessigheten mellom det som kan avtales og det som skal bygges.»

Bygningslovutvalget har undersøkt andre lands rett, og de skjønsmessige kriteriene i forslaget til § x-2 andre ledd bygger i hovedsak på tilsvarende lovregulering av utbyggingsavtaler i engelsk rett. Det fremgår for øvrig at Bygningslovutvalget peker på at restriktiv bruk av rekkefølgebestemmelser for å avskjære avtaler om sosial infrastruktur vil kunne sette en stopper for ønsket utbygging der kommunen ikke har midler til å etablere nødvendig infrastruktur. Ved å foreslå en fleksibel regel basert på relativt strenge, skjønsmessige kriterier, er tanken å gi en mulighet for å skreddersy de infrastrukturtiltak utbygger har anledning til å påta seg til det enkelte prosjekt. Da vil man, etter Bygningslovutvalgets syn, kunne hindre at utbygging stopper opp, samtidig som behovet for infrastruktur foranlediget av utbyggingen ivaretas uten at felleskostnader veltes over på utbygger i urimelig eller uforholdsmessig utstrekning.

3.2.3 Saksbehandling og offentlighet

Begge lovutvalg har foreslått en egen bestemmelse om saksbehandling og offentlighet ved inngåelse av utbyggingsavtaler, jf. Planlovutvalgets forslag til § 18-4 og Bygningslovutvalgets forslag til § x-4. Utvalgene legger til grunn at det er viktig med åpenhet rundt avtaleprosessen, og det legges opp til innflytelsesmuligheter for alle som blir berørt av utbyggingen. Utvalgene er også opptatt av at avtalene ikke skal foregripe de brede prosesser og vurderinger som gjelder for arealplaner etter loven. Dette er presisert i siste ledd i utvalgenes forslag til bestemmelser om saksbehandlingen.

Oppstart av forhandlinger om utbyggingsavtaler skal kunngjøres etter begge utvalgenes forslag. Planlovutvalgets forslag går for øvrig noe lenger enn Bygningslovutvalgets forslag på dette punkt, når det i § 18-4 første ledd er henvist til regelen om medvirkning ved planarbeid. Dette synes å innebære plikt for kommunen, ikke bare til å kunngjøre oppstarten av forhandlingene, men også en plikt til i utgangspunktet aktivt å *innhente* synspunkter fra alle berørte interesser som grunnlag for forhandlingene.

Omforent/fremforhandlet forslag til utbyggingsavtaler skal dernest offentliggjøres særskilt, slik at interesserte kan komme med merknader før avtale inngås. I Planlovutvalgets forslag er det unn-

tak fra dette for tilfeller der avtalen er knyttet til planvedtak. Da skal avtalen følge planforslaget som en del av dette i forbindelse med planbehandlingen (og legges ut til offentlig ettersyn sammen med det). Bygningslovutvalgets forslag til bestemmelse om utleggelse til offentlig ettersyn, gjelder kun når avtaleinnholdet går ut over det som kan utledes av bestemmelser kommunen har gitt til arealdelen av kommuneplan, områdeplan eller detaljplan (sm. Bygningslovutvalgets forslag til § x-2 første ledd). Der avtalen kun omhandler det kommunen ensidig har gitt bestemmelser om i plan, antar Bygningslovutvalget at behovet for offentlighetens innsyn er ivaretatt gjennom planbehandlingen.

I følge Bygningslovutvalgets forslag skal den endelige avtalen kunngjøres særskilt. Planlovutvalget har ikke foreslått noen tilsvarende bestemmelse, men dersom avtalen følger behandlingen av et planforslag skal den antakelig kunngjøres sammen med planen i samsvar med Planlovutvalgets forslag til § 10-4 tredje ledd (sm. §§ 11-6 og 12-4).

3.2.4 Omgjøring/endring. Klage

Både Planlovutvalget og Bygningslovutvalget har til sist i sine forslag til lovregulering en bestemmelse om omgjøring eller ny vurdering av en inngått utbyggingsavtale, hhv. § 18-5 og § x-5 andre ledd. Planlovutvalgets forslag på dette punkt må ses i lys av at dette utvalget i § 18-2 har slått fast at «(E)n utbyggingsavtale er å anse som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2». Det heter derfor i § 18-5 innledningsvis at «(F)or endring av en utbyggingsavtale gjelder forvaltningsrettslige regler om omgjøring». Dette viser til de alminnelige regler om omgjøring av enkeltvedtak som fremgår av forvaltningsloven § 35 (hjemmelen for kommunens egen omgjøring og overordnet organs omgjøring). Gjelder det en endring som også medfører endring av vedtatt plan, skal imidlertid reglene for endring av plan følges.

Bygningslovutvalgets forslag går ut på at omgjøringsadgangen ved utbyggingsavtaler er den samme som – og følger prosessen for – omgjøring av plan så langt omgjøringsspørsmålet «gjelder forhold som kommunen har gitt bestemmelser om i arealdel til kommuneplan, områdeplan eller detaljplan». Omgjøring av rettsdisposisjoner som den private har oppnådd i utbyggingsavtalen ut over planvedtaket og det som følger av reglene om vilkår/bestemmelser til plan, skal imidlertid følge bestemmelsene i forvaltningsloven om statlig organs adgang til å oppheve ugyldige enkeltvedtak. Etter Bygningslovutvalgets forslag er det mao. en snovere adgang for omgjøring av avtaler som bygger

på kompetansen i forslaget til § x-2 andre ledd enn for planvedtakene som ligger til grunn for den. Kommunen gis heller ikke en ensidig rett til å omgjøre slike avtaler. Bakgrunnen er i hovedsak hensynet til den private part som i prinsippet har inngått avtalen på grunnlag av sitt samtykke.

Klageadgangen er ikke regulert særskilt i Planlovutvalgets forslag. Siden dette utvalget har lagt til grunn at det er tale om enkeltvedtak, må det antas at den alminnelige klageadgangen i forvaltningsloven § 28 (jf. plan- og bygningsloven § 15) gjelder.

Bygningslovutvalget har valgt å foreslå spesifikke lovregler for klage over utbyggingsavtaler, jf. utkastet til § x-5 første ledd. Det er foreslått at «grunneier eller utbygger som er part i avtalen og andre med rettslig klageinteresse» kan påklage avgjørelse om utbyggingsavtale. At den private part i avtalen også har klagerett, er drøftet og begrunnet særskilt i særmotivene. For å unngå problemet med «dobbelbehandlingen» av samme klagegrunner, foreslås klageadgangen begrenset til de delene av en utbyggingsavtale som inneholder noe mer enn det kommunen har truffet vedtak om i forbindelse med planbehandling. Klageinstansens myndighet er for øvrig foreslått begrenset til spørsmålet om å stadfeste eller oppheve hele avtalen. Dette er begrunnet med hensynet til det kommunale selvstyret, forholdet til den kommunale økonomi og rettsstillingen til den private part i avtalen.

3.2.5 Anskaffelsesreglene

Bygningslovutvalget har sett forholdet til utbyggerens konkurrenter som en av tre hovedproblemstillinger. Utvalget har derfor innhentet en særskilt utredning fra professor dr. juris Lasse Simonsen om forholdet mellom utbyggingsavtaler og regelverket for offentlige anskaffelser og EØS. På bakgrunn av dette har Bygningslovutvalget lagt til grunn at det kan hefte en viss tvil ved i hvilken grad reglene om offentlige anskaffelser setter skranker for utbyggingsavtalenes innhold. Utvalget har derfor vurdert om det burde gripe mer aktivt inn ved å foreslå regulering av de viktigste berøringspunktene mellom utbyggingsavtalene og reglene for offentlige anskaffelser i lovteksten. Et annet alternativ som utvalget har sett for seg, er å utarbeide egne anskaffelsesregler for utbyggingsavtalene særskilt. Utvalget har likevel nøydt seg med en ren henvisningsregel. Hovedgrunnen til dette er kompleksiteten i dagens regelverk for offentlige anskaffelser, i tillegg til at utvalget verken har hatt tid eller fagkompetanse til å ferdigstille emnet.

Bestemmelsen Bygningslovutvalget har foreslått i § x-3 har derfor fått en rent informativ karakter.

Den sier ikke annet enn at de begrensninger som måtte følge av reglene for offentlige anskaffelser, skal respekteres ved utformingen av utbyggingsavtalene.

Planlovutvalget har omtalt forholdet til anskaffelsesreglene og EØS i NOU 2003:14 s. 329, andre spalte. (Utvalget har her ved en glipp vist til lov av 27/11 1992 nr. 116, en lov som er avløst av lov 16/7 1999 nr. 69.) Planlovutvalget slår fast at reglene om offentlige anskaffelser «vil gjelde også for de arbeidere som skal utføres som en betingelse for at et område skal utbygges». I lys av dette har også Planlovutvalget inntatt en henvisning til anskaffelsesregelverket i forslaget til § 18–1, § 18–2 og § 18–3.

3.2.6 Utbyggingsavtalene vurdert fra en økonomisk synsvinkel

Utbyggingsavtalene er ett av flere finansielle instrumenter kommunen har til rådighet for å sikre investeringer i fellesinnretninger. Spørsmålet om lovregulering av utbyggingsavtaler kan og bør derfor også vurderes i lys av økonomiske betraktninger. Aktuelle problemstillinger er bl.a. hvilke muligheter kommunen har for å finansiere forskjellige kommunale tiltak på annen måte, i hvilken grad det bør åpnes for en «brukerfinansiering» sett i lys av skattlegging og hvilke økonomiske fordelingsvirkninger avtalepraksisen har.

Disse forhold er i liten eller ingen utstrekning vurdert av Planlovutvalget. Bygningslovutvalget har i forskjellige sammenhenger kommet inn på deler av spørsmålene, bl.a. i kapittel 9.1 (innledning), kapittel 9.8 (generelt om lovforslaget), i særmotivene til § x-2 og – ikke minst – i kapittel 9.10 om «økonomiske og administrative konsekvenser».

3.3 Høringsuttalelsene

Det har kommet inn ca. 150 høringsuttalelser til innstillingene. De fleste er positive til at utbyggingsavtaler blir lovregulert, fordi lovregulering vil gi større forutberegnelighet og sikkerhet for at planer blir gjennomført.

Den største uenigheten knytter seg til i hvilket omfang avtalevilkårene skal kunne pålegge utbygger økonomiske ytelser. Her er det et forholdsvis klart skille mellom tilhengere og motstandere av streng regulering. Bransje- og eiersiden støtter i hovedsak Planlovutvalgets forslag om at bare teknisk infrastruktur kan inngå i en utbyggingsavtale. Derimot mener blant annet de fleste kommuner at det ikke bør lovfestes snevrere rammer for avta-

leinngåelsen enn det som den alminnelige kontraktsretten gir. Dersom det likevel blir lovregulert, vil de støtte Bygningslovutvalgets forslag.

Argumentasjonen bærer preg av høringsinstansenes forskjellig ståsted. Motstanderne av vid avtalefrihet anser at slik praksis vil «tillate» utstrakt overføring av verdier fra private til det offentlige. Dette representerer uakseptabel privat finansiering av tilbud det er et offentlig ansvar å fremskaffe. Konsekvensene antas å være høyere boligpriser og mindre boligbygging.

Tilhengere av en friere adgang til å inngå avtaler fokuserer i hovedsak på at det mangler begrunnelse for å snevre inn dagens frie adgang, og peker på at en innskrenking vil føre til mindre boligbygging.

3.3.1 Tilhengere av streng regulering

Tilhengerne av streng regulering representerer utbyggere, utviklere, eiendomsbesittere og representanter for boligeierne.

Deres argumentasjon baserer seg særlig på at en for vid adgang til å avtale forpliktelser for utbygger medfører skatteliggende overføringer fra private til det offentlige. Argumentasjonen knyttes særlig til såkalt «sosial infrastruktur», men det fremgår av flere av uttalelsene at det sentrale poenget er å hindre avtalevilkår som går lenger enn det kommunen ensidig kan pålegge. Flere uttalelser går langt i å kalle avtalene beskatning. Eks:

Norges bygg- og eiendomsforening:

«Utbyggingsavtaler har utviklet seg fra en praktisk orientert fordeling av kostnader og oppgaver, som var omfattet av PBLs refusjonsbestemmelser, til en finansieringsløsning for presskommuner med høye tomteverdier. Systemet med utbyggingsavtaler og privat-/grunneierfinansiert utvikling av offentlig infrastruktur, innebærer i realiteten en særskatt på grunneiere.

Skatteteknisk er denne særskatten administrativt ineffektiv og den er vilkårlig i sin fordeling av byrder på private borgere. Finansiering av det offentlige, med generelle skatter og avgifter, er å foretrekke ut fra skattetekniske-, rettsikkerhets- og likebehandlingshensyn.»

Det påpekes her altså at utbyggingsavtaler kan innebære en skattebyrde for *grunneiere*. De fleste øvrige uttalelser forutsetter i hovedsak en økning i *utbyggers utgifter* gjennom avtalene, og at dette vil påvirke *boligprisene*.

Forbrukerrådet:

«Nå er utbyggingsavtalene i stor grad blitt avtaler som pålegger utbygger å dekke kostnadene

ved infrastruktur som det er det offentliges ansvar å skaffe til veie. Denne dreiningen fører selvfølgelig også til at utbyggingen blir dyrere, og danner således et sterkt press på boligprisene. Dette er hovedårsaken til at Forbrukerrådet har engasjert seg sterkt i dette. I tillegg kommer at ytelsene som utbygger må gi, og som boligkjøperen betaler for, er ytelsene som boligkjøperen allerede har betalt gjennom skatteseddelen. Det vil si en klar dobbeltbeskatning av en tilfeldig gruppe innbyggere.»

Huseiernes landsforbund:

«Huseiernes Landsforbund ser med uro på en utvikling der grensene for hva som skal betales i tillegg til de skatter og avgifter Stortinget årlig vedtar, stadig flyttes under henvisning til «dårlig økonomi». Kommuner i området utenfor Oslo er blitt kritisert for manglende vilje til å tillate nybygging, noe som øker presset på hovedstaden. Begrunnelsen er gjerne at man «ikke har råd til» nye innbyggere, idet disse i en årrekke vil være forbrukere av dyre tjenester som barnehage og skole, samtidig som skatteevnen er lav. Det må være et selvsagt krav at kommunene løpende skal sette av midler til nødvendig utbygging av boliger og næringsliv. Dette er penger de får igjen når det er gått noen år, og innflytterne er blitt netto bidragsytere til kommuneøkonomien. Det foreligger en manglende balanse der kommunene både krever dekket ekstrautgiftene i en utbyggingsfase, og skal ha skatteinntektene i ettertid.

Et forslag som åpner for krav om utgiftsdekning av tiltak som «står i saklig sammenheng med og som er nødvendige for gjennomføringen av planvedtak», innbyr kommunene til å lage oppfinnsomme modeller for sammenheng og nødvendighet. All erfaring tilsier at kommunene i denne forbindelse ikke vil være beskjedne.»

Sentrale argumenter er altså at å tillate avtalevilkårene vil innebære en uholdbar skatteliggende overføring fra private til det offentlige. Utgiftene vil fordyre boligene, og således ha uheldige utslag for boligbyggingen.

Flere viser forståelse for at kommunene kan ha en vanskelig situasjon, med stramme budsjetter og sterkt byggepress. Dette anerkjennes som et problem som må løses. For eksempel uttrykker Byggenæringens Landsforening (BNL) forståelse for at kommuner med dårlig økonomi ser etter muligheter for finansiering. BNL mener imidlertid at det er et offentlig ansvar å sikre det offentlige tjenestetilbudet, og antyder også at dette bør prioriteres i vekstområder.

Høringsuttalelsene på «utbyggersiden» påpe-

ker altså at problemer med finansiering av kommunal infrastruktur må løses på andre måter enn gjennom avtale. Tre løsninger skisseres.

- For det første påpeker noen at kommunene må ha et ansvar for å budsjettere slik at fremtidig utvikling i kommunen ivaretas. Eksempel på dette er Huseiernes landsforbunds uttalelse (referert ovenfor).
- Videre viser flere til at staten gjennom tildelingene til kommunene må tilgodese presskommuner.
- For øvrig vises det til alternative modeller for utvikling av det kommunale tjenestetilbudet, særlig gjennom OPS-avtaler. I den sammenheng uttaler Næringslivets hovedorganisasjon (NHO):

Kommunene bør heller benytte andre alternative finansierings- og avtaleformer for å dekke de aktuelle behov. Vi vil i denne sammenheng særlig nevne at kommunene ikke behøver å eie slik sosial infrastruktur, og at en kombinasjon av offentlig-private samarbeidsavtaler (OPS-avtaler) og bruk av gode innkjøpsmetoder som oftest vil gi et mer priseffektivt og bedre resultat enn å knytte tiltaket opp mot et utbyggingsprosjekt.

3.3.2 Motstandere av streng regulering

Her tar argumentasjonen et annet utgangspunkt. Mange er tilhengere av at avtalebruken lovreguleres, men det er utbredt skepsis til å innskrenke hva avtalene kan gå ut på. Flere mener det mangler en overvekt av argumenter for å innskrenke dagens frie adgang til å inngå avtaler. De tar utgangspunkt i at den kommunale avtalefriheten er et viktig prinsipp, og det skal særskilte og gode grunner til for å innskrenke den. Avtalene i dag er et viktig styringsverktøy for kommunene, og en innskrenkning kan få store konsekvenser for kommunenes kontroll med utbygging. F.eks. begynner Kommunenes Sentralforbund (KS) sin høringsuttalelse på dette punktet slik:

«KS har som et utgangspunkt at lovregler som setter begrensninger i den handlefriheten en kommune har trenger en begrunnelse. Gjennomgangen utvalget gjør av praksis og problemer med utbyggingsavtaler tilsier ikke at det foreligger noen slik begrunnelse. KS er ikke av den oppfatning at utbyggere må beskyttes fra å inngå avtaler, ei heller er KS kjent med at noen kommune har oppnådd et «særlig fordelaktig vederlag» gjennom utbyggingsavtaler.»

«Kommunesiden» fokuserer på avtalene som et smidig verktøy for gjennomføring av planprosess

og byggeprosjekter. F.eks. uttaler Bergen kommune:

«(Avtalene er) en pragmatisk avklaring av offentlige og private parter sine roller, ansvar, frister og fordeling av investerings- og driftskostnader for å sikre gjennomføring av prosjekter/utbygging i vedtatte reguleringsplaner.»

Norsk kommunalteknisk forening:

«Dagens bruk av utbyggingsavtaler er meget variert både hva angår innhold og tilblivelse. Felles for avtalene er at de er fremforhandlet i den hensikt å fordele utgiftene av planlagt utbygging mellom tiltakshaver og kommunen. På den måten sikrer utbyggingsavtalene en effektiv tilrettelegging for boligutbygging i pressområder, og gir kommunen mulighet for å sikre bygging av nødvendig infrastruktur samtidig som utbygger får gjennomført sitt prosjekt innenfor den ønskede tiden.»

Det fokuseres også på at avtalebruken i mange tilfeller er en nødvendig forutsetning for at bygging i pressområder overhodet skal kunne gjennomføres. Mange tar det for gitt at boligbyggingen umiddelbart vil reduseres hvis avtalefriheten innskrenkes for sterkt.

De som er for «sosial infrastruktur» som del av avtalene mener det er det mest hensiktsmessige fordi det vil fange opp bredden av tiltak som er, og kan ventes å bli, aktuelle å avtaleregulere. Hvilke typer tiltak det er behov for å regulere i avtalen, vil variere sterkt fra prosjekt til prosjekt og med samfunnsutviklingen. Mange, bl.a. Trondheim kommune, mener for eksempel at det sentrale likevel er at utbygger ikke må påta seg et ansvar som er urimelig sett i forhold til prosjektet. Balanserte avtaler fremheves som sentralt.

Høringsuttalelsene fra kommunesiden kommenterer i liten grad den direkte virkningen avtalene kan ha på bolig- og tomtepriser. Et ikke ukjent synspunkt i den sammenhengen fremkommer imidlertid i standarddokumentet skrevet av Forum for kommunale planleggere for bruk av kommuner og andre ved skriving av høringsuttalelser:

«Det er videre ikke alltid tilfelle at merkostnaden som følger av utbyggingsavtaler blir veltet over på boligkjøperne. Omfattende utbyggingsavtaler blir som oftest brukt der det er stort utbyggingspress og der boligprisene bestemmes av etterspørselen mer enn produksjonsprisen på boliger. En kan med like stor rett si at kostnadene helt eller delvis blir veltet over på fortjenestemarginene til utbyggerne.»

3.3.3 Andre tema

Offentlige anskaffelser

Mange er opptatt av temaet, og behovet for klare regler fremheves av mange. Temaet er gitt særskilt omtale under kap. 2.6.7.

Boligpolitisk styring

Få høringsinstanser berører temaet boligsosiale avtalevilkår direkte. I sin høringsuttalelse til NOU 2003:24 sier Sandefjord kommune:

«Det må i utbyggingsavtaler være mulig å innarbeide nødvendige vilkår som sikrer gjennomføringen av de næringspolitiske og boligpolitiske målsettinger som er vedtatt i kommuneplanen.»

Rådmannens innstilling sier blant annet om dette:

«Det har i denne sammenheng bl.a. vært enighet om at områdene skal tildeles søkere til en akseptabel pris, som eksempelvis for boligområdene muliggjorde husbankfinansiering. Det har også vært bred enighet om at en stor del av tomtene ikke skal kunne selges uten spesielle klausuler. Disse forutsetninger fra kommunens side har vært ivaretatt i de avtalene som er inngått med grunneierne. (...) Etter rådmannens vurdering bør kommunen fortsatt ha anledning til å inngå avtale om gjennomføring av en utbygging av arealer som ivaretar boligpolitiske og næringspolitiske mål. Det kan imidlertid være et vilkår at slike mål skal være forankret i kommuneplanen.»

Ullensaker kommune sier:

«For kommunen er det viktig å ha mulighet til å påvirke boligbyggingen i en viss retning, slik at kommunen kan tilby akseptable boliger til egne innbyggere i etableringsfasen. Dette gjelder ungdomsboliger så vel som boliger med livsløpsstandard. Ingen av utvalgene har i tilstrekkelig grad reflektert over dette forhold. I planbestemmelsene til reguleringsplanen er ikke dette hensyn godt nok ivarettatt for å erstatte tema fra utbyggingsavtalen.»

Også Oslo kommune påpeker at boligpolitiske forhold bør kunne tas opp i forhandlinger om utbyggingsavtaler, for eksempel krav til en viss andel rimelige boliger i prosjektet. Kun NSB oppgir å være negativ til boligpolitisk styring gjennom avtale, og sier:

«Det er dog positivt at det i kommentaren til paragrafen sies at bestemmelser om sosial boligprofil, kommunal leie- eller tildelingsrett, evt. til fastsatt pris, faller utenfor det som kan avtales.»

Saksbehandling og offentlighet

De fleste er opptatt av at det må være gode saksbehandlingsregler og at allmennheten må sikres tilstrekkelig gjennom høringer og kunngjøringer. Beskyttelse av tredjemenn og god prosess fremstår som viktig for både tilhengere og motstandere av vide avtalevilkår.

Det er både positive og negative holdninger til klagereglene. Enkelte hevder reglene bryter med prinsippet om at utbyggingsavtaler er å anse som privatrettslige. De er inngått på frivillig grunnlag, og de er fremforhandlet mellom likeverdige parter.

4 Generelle motiver for departementets lovforslag

4.1 Plassering av lovreglene

Hvilken lov

Det har vært diskutert om regler om utbyggingsavtaler bør fremgå av egen lov, ettersom reglene er av relativt generell karakter og griper inn i flere forskjellige sektorer. Dette underbygges også av at reglene til en viss grad gjelder utbygging generelt, bare utbyggingen har grunnlag i en kommunal arealplan. Det har også vært tatt til orde for at reglene burde fremgå av kommuneloven, ettersom de gjelder kommunal kompetanse til å inngå avtaler og skillet mellom myndighetsutøvelse og avtalemyndighet. Et tilleggsmotiv er at dette er et relativt nytt område for lovregulering, som burde vært lovregulert på generelt og prinsipielt grunnlag. Dette kunne fortrinnsvis skje i kommuneloven, som omhandler kommunal myndighetsutøvelse generelt, samt organisering og saksbehandling i kommunen.

Departementet er imidlertid av den oppfatning at kommunale arealplaner etter plan- og bygningsloven er en så vidt grunnleggende forutsetning for utbyggingsavtaler at det er naturlig at reglene plasseres i plan- og bygningsloven. Reglene er ikke ment å være sektorovergripende, men gis bare anvendelse når myndighetsutøvelsen og avtaleinngåelsen er forankret i kommunens planmyndighet etter plan- og bygningsloven. Kommuneplanens arealdel, reguleringsplan eller bebyggelseplan forutsettes som grunnlag for avtalene. Utbyggingsavtaler er primært et redskap for å gjennomføre slike planer i tilknytning til utbygging. Det har fra de fleste fagmiljøer også vært ansett som naturlig at reglene tas inn som del av plan- og bygningsloven, og departementet legger også dette til grunn.

Plasseringen i plan- og bygningsloven

Loven har ikke noe eget kapittel om gjennomføring av planer, verken i plandelen eller byggesaksdelen. En enkelt byggesak representerer bare i begrenset utstrekning selve gjennomføringen av en plan. Andre like sentrale elementer i gjennomføring av plan er vern av områder, etablering av teknisk infrastruktur, erverv av områder og rettigheter, fordeling av kostnader, rekkefølgen i gjennomføringen

osv. I sin utredning er Planlovutvalget inne på behovet for nærmere beskrivelse av hvordan planer kan gjennomføres, bl.a. gjennom avtaler, regler om nærmere sammenheng mellom planer og utbygging, tidsrammer for planers gyldighet.

Det kan etter departementets vurdering være grunnlag for å synliggjøre sammenhengen mellom de forskjellige regler som gjelder gjennomføring av planer, for eksempel ved at regler om dette samles i et eget kapittel i plan- og bygningsloven. I denne omgang ønsker departementet å synliggjøre denne sammenhengen ved å plassere reglene om utbyggingsavtaler i tilknytning til de andre reglene som gjelder gjennomføring av planer.

For ikke å endre kapittelinnholdet, opprettes det et nytt kapittel i loven: Kapittel XI-A, som får overskriften Utbyggingsavtaler, og der den ubrukte § 64 tas i bruk. De enkelte bestemmelser får da paragrafnummer 64 a, 64 b osv.

4.2 Prinsipper ved lovregulering

4.2.1 Utbyggingsavtaler som omfattes av lovforslaget

Ut fra hensynet til forutberegnelighet er departementet enig med lovutvalgene i at avtalene må ha grunnlag i *kommunal arealplan*, men mener samtidig at dette ikke er tilstrekkelig i seg selv. Kommunale arealplaner omhandler arealspørsmål, men bare i liten grad gjennomføring, dvs. tid, økonomi, hvilke aktører osv. For å sikre forutberegnelighet foreslår departementet derfor en regel om at avtalene *i tillegg* må ha grunnlag i særskilte kommunale vedtak, som angir en eksplisitt ramme for avtalene. Det vil i utgangspunktet være både vanskelig og u hensiktsmessig å gå veldig detaljert inn i hvordan slike vedtak skal se ut. Det kan være kommunale handlingsprogrammer, utbyggingsprogrammer, konsekvensutredninger, boligsosiale handlingsplaner, planprogrammer eller lignende, eller eventuelt særskilte kommunale vedtak. Lovforslaget tillater også avtaler som går lenger enn kommunens myndighet til å gi ensidige pålegg. Planlovutvalgets forslag kan forstås slik at det begrenser avtalene til det kommunen kan kreve i medhold av lov. Departe-

mentets forslag baserer seg på Bygningslovutvalgets forslag, og det legges i tillegg ytterligere begrensninger i form av stramme kriterier for avtalevilkårene. Departementets lovmessige definisjon av utbyggingsavtaler er imidlertid den samme som utvalgenes.

I forhold til *OPS-avtaler* vil departementet påpeke at de som oftest inngås etter et endelig planvedtak, og gjelder gjennomføring og drift av et offentlig tiltak. Kommunen påtar seg i prinsippet et forhåndsdefinert økonomisk ansvar, gjerne i form av en leieavtale, men også her kan det være snakk om kostnadsfordeling, der utbyggeren gjennom leieavtalen får «kompensasjon» for investeringskostnadene. OPS-avtaler kan etter omstendighetene være en hensiktsmessig form for å sikre finansiering, fordi finansieringsansvaret fordeles over kontraktens varighet. OPS-avtaler kan derfor være en mulighet for kommunen til å sikre ekstern finansiering med plikt for kommunen til å betale tilbake i form av leie. Med en meget restriktiv regulering av utbyggingsavtaler kan OPS-avtaler bli et mer aktuelt alternativ enn i dag.

Ved en for restriktiv regulering kan det også være grunn til å frykte at kreativiteten i bruk av forskjellige avtaleformer vil kunne bli stor, og at det dukker opp forskjellige varianter som vil være vanskeligere å definere inn under en lovregulering. Departementet har derfor landet på en relativt *vid definisjon* av utbyggingsavtaler, og foreslår regler om rammer for avtaleinngåelsen og grunnlaget for avtalene. Dermed kan det skapes mer enhetlige retningslinjer for alle typer avtaler som inngås mellom kommuner og private, og unngås detaljdiskusjoner om avtalene er av den ene eller andre kategori. Forutsetningen er imidlertid at avtalene har grunnlag i en kommunal arealplan.

Begge utvalgene tar utgangspunkt i at lovregulering av utbyggingsavtaler ikke skal gjelde der kommunen selv *eier arealene*. Det gjelder selv om kommunen har ervervet arealer ved ekspropriasjon. Det kan stilles spørsmål om kjøp og salg av kommunal eiendom er myndighetsutøvelse, som bør omfattes, eller om det i så fall er rent privatrettslige transaksjoner, selv om avtalevilkårene kan gå ut på for eksempel finansiering av offentlige tiltak. Spørsmålet er vanskelig fordi en del kommuner bruker aktivt tomteerverv som grunnlag for sin bolig- og utbyggingspolitikk. Samtidig inngås avtaler på dette grunnlag som i substans ikke atskiller seg vesentlig fra andre utbyggingsavtaler. Slik departementets forslag er utformet, vil rent *privatrettslige ytelser* fra kommunens side kunne inngå i utbyggingsavtaler sammen med forvaltningsvedtak. Dette kan også omfatte eiendom, og det ville være kun-

stig å skille mellom eiendom og andre økonomiske ytelser. Kravet til forholdsmessighet i avtalen medfører at kravet til nødvendighet dermed blir noe mer relativt, og først og fremst må vurderes i forhold til den delen av kommunens forpliktelse som gjelder myndighetsutøvelse. Departementet presiserer at formålet med lovforslaget er å regulere avtaler vedrørende kommunens rolle som plan- og bygningsmyndighet. Det er ikke meningen å legge føringer for verdifastsetting av kommunens privatrettslige ytelser. Verdien til for eksempel en kommunal grunneiendom som inngår i avtalen skal ikke vurderes ut fra andre kriterier enn det som ville vært tilfelle hvis avtalen ikke omfattes av reglene om utbyggingsavtaler.

4.2.2 Forskjellige avtalesituasjoner

Andre myndigheter enn kommunen kan tenkes å være part i avtaler om utbygging, enten som planmyndighet i forhandling med private eller som grunneier/utbygger i forhandling med kommunen. Reglene blir i utgangspunktet avgrenset til å gjelde avtaler der kommunen er planmyndighet. Reglene gjelder ikke andre myndigheter og avtaler som har sin status og forankring etter annet regelverk, for eksempel konsesjonslovgivning.

Der planmyndighet etter annet regelverk er samordnet med kommunens planmyndighet etter plan- og bygningsloven, slik for eksempel vegmyndighetenes planlegging er, kan planleggingen være grunnlag for utbyggingsavtale. Det må imidlertid være kommunen som må fatte det overordnede vedtaket. Det må likevel være adgang til å fatte kommunalt *delegasjonsvedtak* om at andre myndigheter skal ha anledning til å inngå utbyggingsavtaler etter samordnet planlegging. Andre myndigheter kan imidlertid også ha rollen som utbyggere eller grunneiere som er i avtalesituasjon med kommunen. Lovforslaget gjelder her som for andre avtaleparter.

Diskusjonene omkring utbyggingsavtaler har i stor grad dreid seg om boligbygging i presskommuner. Det er også dette som ligger til grunn for Bygningslovutvalgets og Planlovutvalgets utredninger, departementets rundskriv, og departementets lovforslag. Det inngås imidlertid avtaler som gjelder andre forhold, der situasjonen er annerledes, men hvor kommunen likevel tar utgangspunkt i sin stilling som plan- og bygningsmyndighet. Ett eksempel er avtale mellom en utbygger og en kommune som trues av fraflytting. Her kan situasjonen være at det er *kommunen som legger til rette for utbygging* i avtalen, for eksempel ved å gi gratis tomter eller ferdig opparbeidet infrastruktur for å trek-

ke til seg innbyggere. Slike avtaler reguleres ikke av lovforslaget. Utgangspunktet må her være at kommunen står fritt til å disponere sine midler og arealer som den vil innenfor forvaltningsrettens rammer. Lovforslaget tar hovedsakelig sikte på å unngå at det stilles urimelige avtalevilkår. Det kan derfor ikke være forbudt for en kommune etter dette lovforslaget å bruke sine ressurser på en avtale der en utbygger får større fordeler enn en utbygger i en annen kommune. Slike avtaler omfattes eventuelt av vanlige avtalerettslige regler.

Andre utbyggingsavtaler kan for eksempel gjelde *hyttebygging*. En del kommuner har etter hvert fått press på hyttebygging og opplever stor etterspørsmål etter hyttetomter, selv om de ikke har høy befolkningsvekst. En kommune kan derfor være presskommune i én sammenheng, og fraflyttingskommune i en annen. I utgangspunktet må de samme regler gjelde for utbyggingsavtaler om fritidsbyggelse.

Departementets forslag tar som nevnt ikke utgangspunkt i enkelte typer tiltak eller utbygging, men tar sikte på å stille opp generelle regler for avtaleinngåelse. Vurderingene kan imidlertid bli noe annerledes, fordi behovet for kommunale tiltak, fellesarealer osv. vil være forskjellig ut fra hva som anses nødvendig i forhold til den enkelte utbygging. Innenfor rammen av kravet til nødvendighet i § 64 b vil det for eksempel være vanskelig å argumentere med behov for barnehageutbygging i forbindelse med hyttebygging. Alle avtaler må vurderes konkret, men prinsipielt vil det ikke være forskjell på om de gjelder hyttebygging eller boligbygging.

En nokså omvendt situasjon kan oppstå ved *næringsutbygging*. Her kan situasjonen være at en stor industribedrift ønsker å etablere seg i en mindre kommune. Det er da ikke uvanlig at bedriften bygger, bekoster og/eller driver forskjellige tiltak som ellers ville vært kommunalt finansiert, for eksempel fritids- eller kulturtiltak. Slike avtaler har som regel vært akseptert både av partene og av samfunnet for øvrig. Også slike avtaler omfattes av lovforslaget.

Det er først og fremst gjensidighet i avtalesituasjonen som er utgangspunktet for kravet om gjensidighet i ytelsene. Dersom for eksempel et stort oljeselskap ønsker å etablere seg i en mindre kommune, må selskapets forpliktelser stå i forhold til kommunens forpliktelser etter avtalen og tiltrettellegging for utbygging. Man må her også ta i betraktning hvilken innvirkning en industrietablering har på kommunen, og vurderingen kan bli en annen enn der kommunen har et pressmiddel i sin stilling som plan- og bygningsmyndighet. Departementet har for øvrig funnet grunn til å foreslå en egen dispensasjonsbestemmelse som bl.a. kan anvendes i slike tilfeller jf. forslaget § 64 f.

Også *gaver* omfattes av lovreguleringen, hvis de inngår i en utbyggingsavtale. Gavens størrelse må oppfylle kriteriene for avtalens innhold. Der det er ønske om å gi en gave som går utenfor rammene, må det eventuelt søkes om dispensasjon.

En vanskelig situasjon kan oppstå der en utbygger ønsker å gi kommunen en *gave* uten at denne er del av en avtale, og gaven kan anses å være ledd i en mer langsiktig strategi for å oppnå fremtidige ytelser. Det er ikke departementets intensjon å forby privat sponing av offentlige tiltak for å skape goodwill for en bedrift eller utbygger i en kommune. Der det er en synlig sammenheng mellom gaven og en senere avtale eller et samarbeid som omfattes av lovforslagets definisjon av avtaler, vil allikevel rammene for avtalevilkår kunne gjelde for gaven.

4.2.3 Aktørenes interesser

Departementets utgangspunkt er altså en viss avtalefrihet, men innenfor stramme og veldefinerte rammer. Dette må bl.a. sees i lys av at det i samfunnet som helhet stort sett aksepteres målstyrt brukerbetaling og andre former for kostnadsfordeling som supplement til og i stedet for skatt. Utfordringen med et slikt system er fordelingsvirkningene, der forskjellige interessehensyn må belyses og avveies:

- *Kommunenes* mulighet for å stille krav til inndekning av infrastrukturtiltak bør avgrenses slik at det ikke skapes hindre for utbyggingen eller påfører utbyggerne store tap. Kravene bør være tydelige tidlig i prosessen, for eksempel gjennom utbyggingsprogram som supplerer plangrunnlaget, og skaper nødvendig åpenhet om økonomiske behovsberegninger.
- *Grunneierne* bør i noen situasjoner kunne bære en del av kostnadene ved nye tiltak. I dag havner grunneiere ofte utenfor vurderingen av kostnadene knyttet til infrastruktur, mens det er utbyggerne og kommunene som får de økonomiske forpliktelsene byggingen genererer. Dersom krav klargjøres tidlig, kan dette føre til en mer realistisk tomtepris og et mer velfungerende tomtemarked.
- For *utbyggerne* vil det være ønske om å redusere risikoen gjennom en fornuftig bruk av avtaler. Samtidig er det et faktum at utbyggerne tar den prisen de kan få i et marked, der beliggenheten ofte er viktigere enn standard. Det er dermed et behov for utbyggerne å få en større fordeling av risikoen.
- I den grad avtalen fører til høyere boligpriser, vil det være viktig for *boligkjøperne* at de får

mest mulig igjen for prisøkningen, for eksempel at barnehagen står klar når de flytter inn, og ikke blir ferdigstilt når kommunen har råd. Man må også ta i betraktning at prisutviklingen som regel (i alle fall i pressområder, der utbyggingsavtaler brukes) vil føre til at kostnadene dekkes inn igjen gjennom verdiøkning på boligen, og kanskje raskere fordi avtalene bidrar til høyere standard på området.

- For *kommunens innbyggere for øvrig* kan det forekomme flere former for interessekonflikter. Ny utbygging kan medføre at kommunen prioriterer den på bekostning av tilbudet til eksisterende innbyggere. Ny utbygging kan på den andre siden medføre at det kommunale tilbudet bygges ut på en måte som kommer hele kommunen til gode. Her ligger det allerede mange interessekonflikter, for eksempel mellom de som bor i etablerte strøk med god infrastruktur og de som flytter inn i nye strøk, mellom de som allerede har etablert seg med bolig og de som nå skal inn på boligmarkedet osv. Et poeng med utbyggingsavtaler er sikkerhet for at kommunens planer og utbyggingsprogrammer blir gjennomført, slik at boligkjøperne sikres en mest mulig harmonisk utbygging til overkommelig pris. Ut over dette blir det et spørsmål om utjevningsspolitikk i større sammenheng.

På denne bakgrunn foreslår departementet en lovregulering som går ut på å beholde en viss avtalefrihet, selv om forslaget også innebærer en kraftig innstramming for å unngå uheldige utslag av den type som har gitt grunnlaget for de senere års diskusjoner. Innstrammingen skjer da først og fremst ved krav til avtalenes rammer, og ikke så mye til konkret innhold. Med rammer menes krav til forholdsmessighet, nødvendighet osv.

4.2.4 Oppsummering – forutsetninger for avtaler

En del forutsetninger må oppfylles for at utbyggingsavtaler skal være akseptable. Det gjelder først og fremst at det må være sammenheng mellom utbyggingen og utbyggers/grunneiers forpliktelser og en rimelig balanse i avtalene. Det må foreligge full frivillighet, med reell valgmulighet og et skikkelig forhandlingsgrunnlag. Det må unngås at det utøves uakseptabelt press.

Gode avtaler forutsetter stor grad av forutsigbarhet, slik at avtaleparten på et tidlig tidspunkt har mulighet til å sette seg inn i hvilke krav og forutsetninger han vil bli møtt med i kommunen. Kommunen må vise ryddighet i prosessen, og si tidlig fra

hva som kreves. Forhandlingsgrunnlaget bør være tydelig på et så tidlig stadium at både utbygger og grunneier kan få tilstrekkelig sikkerhet i sin kalkulasjon av risikoen i prosjektet.

En grunnleggende diskusjon er hvordan kommunene skal finansiere kommunale tiltak. Dette kan skje gjennom ordinær skatt og påfølgende kommunale prioriteringer, ved hjelp av inntektssystemet eller ved samarbeid med private parter. Sistnevnte løsning innebærer at alle parter yter og at alle parter ser seg tjent med samarbeidet. Samarbeidsavtaler åpner også for å finne hensiktsmessige kostnadsfordelinger. Gode utbyggingsavtaler kan karakteriseres på denne måten, og dette gis det åpning for i lovforslaget, men altså med en del begrensninger.

Kommunen må ha tilstrekkelig fagkompetanse og organisering til å håndtere avtaleverktøyet på en skikkelig måte. Det er i departementets lovforslag ingen regler for hvilken fagkompetanse eller organisasjon kommunen skal ha for å bruke utbyggingsavtaler, men kommunen må være bevisst sin rolle både som plan- og bygningsmyndighet og som avtalepart. De fleste kommuner velger allerede å holde disse rollene atskilt, og la eiendoms- og utbyggingsansvarlige i kommunen håndtere avtaleforhandlingene, og samtidig sørge for at disse har tilstrekkelig fagkompetanse i avtalespørsmål. Dette innebærer bl.a. at avtalene må inneholde regler for konfliktløsning og mislighold, noe man ser er ufullstendig behandlet i mange avtaler.

Demokrati- og medvirkningshensyn må ivaretas. Kommunene må ha en ryddig saksbehandling, og avklare hvilke elementer i avtalen som innebærer myndighetsutøvelse og berører tredjemannsinteresser, for dermed å sikre at denne delen undergis en forsvarlig politisk prosess.

4.2.5 Departementets forslag i lys av lovutvalgenes forslag

Departementet har grundig vurdert konsekvensene av forslagene fra lovutvalgene. Det synes klart at Planlovutvalgets forslag går i en retning som gjør at svært mange av dagens avtaler mellom kommuner og private vil være ulovlige, også et stort flertall som ikke inneholder urimelige avtalevilkår. Planlovutvalget synes etter departementets vurdering å ville forby alt som ikke kan pålegges etter lov, noe som innebærer at forvaltningens adgang til å stille vilkår i medhold av generell forvaltningsrett også reduseres. Resultatet kan bli at utbyggingen reduseres kraftig, fordi både utbyggere og kommuner mister det verktøyet de har for å sikre god gjennomføring av planer og vedtak, og god kostnadsfor-

deling. Andre avgrensninger til «teknisk infrastruktur» (og mot «sosial infrastruktur») vil være uklare og vanskelige å håndheve. Hva som er hva er ofte vanskelig å avgjøre, og ønsket om å redusere urimelige avtalevilkår bør etter departementets vurdering først og fremst gjelde kommunenes mulighet til å kreve ytelser som kommer i tillegg til det de kan kreve i medhold av lov.

Hovedforskjellen mellom Bygningslovutvalgets og Planlovutvalgets forslag er at Bygningslovutvalget foreslår å styre avtalebruken gjennom rammer for avtalen, ikke ved å bestemme hvilke tiltak avtalene kan gjelde. Bygningslovutvalgets forslag legger således opp til større fleksibilitet i forhold til ulike situasjoner og endrede behov i fremtiden. Intensjonen er å forhindre at gode avtaler blir stoppet, samtidig som reglene må inneholde tilstrekkelige begrensninger til å hindre urimelig kostnadsoverføring på utbyggere/boligkjøpere. Kritikken har vært at det åpner for skjønnsmessige vurderinger av når avtaler kan inngås og hva de kan inneholde, og at det er kommunene selv som skal fastlegge innholdet i disse skjønnsmessige kriteriene.

Departementet har i sitt forslag gått videre på Bygningslovutvalgets måte å begrense urimelige avtalevilkår, men har også tatt opp elementer fra Planlovutvalgets forslag. Det foreslås ytterligere vilkår, først og fremst forutsigbarhet og forholdsmessighet (som også er nevnt av utvalgene, men ikke i så konkret form). Intensjonen er at urimelige avtalevilkår unngås, og at finansiering/kostnadsfordeling av «sosial infrastruktur» eller andre elementer som ikke følger direkte av plan- og bygningsloven bare kan bli tatt med i den grad de er innenfor rammen av nødvendighet, gjensidighet og forholdsmessighet i det enkelte utbyggingsprosjekt, jf. lovutkastet § 64 b.

Det har vært viktig for departementets vurdering at man ikke skal forhindre god bruk av avtaler som et effektivt instrument for gjennomføring av kommunens politikk. Departementet antar at utviklingen vil kunne fortsette i positiv retning ut fra de linjer som trekkes opp i departementets forslag. Samtidig er det en viss usikkerhet knyttet til så vidt overordnede og skjønnsmessige regler. Departementet antar imidlertid at det kan være hensiktsmessig å la reglene virke en tid, for deretter eventuelt å detaljere dem etter behov. Det foreslås derfor en egen forskriftshjemmel. Dette har også sammenheng med at utviklingen på andre rettsområder som har betydning for utbyggingsområder, for eksempel anskaffelsesreglene eller eventuelt nye regler om brukerbetaling, kan skape behov for å detaljere reglene om utbyggingsavtaler. Samtidig virker det som om problemet med urimelige avtalevilkår i dag ikke er så stort som debatten har gitt

inntrykk av. Det er for eksempel først og fremst i kommunene rundt Oslo det har vært fremtredende, og det kan derfor være grunn til å vurdere utviklingen når rammeloavgivningen er satt i kraft. Lovforslagets formål er å skape rammer for avtalene, trekke prinsipielle grenser for avtaler i forbindelse med myndighetsutøvelse og for privat finansiering av offentlig infrastruktur, og hindre en fremtidig uheldig utvikling.

Departementet går i denne proposisjonen ikke så grundig inn i juridiske diskusjoner som Bygningslovutvalget har gjort. Det vises til Bygningslovutvalgets utredning på disse punktene. Dette kan gjøres både fordi det er unødvendig å gjenta de utfyllende juridiske diskusjonene, og fordi man i regelverksutviklingen har foretatt nye valg. Disse valgene begrunnes særskilt.

En hoveddiskusjon har for eksempel vært hvorvidt utbyggingsavtaler er offentligrettslige eller privatrettslige, eller en blanding. Departementet foreslår her en enklere modell enn det utvalgene gjør, for å holde myndighetsutøvelse atskilt fra avtalen, og forutsetter at myndighetsutøvelsen er ivaretatt av kommunen gjennom vanlige politiske og forvaltningsmessige prosesser. Samtidig bør avtalerettens regler kunne gjelde for avtaledelen, slik at man på den måten ivaretar krav til gjensidighet. Dette innebærer at det kan klages over vedtak i plan- og byggesak som innebærer myndighetsutøvelse, men ikke over avtalen som sådan. Videre medfører dette at de foreslåtte prosessreglene i all hovedsak er knyttet til eksisterende regelverk, for eksempel i forbindelse med planbehandling. Selv om man da risikerer en del avgrensingsproblemer, vil dette sannsynligvis likevel være mindre ressurskrevende enn å måtte håndtere et nytt sett av saksbehandlingsregler, eller en ny diskusjon om medvirkning, offentlighet og demokrati.

Departementet har likevel fulgt opp utvalgenes forslag til særskilte saksbehandlingsregler for utbyggingsavtaler når det gjelder krav til offentlighet og medvirkning. Utbyggingsavtalene vil – også de delene som ikke eksplisitt er definert som myndighetsutøvelse – omhandle forhold som er av så vidt stor betydning for omverdenen at avtalene bør undergis en viss offentlighet. Departementet foreslår derfor egne regler om kunngjøring av oppstart av avtaleforhandlinger og ferdige avtaler. Avtaler som går lenger enn det kommunen ensidig kan pålegge utbygger skal legges ut til offentlig ettersyn. På bakgrunn av kravet om forutsigbarhet i avtaleprosessen, der rammene for avtaler skal fremgå av offentlige vedtak, forutsetter departementet imidlertid at kunngjøringer i overveiende grad skjer i forbindelse med kunngjøringer av andre offentlige prosesser eller vedtak. Departementet gir videre

kommunen en generell plikt til å ivareta medvirkning for tredjeparter. Se nærmere omtale i merknad til § 64 c.

4.3 Nærmere om krav til forutsigbarhet – forholdet til plangrunnlaget

4.3.1 Behovet for særskilte kommunale vedtak

Manglende forutsigbarhet har skapt grunnlag for mye av diskusjonen om myndighetsmisbruk fra kommunenes side. Diskusjonen om forutberegnelighet gjelder både omfang, dvs. de materielle rammer for avtalene, og prosessen for avtaleinngåelsen. Bakgrunnen har bl.a. vært at kommunen har økt sine krav underveis i prosessen, eller at det har vært usikkert om det kommer til å bli krevd utbyggingsavtale eller ikke. Usikkerheten kan også være knyttet til hvilke andre rammer som gjelder for avtalen, både geografisk, økonomisk og tidsmessig.

Med forutberegnelighet menes i denne sammenheng først og fremst fremdriftsmessige forhold mellom planprosess og avtaleprosess. Planreglene stiller ikke krav til gjennomføringsplikt eller fremdrift i utbyggingen. Heller ikke byggereglene har krav om fremdrift i utbyggingen. I tillegg gjelder behovet for forutsigbarhet også at ytelsenes størrelsesorden blir gjort kjent tidlig i prosessen. Det er altså grunnlaget for avtalene som er utgangspunktet for kravet om forutberegnelighet, ikke det endelige utfall av avtaleforhandlingene.

Fordelen med klarere føringer for når kommunens ønsker må foreligge, er først og fremst at en utbygger tidlig i prosessen vil vite at han forventes å inngå utbyggingsavtale, omtrentlig omfang av kostnader og den kvalitetsforbedring prosjektet tilføres. Dette vil gi grunnlag for en god risikovurdering i prosjektet.

Det vil videre kunne ha stor betydning at en utbygger får denne oversikten før han erverver tomtearealene. I dag hender det at en utbygger kjøper tomter uten å vite hvilke grunnlagsinvesteringer kommunen krever at han påtar seg, og som kommer i tillegg til det han selv har kalkulert med. Det kan i slike tilfeller bli en overprising av grunnen, særlig der det er foretatt regulering til boligformål uten at utbyggingsavtale er nevnt. Utbyggers marginer blir da mer usikre. Usikkerheten kan ha som konsekvens at fortjenesten reduseres, at realisering av prosjektet utsettes, eller at boligprisen økes.

Ved en avklaring av disse forholdene på et tid-

ligere tidspunkt vil tomteprisen inngå i totalvurderingen på en mer oversiktlig måte, og utbygger kan få bedre oversikt og dermed mindre risiko. Dette bør også kunne bidra til å unngå at sluttsummen, dvs. boligprisen, stiger uforholdsmessig i løpet av prosjektet, eller at utbyggers fortjenestemargin reduseres i for stor grad. Også grunneiere bør kunne nyte godt av en slik forutsigbarhet ved at man kan unngå usikre forbehold i kjøpsavtaler, og ved at det etableres større sikkerhet for at prosjekter faktisk blir gjennomført.

En del høringsinstanser uttrykker tvil om det er tilstrekkelig at det innføres skjønsmessige kriterier for avtalevilkårene etter Bygningslovutvalgets modell. For å klargjøre kriteriene og gjøre bruken av dem lettere, kan det være grunn til å supplere disse skjønsmessige kriteriene med en ramme for avtalene. Sagt på en annen måte skal kriteriene brukes innenfor en ramme, og ikke på helt fritt grunnlag. En slik ramme dannes naturlig av de begrensninger de kommunale planer gir.

Departementet foreslår ikke å gripe inn i plan-systemet, men vil likevel peke på Planlovutvalgets forslag til ny § 18–3 Utbyggingsavtalens innhold, andre ledd:

«Avtalen må ikke legge vesentlige bånd på den brede vurderingen av alle interessene som knytter seg til bruken av arealet».

Planlovutvalgets merknad til bestemmelsen lyder slik:

«Andre ledd sier at avtalen ikke må legge vesentlige bånd på den brede vurderingen av alle interessene som knytter seg til bruken av arealet. Utgangspunktet for denne bestemmelsen er at et planvedtak alltid skal bygge på en bred skjønsmessig vurdering av alle berørte interesser som knytter seg til det området avtalen gjelder for, og som kommunen har plikt til å ta hensyn til i forhandlingene med utbyggeren. Avtalen må ikke medføre at kommunen ikke også oppfyller sin plikt til å foreta en slik bred vurdering. Dette er også søkt ivaretatt gjennom saksbehandlingsreglene i § 18–4.»

Planlovutvalgets forslag knytter seg først og fremst til en helhetlig vurdering i planvedtakene, som ligger til grunn for avtalene. Etter departementets vurdering bør en slik helhetlig vurdering også videreføres mht. innhold og interessevurdering i forbindelse med utbyggingsavtaler.

4.3.2 De forskjellige kommunale vedtak

Departementet foreslår å etablere forutsigbarhet i prosessen ved å stille krav til kommunale avklarings-

ger i tillegg til planprosessen. Det stilles krav til at kommunen skaper forutsigbarhet gjennom særskilte vedtak om rammer for avtale. Et slikt utgangspunkt samsvarer også med det synspunktet at svakheten ved utbyggingsavtalene ikke nødvendigvis ligger i planene, i alle fall ikke der kommunene bruker plansystemet konstruktivt. Svakheten kan i større grad sies å ligge i gjennomføringen av dem, og i andre elementer som ligger utenfor de vedtatte arealplanene. Departementet foreslår at utbyggingsavtale ikke kan inngås før kommunestyret har fattet et prinsippvedtak som bestemmer at utbyggingsavtaler er en forutsetning for utbygging i et område. Utbyggingsavtaler som inngås uten at slikt vedtak foreligger vil ikke være gyldig.

I praksis kan forutsigbarheten framkomme gjennom forskjellige vedtak, og det finnes flere kommunale vedtak som kan gi tilstrekkelig grunnlag. I rapport 2004–020 fra AsplanViak/Byggforsk om bruk av utbyggingsavtaler som boligpolitisk virkemiddel, framkommer det for eksempel at mange kommuner bruker boligsosiale handlingsplaner som grunnlag for å inngå utbyggingsavtaler. Andre kommunale vedtak som sammen med arealplaner kan gi den nødvendige forutberegnelighet kan være kommunale handlingsprogrammer/tiltaksplaner, behandling av konsekvensutredninger, planprogrammer eller lignende. En form kan for eksempel være et utbyggingsprogram, der utbyggingen av kommunale tiltak er nedfelt i et politisk vedtak. Det kan også være et særskilt vedtak som er innrettet mot den konkrete utbyggingen. Det vil etter departementets mening være hensiktsmessig å fatte slike vedtak i forbindelse med den ordinære planprosessen.

Slike vedtak er ikke mer bindende enn andre politiske vedtak, og kan endres, men gir sannsynligvis likevel en hensiktsmessig grad av forutsigbarhet. Det kan da stilles krav til at utbyggingsprogrammet, handlingsplanen, økonomiplanen eller lignende er utformet slik at de åpner for utbyggingsavtaler i nærmere presiserte tilfeller. Vedtaket kan eventuelt utformes i alternativer, der utbyggingsavtaler utgjør ett alternativ for gjennomføring.

Det må eventuelt vurderes hvorvidt det er nødvendig at utbyggingsavtaler er særskilt nevnt i for eksempel et slikt utbyggingsprogram, eller om et utbyggingsprogram kan være tilstrekkelig grunnlag i seg selv, under forutsetning av at det er rimelig konkretisert og gir de nødvendige rammer. Mest sannsynlig vil det gi størst forutsigbarhet at utbyggingsavtaler er nevnt, og at programmet i tillegg inneholder føringer for rekkefølge, gjennomføringstakt, økonomi, beregningen av finansieringsbehov, kostnadsdeling, tilleggsvilkår, behov for planendring osv.

Det er som nevnt neppe grunn til å binde forutsetningen om egne kommunale vedtak bare til noen typer vedtak, som for eksempel utbyggingsprogram. Det må være tilstrekkelig at det foreligger et politisk vedtak som har det samme innhold, men som eventuelt er begrenset til å gjelde bestemte prosjekter. I og for seg kan man også tenke seg et tilsvarende innhold i et planprogram. Imidlertid vil et planprogram sannsynligvis være avgrenset til selve planprosessen, og vil neppe ta for seg alle de andre elementene knyttet til gjennomføring, kostnadsdeling osv. Det er imidlertid ingenting i veien for at kommunen kan ta rammer for utbyggingsavtaler med i et planprogram. Når reglene om konsekvensvurderinger gir åpning for det, bør også dette verktøyet kunne benyttes.

Departementet mener at det heller ikke vil være nødvendig at den beslutningen som skal gi forutsigbarhet er et enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand. Det må være tilstrekkelig at det foreligger et vedtak i kommunelovens forstand, jf. kommuneloven § 30. Beslutningen eller vedtaket må imidlertid være fattet av kommunestyret. Departementet foreslår derfor en delegasjonssperre for slike vedtak.

Det må imidlertid være tilstrekkelig at det foreligger et rammevedtak eller fellesvedtak for flere utbygginger, særlig der et utbyggingsområde skal bygges ut av flere utbyggere. I utgangspunktet legger plan- og bygningsloven opp til en kommunal planlegging med en kortsiktig del (økonomiplan, årsbudsjett og handlingsprogram) og en langsiktig del med mål for utvikling av kommunen, retningslinjer for sektorenes planlegging og en arealdel for forvaltning av arealer og andre naturressurser. Videre har kommunene økonomiplan med rullerende 4-årsbudsjett og årsbudsjett som ofte er knyttet til handlingsprogrammet.

Delegasjonssperren gjelder ikke selve avtaleinngåelsen. Denne kan delegeres etter vanlige regler, bl.a. til de forskjellige delene av den kommunale forvaltningen i henhold til kommunens organisering. Den kan også delegeres til andre offentlige organer som har samordnet sin planlegging med den kommunale planleggingen etter plan- og bygningsloven. Det er store variasjoner i hvordan kommunene bruker planredskapene. Undersøkelser viser at mange utbyggingsavtaler har utgangspunkt i forskjellige former for prinsipp- og programvedtak innen forskjellige sektorer eller plantema (boligsosiale handlingsplaner, utbyggingsprogrammer osv.) Det tas ikke sikte på at bestemmelsene om utbyggingsavtaler skal fordre økt planinnsats i kommunene eller en økning i antall «plankrav». Det er hensiktsmessig at kommunen bruker kommuneplansystemet, økonomiplan og hand-

lingsprogram for å gi føringer for utbyggingsavtaler. Hensikten er her å minne om at en har formalisert et plansystem og budsjettssystem, og at det er hensiktsmessig for alle at en bruker disse systemene bevisst for å tilrettelegge bruken (når og hvordan mv.) av utbyggingsavtaler gjennom disse systemene.

Ved at rammene for utbyggingsavtaler på denne måten klarlegges i politiske vedtak, vil vurderingen av forholdet mellom offentlig myndighet og kommunens private autonomi kunne gjøres enklere. Offentlig forvaltningsmyndighet vil framgå av plan og andre politiske vedtak som kan karakteriseres som offentlig myndighetsutøvelse. Selve avtalen kan da lettere karakteriseres som «privatrettlig». Dette vil også ha betydning for medvirkning og klageadgang.

4.3.3 Når i prosessen må vedtak foreligge

Svaret kan avhenge av flere forhold, ikke minst av hva slags avtale det gjelder, for eksempel intensjons- eller rammeavtaler eller en ren gjennomføringsavtale. I en del tilfelle skjer avtaleinngåelsen i flere ledd, i alle fall i de nevnte to: rammeavtale og gjennomføringsavtale. I mange tilfeller er det bare selve gjennomføringsavtalen som kalles utbyggingsavtale, og som gis bindende virkning for partene. I tillegg kan behovet for forutsigbarhet i form av kommunale vedtak foreligge både ved oppstart og avslutning av avtaleforhandlinger. Dette synliggjøres bl.a. ved at kunngjøring skal skje på begge tidspunktene, jf. lovutkastet § 64 c. For øvrig vil bakgrunnen for avtalene kunne variere sterkt. I noen tilfeller vil det foreligge en forholdsvis ny plan for området, der kommunen har tatt stilling til utbygging. I andre tilfeller er plangrunnlaget eldre, og gir får føringer og liten veiledning for utnyttelsen av området. Plangrunnlaget kan være en overordnet kommuneplan eller en mer detaljert reguleringsplan. Det kan også variere om avtalen inngås i forbindelse med utbyggers/grunneiers forslag til regulering eller en søknad om byggetillatelse som ligger innenfor rammene av eksisterende plan. Både behovet for et kommunalt vedtak om utbyggingsavtaler og tidspunktet for når det bør foreligge kan være forskjellig i disse situasjonene.

Formålet med å innføre en regel som skal sikre forutsigbarhet tilsier at vedtaket ideelt sett må foreligge tidlig nok til at utbygger/grunneier kan ta det i betraktning ved planlegging av prosjektet. Regelen og konsekvensene bør være tydelige for partene. Departementet mener derfor at et vedtak som skal sikre forutberegnelighet må foreligge før utbygger første gang formelt kontakter kommunen

med ønske om utbygging. Dette vil være der kommunen mottar et privat forslag til reguleringsplan eller en søknad om byggetillatelse, vanligvis rammetillatelse.

Særskilte spørsmål kan oppstå der det i første omgang tas sikte på en intensjonsavtale, for eksempel på bakgrunn av arealdel av kommuneplan, og deretter en gjennomføringsavtale som samkjøres med detaljplanlegging. Det er som regel den siste avtalen som kalles utbyggingsavtale, men etter lovutkastets definisjon vil også en intensjonsavtale kunne falle innenfor reglene. Nivåforskjellene mellom avtalene vil variere, og departementet finner derfor ikke grunn til å legge føringer for hvor detaljert kommunens vedtak etter § 64 a må være i det enkelte tilfelle. Hovedpoenget er imidlertid at når en intensjonsavtale omfattes av regelverket, må kravet om forutberegnelighet også her være ivarettatt.

På denne bakgrunn fremmer departementet forslag om at det skal eksistere kommunale vedtak som ivaretar nødvendig krav til forutberegnelighet. Det stilles krav til forpliktende (så langt det går an) kommunale vedtak om utbygging, der momenter som utbyggingstakt, rekkefølge, kostnadsfordeling og andre elementer knyttet til gjennomføring er innbakt. Dette bør gjøres sammen med andre vedtak kommunen likevel fatter, slik at kravet ikke medfører noen ekstra prosess i forhold til hva kommunen ellers bør bestemme vedrørende utbygging, langtidsbudsjettering osv. Et kommunalt vedtak som skal ligge til grunn for en avtale må foreligge før kommunen mottar det private planforslag eller den søknaden om rammetillatelse avtalen knytter seg til.

4.4 Avtalevilkår

Som nevnt i kapittel 4.2.5 finner departementet det uhensiktsmessig å avgrense adgangen til å inngå utbyggingsavtaler gjennom opplisting av konkrete tiltak. En avgrensning til «teknisk infrastruktur», slik Planlovutvalget foreslår, vil være upresist, særlig sett i forhold til begrepet «sosial infrastruktur», som også er meget vanskelig å avgrense og definere. Det vil også være vanskelige grensetilfeller. En lekeplass kan f.eks. være begge deler. En avgrensning mellom forskjellige typer tiltak er sannsynligvis også mindre viktig enn f.eks. en avgrensning mellom hva det kan stilles krav om i medhold av lov, og hvilke krav som ikke har lovhjemmel.

Det kan være illustrerende å skille mellom forskjellige typer tiltak, men etter departementets vurdering er det ikke nødvendigvis der skillet går når

det gjelder behovet for lovregulering. Vi har den situasjon at det er de uheldige utslagene som har skapt behov for lovregulering, mens «normaltilfellene» stort sett fungerer bra. De uheldige utslagene dreier seg om at kommunene går for langt i å kreve mer eller mindre ensidige ytelser (ofte rent økonomiske) i tillegg til det de kan kreve i medhold av lov. Kommunene går altså av og til for langt også når det gjelder teknisk infrastruktur.

I sin høringsuttalelse til Bygningslovutvalgets utredning har Trondheim kommune en oppdeling av forholdet mellom tekniske tiltak og kostnadsfordeling:

- «1. Det kommunen kan kreve opparbeidet etter pbl § 67, og som det er knyttet lovregulerte systemer for betaling til. Dette er både refusjonsreglene og reglene om kommunale avgifter. For disse tiltakenes vedkommende er avtaler bare et alternativ som sikrer effektiv gjennomføring.
2. Det kommunen kan kreve etter andre hjemler, men som det ikke er knyttet refusjonsordninger eller andre lovregulerte økonomiske ytelser til. Dette vil særlig gjelde forhold som lekeplasser, friområder osv., som er hjemlet i pbl § 69.
3. Tiltak som ikke er regulert i regelverket, men som kommunene betinger seg opparbeidet eller finansiert gjennom avtale. Dette kan være veiløsninger utenfor reguleringsområdet, ekstra friområder enn det som fremgår av § 69 osv.»

Hvis man overfører dette til diskusjonen om «sosial infrastruktur» er det først og fremst den siste varianten man snakker om, dvs. der kommunen ikke har opparbeiding eller finansiering til å kreve hjemmel i lov, men der den bruker avtaleformen (basert på et reguleringsvedtak som forhandlingsgrunnlag) for å oppnå dette. Rekkefølgebestemmelser etter plan- og bygningsloven §§ 20–4 og 26 har naturligvis også en sentral plass i dette bildet.

Departementet ønsker ikke å begrense avtalefriheten så sterkt som i Planlovutvalgets forslag, jf. omtalen under kapittel 4.2.5. En slik løsning ville også gripe inn i de positive sidene ved etablert praksis. Dette gjelder både utbyggingsavtaler med bakgrunn i plangrunnlag, og der nødvendige krav til gjensidighet, saklig sammenheng osv. er ivarettatt. I tillegg ville det innebære en reduksjon av muligheten til å inngå avtaler mellom det offentlige og private som f.eks. er akseptert av Høyesterett. Se Rt. 1992 s. 1235, vedrørende forhåndsbinding av myndighet gjennom avtale, og der Høyesterett uttalte:

«Dersom det anses nødvendig eller ønskelig for å fremme vedkommende hjemmelslovs formål, har jeg vanskelig for å se avgjørende hensyn mot at det bør være adgang til, i atskillig utstrekning, å binde utøvelsen av forvaltningsmyndighet gjennom avtale eller tilsagn på spesielle områder.»

Det er altså akseptert en slik praksis i samfunnet for øvrig. Det er i dag mulig å stille vilkår i forbindelse med forvaltningsvedtak dersom vilkårene er saklige, rimelige, og ikke innebærer forskjellsbehandling eller myndighetsmisbruk. Planlovutvalgets forslag innebærer dermed en vesentlig innskrenkning både i kommunenes adgang til å inngå avtaler og til å stille ensidige vilkår til forvaltningsvedtak.

Departementet foreslår en lovregel som ivaretar en viss grad av avtalefrihet, men som begrenser kommunenes mulighet til, gjennom urimelig press, å få til kostnadsfordeling av kommunale tiltak gjennom avtaler. Selv om praksis viser at dette ikke skjer i noen stor utstrekning, kan det likevel være behov for å begrense muligheten til å stille urimelige vilkår gjennom avtale.

Dette kommer til uttrykk gjennom lovforslagets krav til forholdsmessighet eller gjensidighet/balanse. Kravet innebærer at de ytelser utbygger gir i avtalen må stå i forhold til kommunens forpliktelser etter avtalen og kommunens bidrag til gjennomføring av planen. I denne sammenhengen settes forholdet mellom myndighetsutøvelse og kommunenes private autonomi på spissen, og utbyggingsavtalene vil gjerne inneholde begge deler. Kravet til forholdsmessighet innebærer at dersom utbygger fordel ved avtalen ikke er mer enn et forvaltningsvedtak kommunen likevel har plikt til å fatte, kan det ikke avtales økonomiske ytelser ut over det kommunen uansett kunne pålegge. Dette er i lovforslaget konkretisert ved at avtalen i et slikt tilfelle kan gå ut på at utbygger forskutterer utbyggingen av et kommunalt tiltak, og skal ha tilbake det som er forskuttet på det tidspunkt det etter kommunens planer ville bli realisert. Utgiftene ved forskutteringen, f.eks. rentekostnader, må utbygger eventuelt selv bekoste, slik at det han betaler, representerer fordelene ved å få realisert tiltaket tidligere enn det ellers ville blitt.

På den annen side kan det være at kommunen yter svært mye, f.eks. bekoster infrastruktur i et område, på bakgrunn av en allerede foreliggende reguleringsplan. Hvis investeringene skjer i et annet omfang eller på et annet tidspunkt enn det kommunen har lagt opp til, vil graden av myndighetsutøvelse i forbindelse med avtalen kunne være mindre, og det vil være overvekt av avtalerettslige krav

som gjelder. Man nærmer seg i disse tilfeller OPS-avtaler, som forutsetter full kommunal finansiering, og at det ikke ligger bruk av planmyndighet som grunnlag for avtalevilkårene.

Departementet foreslår en egen regel for de tilfellene der kommunen ønsker kompensierende tiltak for å avhjelpe negative virkninger av en utbygging, f.eks. miljøkrav i forbindelse med utbygging som også får virkninger utenfor utbyggingsområdet. Det kan bli oppfattet som urimelig dersom det ikke er mulig å avtale vilkår for å avhjelpe negative virkninger. Samtidig antas det at behovet for en slik hjemmel er relativt liten, ettersom det i de fleste situasjoner vil være grunnlag for kommunen til å gi ensidige pålegg med hjemmel i særskilt regelverk. Det kan imidlertid være tilfeller der annet regelverk ikke er tilstrekkelig, og hvor avtaleinstrumentet er det mest hensiktsmessige virkemiddel. Departementet ønsker derfor å påpeke behovet for at lovreguleringen ikke skal kunne stoppe slike vilkår der det er behov for dem. Det må samtidig presiseres at de andre kriteriene til nødvendighet, forutberegnelighet osv. vil gjelde. Kommunen kan derfor ikke bruke denne muligheten til å fremme urimelige krav.

Ut over slike betraktninger vil departementet ikke gi særskilte føringer for forholdsmessighet. Det er neppe mulig å stille opp tabeller for når én ytelse tilsvarende en annen. Avtalerettens regler vil imidlertid gjelde, også når det gjelder misligholdsbeføyelser. Dette innebærer at kommunen vil være bundet av avtalerettens regler når det gjelder vurderingen av om kravet til gjensidighet eller forholdsmessighet er oppfylt. Dette har også vært praksis i de fleste tilfeller, men det har vært noe uklart oppfatning av om dette også gjelder den myndighetsutøvelse kommunen legger inn i avtalen. Etter departementets vurdering må altså også myndighetsutøvelsen telle med i vurderingen av om avtalen er tilstrekkelig balansert. Departementet antar imidlertid at lovforslagets rammer for avtalenes innhold er så snevert at det vanskelig kan tenkes tilfeller der de alminnelige avtalerettslige rammer kommer til anvendelse.

Det relative forhold mellom de forskjellige kriteriene påvirkes av hvilke forpliktelser kommunen legger inn i avtalen. Jo sterkere kommunens materielle forpliktelse er (i form av økonomi eller arbeid), jo mer nærmer man seg kommunens private autonomi og avtalekompetanse, dvs. den situasjon at kommunen handler som en hvilken som helst privat part, uten å være bundet av sin rolle som forvaltningsmyndighet. Kravet til nødvendighet vil først og fremst være knyttet til de avtalevilkår som inneholder forvaltningsmyndighet, f.eks. en forut-

setning om et bestemt reguleringsvedtak. Der kommunens forpliktelse i hovedsak er av økonomisk eller arbeidsmessig karakter, vil kravet om nødvendighet ha mindre vekt.

De økonomiske ytelsene i avtalene kan variere sterkt. En OPS-avtale er i utgangspunktet utenfor rammen av en utbyggingsavtale, men dersom kontrakten har en forutsetning om et bestemt reguleringsvedtak, vil den omfattes. Dersom kriteriene om nødvendighet og saklig sammenheng da skal brukes like sterkt som i de tilfellene hvor kommunen ikke yter annet enn et reguleringsvedtak, kan man risikere at slike avtaler blir ugyldige etter lovforslaget om utbyggingsavtaler. Det er en virkning som de fleste vil oppfatte som uønsket.

Det kan være mange forskjellige overganger mellom avtaler som etter sin karakter er rent privatrettslige og avtaler som baseres på forvaltningsmyndighet. Det er derfor ikke mulig å sortere helt klart etter typer avtaler, og det oppstår da et behov for å sortere innenfor avtalene, dvs. etter bruken av kriterier. Det betyr, som nevnt over, at jo mer en avtale inneholder av elementer av kommunens private autonomi, desto mindre vekt vil kravet til nødvendighet ha. Avtalen må sorteres i hvilken del av avtalen som har sammenheng med forvaltningsutøvelse, og i hvor stor grad. Nødvendighetskriteriene må vurderes i sammenheng med det. Er kommunens «ikke-forvaltningsmessige» ytelse overveiende, blir kravet til nødvendighet mindre.

Hvorvidt dette fører til at kriteriene kommer til anvendelse i mindre grad på hele avtalen, eller skal gjelde fullt ut for den delen av avtalen som har forvaltningsmessig grunnlag, blir en konkret vurdering i henhold til avtalens interne sammenheng. Hvis den «forvaltningsmessige» delen er skarpt atskilt fra resten, gjerne som en delavtale, kan det være grunn til å se den isolert. Hvis den «forvaltningsmessige» delen derimot er en klar forutsetning for resten av avtalen, er det grunn til å se hele avtalen under ett. Denne muligheten for oppdeling kan også ha betydning for plikten til å kunngjøre avtalen, se merknad til § 64 c.

Spørsmålet om kommunens private autonomi gjelder også for avtaler der kommunen er grunneier. Utgangspunktet for både Planlovutvalget og Bygningslovutvalget er her at når kommunen er grunneier, skal det ikke gjelde avtalebegrensninger. Også her kan det imidlertid oppstå sammensatte situasjoner, der utnyttelsen av kommunens eiendom har grunnlag i et planvedtak, og hvor innslaget av forvaltningsmessig styring er stort. Det kan også synes tilfeldig at en kommune kan erverve strategiske tomtearealer som grunnlag for å styre utviklingen, og dermed være unntatt fra reglene om utbyggingsavtaler.

Etter departementets vurdering er det viktig å unngå vanskelige avgrensningsdiskusjoner så langt det er mulig. I stedet for å skissere når avtaler kommuner inngår på grunnlag av sin eierrådighet er omfattet av reglene (gjerne avhengig av et planvedtak), er det enklere å si at reglene gjelder som utgangspunkt, men at kriteriene får svakere vekt jo mer innslag avtalen har av privat autonomi. På den måten kan man på den ene siden unngå begrensnings av kommunens rådighet som grunneier der det bare er denne delen som inngår i avtalen, og på den annen side unngå myndighetsmisbruk der kommunens del av avtalen er en kombinasjon av privat autonomi og forvaltningsmyndighet. Formålet med lovregulering av utbyggingsavtaler er ikke å påvirke verdifastsetting av kommunale eiendommer eller andre privatrettslige ytelser, uavhengig av hvordan de er ervervet. Departementet legger derfor til grunn at i en avtale som kombinerer en privatrettslig forpliktelse fra kommunens side med en utbyggingsavtale om privat gjennomføring av plan, bør kommunens privatrettslige ytelser ikke verdsettes annerledes enn om dette var avtalens eneste formål.

Et hovedpunkt i departementets lovforslag er at utøvelse av forvaltningsmyndighet skal fremgå av kommunale vedtak. Kommunen kan i tillegg bruke de samme forvaltningsvedtak som en avtalerettslig forpliktelse, og i den sammenhengen må disse vedtakene vurderes avtalerettslig sammen med andre avtalevilkår. Kommunale vedtak er således forvaltningsmyndighet i én sammenheng, men kan samtidig brukes i avtalesammenheng. Dette medfører at prøvingen av avtalevilkårene blir privatrettslig, etter avtalerettslige prinsipper, som må skje for domstolene. Departementet forutsetter som nevnt at kommunens myndighetsutøvelse vil fremgå av offentlige vedtak, som følger vanlige forvaltningsrettslige regler, enten de fremgår av forvaltningsloven, kommuneloven, plan- og bygningsloven eller andre forvaltningslover.

Fordelingen mellom hva som er avtalerettslig og hva som er myndighetsutøvelse, kan imidlertid skape problemer der avtalene bare er et rent alternativ til offentlige pålegg, f.eks. om refusjon. I slike tilfeller bør likevel kommunen også la pålegget fremkomme gjennom offentlige vedtak, slik at myndighetsutøvelsen sikres nødvendig offentlighet, og at utbyggeren eventuelt kan påklage dette. Avtaleinngåelsen vil deretter omfatte det resultatet man kommer frem til mht. omfanget av ytelsen.

Det er altså etter departementets vurdering et poeng å forsøke å holde myndighetsutøvelsen atskilt fra den privatrettslige vurderingen når det gjelder avtalevilkårene. På den bakgrunn foreslår de-

partementet en regel om at avtalene som sådan ikke skal kunne påklages. Dette har grunnlag i de samme betraktninger om at det som finnes av forvaltningsmyndighet i avtalene, skal fremgå av forvaltningsvedtak. Det bør derfor ikke være nødvendig med særskilt klageadgang (se nærmere under kapittel 4.6).

En del kommuner har fulgt en praksis med å gi mer eller mindre ensidige pålegg om at det f.eks. skal betales inn en viss sum pr. boenhet som vilkår for at det skal gis reguleringsvedtak eller byggetillatelse. Slike vedtak er ulovlige i den grad de går ut over den alminnelige adgangen til å stille vilkår. På dette området må det antas at plan- og bygningsloven og lov om kommunale avgifter langt på vei anses uttømmende, slik at det kreves egen lovhjemmel for å ilegge slike «utbyggingsavgifter», «utbyggingsgebyrer» eller lignende. En del kommuner har fulgt en lignende praksis på den måten at det stilles krav om avtale før det fattes reguleringsvedtak eller gis byggetillatelse. Et absolutt «krav» om avtale vil også etter sin natur være et pålegg som mangler lovhjemmel, og som derfor vil være ulovlig. Det er imidlertid ikke uvanlig at de samme kravene søkes ivaretatt gjennom kommunale vedtak om at «det skal søkes inngått avtale», med samme innhold, dvs. innbetaling av en «utbyggingsavgift». På grunn av avtalefriheten har slike avtaler foreløpig ikke vært vurdert som ulovlige, selv om kommunene her befinner seg i et grenseland. Etter departementets forslag til lovregler om avtalevilkårene, er det departementets intensjon at denne formen for avtaler basert på ensidige kommunale krav, reduseres. Kommunens økonomiske vurderinger kan imidlertid gi grunnlag for beregning av ytelsene i avtalene, men da basert på balanse og forholdsmessighet.

Lovforslaget legger på den annen side opp til at kommunen skal fatte et vedtak som gir grunneier/utbygger et forvarsel om forutsetninger for utbygging. En utbyggingsavtale kan gå ut på at utbygger skal «bekoste» tiltak som ellers oppfyller vilkår om nødvendighet, balanse mv., og det er således ikke ulovlig at en kommune gir et signal om at en avtale bør baseres på økonomiske ytelser fra den private. En forutsetning er da at tiltaket må tilfredsstillende krav til nødvendighet og saklig sammenheng med utbyggingen. Kommunen må synliggjøre at en utbygging ut over et bestemt nivå eller tidligere enn kommunen selv planlegger, vil medføre et behov for investeringer som kommunen ikke selv kan håndtere.

Avtalevilkårene vil i utgangspunktet omfatte avtaler både av stort og lite økonomisk omfang. I prinsippet vil det også kunne inngås utbyggingsavtaler

med enkeltpersoner som bygger en enebolig. Det må imidlertid antas at kravet til forholdsmessighet og de andre vilkårene vil gjøre slike avtaler mindre aktuelle, og at det først og fremst vil være aktuelt med avtaler for større profesjonelle utbyggere som bygger med sikte på videresalg og fortjeneste.

Kravet om samordning med andre kommunale vedtak og kunngjøring (se nedenfor under kapittel 4.6) vil sannsynligvis også gjøre avtaler for småhusbygging mindre aktuelle. I slike tilfeller er det naturlig å falle tilbake på reglene om refusjon og kommunale avgifter, i tillegg til ordinær skattlegging. Kommunene har også anledning til å ilegge eiendomsskatt på all eiendom i kommunen. Slik skatt dekker langt på vei de samme behov som de nevnte «utbyggingsavgiftene» gjør, slik at disse avgiftene i en del tilfeller for kommunens del utgjør alternativ til ileggelse av eiendomsskatt.

4.5 Nærmere om boligpolitiske avtalevilkår

Blant kommunene som benytter utbyggingsavtaler er det mange (anslagsvis 60 prosent) som benytter avtalene til å regulere boligosiale forhold. Avtalene oppfattes som viktige for å nå kommunens boligpolitiske mål, og de fleste aktuelle kommunene anser at planverktøyet etter dagens regler ikke alene er tilstrekkelig til å nå målene på samme måte. Departementet anser det som viktig til en viss grad å videreføre mulighetene for dagens praksis, for å legge til rette for en fleksibel styring på dette området.

Det er etter departementets forslag, basert på begge utvalgenes innstillinger, forutsatt at avtaler som utgangspunkt ikke skal kunne gå lenger enn det kommunen kan regulere gjennom plan mht. boligpolitiske avtalevilkår. Avtalevilkår ut over dette må ha særskilt hjemmel. Se ovenfor under kapittel 2.6.3. En adgang til å inngå avtaler om boligpolitiske forhold må derfor tilsvare dette, eller følge av en særskilt hjemmel om avtaler.

Avtalevilkår som gjelder boligers størrelse, sammensetning og, under visse omstendigheter, utforming og standard har vakt lite diskusjon. Departementet ser derfor liten grunn til å legge vesentlige innskrenkninger på slike vilkår. Det som etter departementets vurdering bør begrenses gjennom lovregulering er muligheten for å bruke boligpolitiske avtalevilkår som mulighet for pengeoverføring til kommunen.

Det synes å råde en viss usikkerhet om hvor langt kommunen kan gå i å regulere slike forhold etter § 26, og således hvilke vilkår som kan inngå i

utbyggingsavtaler. Begge utvalgene åpner i sine innstillinger for slike avtaler, i det de viser til Planlovutvalgets forslag til ny §§ 11–5 og 12–3, og det har ikke kommet vesentlige innvendinger i høringen av forslagene. Se for øvrig omtalen ovenfor under kapittel 2.6.3.

Begge utvalgene legger til grunn at bestemmelsene om muligheten for detaljering av boligpolitiske vilkår kan bli vedtatt som endringer i plan- og bygningsloven, noe som ikke har skjedd foreløpig. Departementet foreslår derfor at det vedtas en hjemmel for slike avtalevilkår. Formålet ivaretas av forslaget til § 11–5 nr. 5 i NOU 2003:14, og departementet foreslår at bestemmelsen tas inn som annet ledd i § 64 b. Om den nærmere forståelsen av bestemmelsen sies i NOU 2003:14 Kapittel 9 Lovforslag med motiver og merknader til de enkelte bestemmelsene:

«Antallet boliger i et område, største og minste boligstørrelse, og nærmere krav til boligens utforming der det er hensiktsmessig for spesielle behov.

Bestemmelsen gjelder spesielt for boligområder, og utfyller øvrige bestemmelser om grad av utnyttning, utforming og bruk. Hensikten er å styrke områdeplanen som boligpolitisk styringsverktøy, knyttet til fordeling av boligtyper og leilighetsstørrelser, sikring av minstestørrelse, evt. krav om livsløpstandard eller andre krav til tilgjengelighet og standard, og krav til lokalisering og utforming til boliger som skal bygges for eller kunne tilpasses eldre, ulike typer funksjonshemmete og så videre. Det har vært uklart hva regelen i § 26 i plan- og bygningsloven av 1985 åpner for her.»

Departementet foreslår imidlertid at regelen om «nærmere krav til boligens utforming der det er hensiktsmessig for spesielle behov» i stedet skal gjelde for *bygninger*. Universell utforming er et viktig hensyn ved utforming av både boliger og bygninger der offentligheten har alminnelig adgang. Planlovutvalgets forslag er således snevert når det kun gir adgang til å avtale krav til utformingen av boliger. Det kan være hensiktsmessig for både utbygger og kommune å styre utformingen av arealene for særskilte bygninger gjennom avtale.

Departementet foreslår ikke å videreføre adgangen til avtalemessig regulering av eierform for deler av utbyggingsprosjektet. Styring av eierform kan i noen tilfeller være et nyttig styringsverktøy i boligpolitikken, men denne typen avtaler benyttes kun i beskjeden grad i dag. Etter departementets mening vil slike avtaler overstyre utbyggers/grunneiers vurdering av hensiktsmessig eierform uten at det i tilstrekkelig grad kan påvises gevinst ved

dette. Kommunen vil uavhengig av eierform kunne forbeholde seg retten til å kjøpe boliger i prosjektet. Bestemmelsen legger heller ikke opp til at avtalen kan pålegge utbygger å drive utleievirksomhet, f.eks. ved å bestemme at en blokk skal bestå som utleieboliger, eller hindre fremtidig salg.

Departementet foreslår å videreføre ervervsrett for kommunen eller andre gjennom avtale. Det vil kunne være et nødvendig virkemiddel for å nå kommunens boligpolitiske målsettinger at kommunen eller andre boligpolitiske aktører disponerer boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet. Det kan være hensiktsmessig at noen av disse også finnes i nye boligfelt. En adgang til å avtale ervervsrett vil gi kommunen anledning til å sikre en variert eiendomsmasse, og bedre anledning til å planlegge erverv. Gjennomføring av kommunal boligpolitikk kan ofte være basert på at en andel av boligtilbudet til særskilte grupper leveres av private eller offentlige foretak, stiftelser e.l. Departementet foreslår derfor at utbyggingsavtale også kan gi disse rett til erverv av en andel boliger.

Departementet presiserer at ervervsretten som foreslås ikke legger opp til erverv under markedspris. Formålet er å gi kommunen anledning til å skaffe seg eiendommer med en hensiktsmessig spredning i kommunen. Eventuelle avtalebaserte økonomiske overføringer til kommunen reguleres av § 64 b tredje og fjerde ledd. Det vil etter departementets mening vanskelig kunne tenkes tilfeller der subsidiering av kommunens eiendoms kjøp oppfyller kriteriene i bestemmelsen. En overdragelse til kommunen avtalt i utbyggingsavtale forutsetter at prisen ligger på samme nivå som sammenlignbare boliger i byggeprosjektet. Der avtalepartene ikke kommer frem til en konkret pris eller en beregningsmåte for pris, kan det være et alternativ at kommunen får forkjøpsrett til den pris utbygger kommer frem til med andre kjøpere.

For øvrig vil kriteriene for avtalevilkårene ellers gjelde. Det innebærer at f.eks. forutberegnelighet må ivaretas ved at boligpolitiske rammer for avtalen fremgår av egne kommunale vedtak.

4.6 Saksbehandling og klage

Det er departementets hensikt at saksbehandlingen i størst mulig grad skal følge ordinære saksbehandlingprosesser, slik at man slipper å forholde seg til nye regelsett som kan innebære egne byråkratiske hindre. Det innebærer at myndighetsutøvelse skal fremgå av særskilte offentlige vedtak eller beslutninger som følger ordinære regler for

myndighetsutøvelse, og at avtalen utover dette følger privatrettslige regler, og ikke kan påklages forvaltningsmessig.

Fremtidige virkninger av avtaler kan imidlertid være vanskelig å se, og det kan oppstå grensetilfeller hvor avtalene har betydning for andre parter og omverdenen ellers, selv om myndighetsutøvelsen strengt tatt er ivaretatt på forvaltningsmessig korrekt måte. Avtalene vil f.eks. kunne gi føringer for fremtidig utnyttelse eller vern av et område. Utstrakt bruk av avtaler vil derfor kunne medføre diskusjoner om at det kan oppstå et demokratisk underskudd ved at arealplanlegging og samfunnsstyring skjer gjennom avtaler. Departementet foreslår derfor en egen regel om offentlighet og kunngjøring. Kunngjøring skal skje både ved oppstart av avtaleforhandlinger og når avtalen er sluttført.

Avtaler skal etter departementets forslag være undergitt offentlighet og medvirkning. Der avtalen og dens innhold fremgår av (varslingen av) planen for området, og har fulgt planens behandling etter bestemmelsene i lovens § 27–1 til § 27–3 er kravene til offentlighet og medvirkning oppfylt. Kravene vil også være oppfylt dersom det foreligger andre vedtak som innebærer at varsling og kunngjøring er ivaretatt, f.eks. ved konsekvensutredning eller anbudsinnbydelse. Dersom det ikke foreligger noen form for kunngjøring gjennom andre prosesser, må avtalene kunngjøres når forhandlinger om utbyggingsavtaler tar til. Kommunen skal legge til rette for medvirkning fra berørte grupper og interesser som grunnlag for deres deltakelse i forhandlingene.

Kunngjøring og offentlighet bør altså i størst mulig grad skje i forbindelse med annen kunngjøring, og koordineres med andre prosesser. En mulig løsning er at kunngjøring av avtaleforhandlinger skjer i forbindelse med at planforslaget legges ut til offentlig ettersyn. Der avtaleforhandlinger skjer uavhengig av planprosess, f.eks. fordi det allerede foreligger en bindende plan som er tilstrekkelig for tiltaket, må kunngjøring skje separat.

Det er usikkerhet knyttet til om berørte grupper og interesser bør ha direkte innflytelse i avtaleprosessen. I utgangspunktet baserer departementet seg på at tredjeparters interesser ivaretas gjennom ordinære prosesser. Det er de vedtak kommunen skal fatte i forkant av avtalene etter § 64 a, som eventuelt må angripes gjennom ordinære prosesser etter kommuneloven, forvaltningsloven eller plan- og bygningsloven, alt etter type vedtak. Tilsvarende vil tredjeparter på vanlig måte kunne påvirke utformingen av plan eller byggetillatelse knyttet til avtalen.

Departementet foreslår videre en generell regel

for utbyggingsavtaler, som gir kommunen plikt til å legge til rette for medvirkning for tredjeparter. Formålet er å synliggjøre at avtalen er knyttet til gjennomføring av plan, og at kommunen således må ivareta alle berørte hensyn også ved forhandling av avtalen. Der det er grunn til å tro at berørte tredjeparter kan ha relevante synspunkter eller opplysninger, må kommunen bringe dette på det rene.

Hvorvidt utbyggingsavtaler bør kunne påklages er et komplisert og prinsipielt viktig spørsmål. Avtalene ligger i grenseland mellom privat rett, der partene innenfor vide rammer kan binde seg selv gjennom samtykke, og offentlig rett der det gjelder til dels stramme rammer for beslutningenes tilblivelse og innhold. Avtalenes status etter gjeldende rett er uklar. Departementet viser til drøftelsene i rundskriv H-5/02 og NOU 2003:24 kapittel 9.4.2 side 148 flg.

Ved vurdering av om avtalene etter lovforslaget skal kunne påklages, har departementet vurdert spørsmålet prinsipielt og praktisk, og foreslår en lovbestemmelse som slår fast at avtalene ikke kan påklages. Resultatet blir at eventuelle uoverensstemmelser avgjøres av domstolene. Departementets forslag avviker således fra både Planlovutvalgets og Bygningslovutvalgets forslag på dette punktet.

Spørsmålet er vurdert forskjellig i forhold til de som kan tenkes å ha interesse av å påklage kommunens beslutninger i forbindelse med utbyggingsavtale. For grunneiers/utbyggers del finner departementet liten grunn til å statuere klagerett. Etter lovforslaget § 64 b trekkes stramme rammer for hvor langt avtalen kan gå i å pålegge plikter. Gjennomføring av plan gjennom avtale må være basert på lovlig vedtatt plan, jf. § 64 b første ledd. Grunnlaget for avtalen omfattes således av de prosesser som gjelder plan. Øvrige elementer i avtale vil i mange tilfeller ikke gå lenger enn det kommunen uansett kunne pålegge med hjemmel i plan- og bygningsloven, og det er for øvrig strenge rammer for hvor langt avtalen kan gå. Ved siden av dette legger lovforslaget opp til forbedret forutsigbarhet for grunneier/utbygger, jf. særlig § 64 a, og en god og åpen forhandlingsprosess, jf. § 64 c. Også innenfor disse rammene kan grunneier/utbygger uansett ikke gjennom avtale pålegges mer enn det som følger av eget eksplisitte samtykke.

Departementet innser at det kan forekomme tilfeller der grunneier/utbygger opplever et sterkt press til å påta seg forpliktelser, og at en henvisning til domstolsbehandling i slike tilfeller kan være tyngende. Hensynet til slike tilfeller må imidlertid veies mot faren for at en adgang for den ene av-

taleparten til å klage, vil kunne gi en skjevhet i balansen mellom partene. Departementet er også bekymret for omkamper, blant annet der forutsetningene for utbyggingsprosjektet endres. Slike prosesser bør forutses og innarbeides i avtale, og eventuelt håndteres gjennom reforhandling av avtalen.

Når det gjelder tredjepartsinteresser som berøres av utbyggingen, har departementet i utgangspunktet funnet større grunn til å vurdere klagerett. Disse partene er som oftest ikke direkte representert ved forhandlingene om utbyggingsavtale, og interessene deres kan være i strid med de interessene som ligger til grunn for avtalen. Når departementet ikke foreslår klagerett for disse partene, har dette sammenheng med at det ikke er avtalen, men de offentlige vedtak avtalen knyttes til, som er avgjørende for tredjepartsinteressene. Der avtalen er direkte knyttet til gjennomføring av plan, kan avtalen ikke gå lenger enn det som er lovlig vedtatt, jf. § 64 b første ledd. Også der det hevdes at de «fordeler» kommunen oppnår gjennom avtalen har ført til at andre hensyn har blitt skadelidende, er det ikke avtalen selv som legger direkte føringer for tredjemannsinteressene, men planen eller eventuelt byggetillatelsen. Disse offentlige beslutningene kan påvirkes eller eventuelt påklages etter reglene som gjelder for dem. Departementet anser for øvrig at hensynet til tredjemannsinteressene styrkes betydelig gjennom forslaget til saksbehandlingsregler i § 64 c, ved at kunnskap om avtalene vil gjøre muligheten for reell deltagelse i debatten mulig.

Departementet anser for øvrig at utbyggingsavtale kan tenkes å måtte vurderes i klagesaker der avtalen er en forutsetning for lovligheten av byggetiltaket. Det siktes da særlig til tilfeller der rekkefølgekrav i plan oppfylles gjennom avtale. I slike tilfeller kan det tenkes at tredjeparter klager med påstand om at byggetillatelse er ulovlig fordi planens forutsetninger ikke er oppfylt, og klageinstansen må da vurdere dette. Dette vil ikke være en vurdering av utbyggingsavtalens lovlighet, men om den oppfyller planens krav.

Det kan også tenkes at mangelfull kunngjøring blir trukket inn i en klagesak som en saksbehandlingsfeil som eventuelt vil kunne få virkning etter forvaltningsloven § 41. Regelen om plikt til kunngjøring er etter departementets vurdering en prosessregel for å sikre informasjon overfor tredjemannsinteresser. På samme måte som det skal mye til for at en klage på selve avtalen skal kunne behandles, skal det også mye til for at mangelfull kunngjøring skal kunne være en saksbehandlingsfeil av betydning etter forvaltningsloven § 41.

4.7 Kommunens roller / kommunal organisering

På samme måte som staten kan en kommune ha flere ulike roller. Den utøver offentlig myndighet som samfunnsregulator/forvaltningsmyndighet, og den opptrer som tjenesteyter overfor innbyggerne. I mange sammenhenger foretar kommunen også handlinger der grunnlaget er dens «privatautonomi», for eksempel der den kjøper inn ordinære varer og tjenester på lik linje med private aktører. Kommunen utøver også myndighet som grunneier. I en del sammenhenger kan det være en flytende overgang mellom de ulike roller.

Ved utbyggingsavtaler er det særlig rollen som forvaltningsmyndighet og rollen som forhandlingspart som er i fokus, men også rollen som grunneier kan være aktuell her. I tillegg er kommunens rolle som leverandør av det offentlige tjenestetilbudet i kommunen sentralt. De hensyn kommunen skal ivareta som planmyndighet kan etter omstendighetene komme i strid med de hensyn det vil være naturlig å legge vekt på som forhandlingspart. For å etablere en klarere rolledeling har flere kommuner gjennomført prosessene slik at det etableres et organisatorisk skille mellom de ulike oppgavene, ved at en «utbyggingsetat» forestår avtaleforhandlingene, mens «planetaten/planavdelingen» utøver rollen som reguleringsmyndighet.

Problemstillingene er drøftet i sluttrapporten fra prosjektet «Virkemidler for bedre arealutnyttelse i byer og tettsteder» fra Miljøverndepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Landbruksdepartementet 2001 (fortettingsprosjektet). I forbindelse med utbyggingsavtaler heter det på s. 70:

«Koblingen mellom utbyggingsavtale og planutforming reiser også spørsmål knyttet til kommunenes organisering. Rollefordelingen mellom kommunen som avtalepart og kommunen som reguleringsmyndighet må være avklart og synliggjøres, noe som også bør komme til uttrykk organisatorisk. Eksempel på en situasjon der behovet for høy bevissthet rundt denne rollefordelingen er spesielt fremtredende, er der kommunen er avtalepart i utbyggingsavtaler samtidig som den er eiendomsbesitter i hele eller deler av prosjektet. En ryddig måte å avklare/synliggjøre denne rollefordelingen på, er å styre fremforhandling av utbyggingsavtale til gjennomføringsetat, rådmannskontor, eiendomssjef eller lignende, og ikke la planetaten (som ansvarlig for å utarbeide saksfremstilling og forslag til vedtak i reguleringen) også være ansvarlig for forhandlingene.

Bruk av utbyggingsavtale som forutsetning

for en bestemt utforming av reguleringsplan stiller store krav til kompetansen i kommunen, og til ryddighet i forholdet mellom administrativt og politisk nivå.»

Videre heter det på s. 65:

«Det vil også være slik at bruk av strategiske eiendomskjøp krever at kommunen har plassert ansvaret for dette i sin organisasjon som kan ivareta kjøp/salg og forhandling av utbyggingsavtaler. Denne funksjonen må være skilt fra den øvrige offentlige myndighetsutøvelse som er forbundet med behandling av reguleringsplanen. Svært mange kommuner har ingen slik organisasjon, og har heller ikke finansielle ressurser til det, noe som skaper ytterligere ulikheter i den kommunale håndteringen av utbyggingsavtaler. Ulikt kompetansenivå mellom kommunene, både på administrativt og politisk nivå, bidrar også til å skape ulikheter.»

Rapporten drøfter også generelt organisering av kommunal tilrettelegging (s. 25–27), og viser til en del eksempler.

Det er etter departementets vurdering en bærende forutsetning for kommunelovens bestemmelser om kommunal organisering, at kommunene skal ha stor frihet til å organisere sin virksomhet slik de selv finner hensiktsmessig ut fra lokale behov og forutsetninger. Ved behandlingen av kommuneloven sluttet Stortinget seg til de retningslinjer for kommunal organisering som fremgikk av Ot. prp. nr. 42 (1991–92) *Om lov om kommuner og fylkeskommuner* kapittel 15. Retningslinjene gjaldt direkte for forholdet mellom kommuneloven og særlovgivningen, men prinsippene har samme gyldighet for kommuneloven selv. Det fremgår av disse retningslinjene at all kommunal kompetanse i prinsippet legges til de øverste folkevalgte organer – kommunestyret/fylkesting – med stor grad av frihet for disse til å opprette folkevalgte og administrative organer og tildele dem oppgaver og myndighet, tilpasset de lokale forhold og forutsetninger.

På denne bakgrunn ser ikke departementet det som aktuelt å fastsette bestemmelser i lov eller forskrift om interne organisatoriske og administrative forhold i kommunene. Dette innebærer at det vil være opp til den enkelte kommune selv å vurdere om et skille mellom kommunens ulike roller bør resultere i organisatoriske tilpasninger.

Når det gjelder utbyggingsavtaler, fremgår eksempler på ulike tilpasninger som er gjort i noen kommuner av rapporten nevnt ovenfor («Virkemidler for bedre arealutnyttelse i byer og tettsteder»). Rapporten kan således danne grunnlag for en vurdering av dette i de enkelte kommuner.

4.8 Mislighold av avtaler

På grunn av den rollefordeling mellom offentlig og privat rett som ligger i departementets forslag, og som bl.a. medfører at det ikke er klageadgang på avtalene som sådan, vil også mislighold måtte følge avtalerettens regler. Departementet har derfor ikke funnet det nødvendig å foreslå egne regler om mislighold.

Kommunene bør imidlertid være oppmerksomme på sine forpliktelser etter avtalen. Mange avtaler som inngås i dag er meget mangelfulle mht. å ha bestemmelser om hva som skal skje dersom avtalene ikke følges opp etter intensjonen. Det kan her dreie seg om forhold som ligger utenfor partenes egen kontroll, f.eks. underleverandører, eller andre delavtaler som svikter. I slike tilfelle kan det f.eks. komme inn et avtalerettslig kontrollansvar, som kan fastsette ansvar for den parten som er nærmest til å ha kontroll over forholdet.

Dersom avtalen er mangelfull mht. mislighold, skal det etter departementets vurdering likevel mye til for at kommunen skal være ansvarlig for å gjennomføre avtalen. Kommunen bør ikke være avtalerettslig forpliktet til å påta seg utbyggingsansvar for et kommunalt tiltak dersom den utbygger som har påtatt seg ansvaret for tiltaket, forsvinner, eller grunnlaget for kostnadsfordeling faller sammen. Det er her viktig å se på kommunens forpliktelser i avtalen, og der kommunen ikke har avtalemessige forpliktelser utover sin forvaltningsmyndighet, vil den ikke ha noe ansvar utover dette. Det kan altså ikke utledes noe gjennomføringsansvar, med mindre det fremgår uttrykkelig av avtalen. Vurdering av kommunens forpliktelser etter avtalen må også gjøres i forhold til forvaltningsrettens regler om forhåndsbinding av forvaltningsmyndighet.

Likeledes vil mislighold av en utbyggingsavtale ikke uten videre få virkning for den planen avtalen er knyttet til. Vedtatt plan er et selvstendig dokument, som ikke mister sin virkning om avtalen skulle bortfalle. Dersom avtalen er et vesentlig grunnlag for planen, må kommunen i så fall nedlegge midlertidig bygge- og deleforbud, og utarbeide ny plan. Kommunene må være oppmerksomme på slike forhold ved inngåelse av avtaler. Dersom avtalene ikke inneholder bestemmelser om mislighold, vil kommunens ansvar derfor måtte bero på en konkret vurdering fra domstolenes side.

4.9 Rammekrav eller detaljkrav? Forskrift og dispensasjon

Departementets lovforslag er utformet som rammekrav, dvs. at det angir generelle kriterier for avtalene mht. grunnlag, avtalevilkår og saksbehandling/klage. Det er med hensikt ikke valgt å detaljere kravene, f.eks. hvilke typer tiltak som skal omfattes, hvilke typer kommunale vedtak som kan ligge til grunn for de forskjellige utbyggingsformål, hvor detaljert kommunens kostnadsberegninger skal være osv. Etter departementets vurdering vil det være tilstrekkelig å fastsette rammevilkår i lov, og det forutsettes at kommuner og grunneiere/utbygere innretter seg etter lovgivningen.

Det vil kunne være uheldig å binde opp detaljerte krav i lovgivningen. Rettsrådet har ikke tidligere vært gjenstand for lovregulering, og en binding i form av detaljerte krav vil kunne medføre behov for omgørelser eller lovendringer. Departementet har derfor funnet det riktig å innføre en forskriftshjemmel som åpner for at man på et senere tidspunkt vil kunne vurdere behovet for ytterligere detaljering. Forskriftsbestemmelser vil bl.a. kunne omfatte:

- Nærmere beskrivelse av forholdet mellom de forskjellige kommunale tiltak i en utbygging.
- Detaljeringskrav i de kommunale vedtak som skal ligge til grunn for avtaler, eventuelt i form av kostnadsoverslag eller beregningsmetoder for de forskjellige kommunale tiltak.
- Nærmere om innholdet av de forskjellige forpliktelser etter avtalen, f.eks. om utbygger selv skal bygge tiltaket eller henvises til en finansiering.
- Retningslinjer for kommunens forpliktelser for ferdigstillelse av tiltak, eventuelt tilbakebetaling dersom avtalen ikke blir gjennomført.
- Retningslinjer for vurdering av gjensidighet i forbindelse med kostnadsfordeling i avtalene.
- Nærmere regler for saksbehandling.

Departementet vil følge utviklingen, og vurdere behovet for detaljering i forskrift eller annet veiledningsmaterieell. Etter departementets vurdering vil det likevel være fornuftig å vurdere utviklingen av avtalepraksis og eventuell rettspraksis før det utarbeides detaljert regelverk.

Departementet foreslår i tillegg i § 64 f en mulighet for dispensasjon som en sikkerhetsventil. Det er her særlig tenkt på avtaler som har stor samfunnsmessig betydning, og som er inngått uten press, men hvor f.eks. kravet til forholdsmessighet ville kunne føre til at avtalen kjennes ugyldig. Det kan f.eks. dreie seg om større industrietableringer i

en liten kommune, der utbygger forplikter seg å styrke andre kommunale tiltak enn de som har direkte sammenheng med utbyggingen. Til en viss grad kan regelen i § 64 b tredje ledd, annen setning om å «avhjelpe samfunnsmessige skadevirkninger av utbyggingen» kunne brukes på slike tilfeller, men det er neppe i alle tilfelle det er snakk om tiltak som direkte er ment å avhjelpe f.eks. miljømessige påvirkninger. Det kan også være snakk om større nasjonale arrangementer som forutsetter kommunal arealplanlegging, og hvor utbyggingen blir så

stor at balansen og forholdsmessigheten i avtalen forrykkes.

Dispensasjonsmyndigheten er i utgangspunktet lagt til departementet. Det aktuelle departement vil i denne forbindelse være Kommunal- og regionaldepartementet, men det forutsettes samråd med andre aktuelle departementer, først og fremst Miljøverndepartementet. Dispensasjonsmyndigheten kan delegeres til fylkesmannen, men det må antas at det først vil skje etter at departementet har vurdert dispensasjonsbehovet over en viss tid.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

5.1 Utviklingen i bruk av utbyggingsavtaler

Utbyggingsavtaler påvirker involverte parter økonomisk gjennom flere ulike elementer samtidig og både i positiv og negativ retning. Netto effekt for partene vil variere fra avtale til avtale. Effektene for tredjepart, for eksempel kjøpere av boliger og næringsbygg, er også kompliserte og en tallfesting ville krevd svært omfattende grunnlagsmateriale. Det foreligger heller ikke tilstrekkelig statistisk materiale om størrelsesorden på de økonomiske bidrag til avtaler. Det legges derfor ikke opp til en tallfesting av økonomiske konsekvenser, men dette kapittelet gir en beskrivelse av sentrale effekter av departementets forslag versus de to utvalgenes forslag og en eventuell videreføring av dagens situasjon.

Departementets lovforslag søker å forhindre utslag av avtalebruk basert på uforholdsmessig press eller forhandlingsmakt fra kommunens side. Begrensningene i avtalebruk gjelder for alle avtaleparter, slik at lovforslaget også skal bidra til å forhindre uforholdsmessig press fra utbygges side, sammenlignet med en situasjon med uregulert bruk av utbyggingsavtaler (situasjoner hvor utbygger får presset fram et reguleringsvedtak gjennom å tilby kostnadsbidrag). Dette antas å ville medføre at omfanget av de mest ytterliggående avtalene vil bli redusert i forhold til dagens situasjon. På sikt antas forskjellen mellom en videreføring av dagens situasjon (kalt nullalternativet) og lovforslaget å kunne bli større fordi nullalternativet antakelig vil medføre en utvikling med flere omfattende og ekstreme avtaletilfeller.

I forhold til en lovregulering med positiv opplysning av mulige forpliktelser for utbygger (eks. Planlovutvalget) er hensikten at det foreliggende forslag i større grad gir partene mulighet til å finne konstruktive løsninger som er tilpasset den aktuelle situasjonen. Det er dermed grunn til å anta at en del avtaler – og utbygging – som ville blitt forhindret pga. et lite fleksibelt regelverk ved Planlovutvalgets forslag, vil kunne gjennomføres ved det foreliggende forslaget. Kostnadspåslagene vil samtidig kunne bli noe høyere enn ved Planlovutvalgets forslag pga. sistnevntes sterke begrensning av avtalvilkårene. På den annen side er det en fare for at

det ved Planlovutvalgets forslag vil kunne utvikles flere kreative løsninger for å omgå regelverket. En slik utvikling kunne få som resultat at kostnadspåslagene reelt sett ble høyere ved Planlovutvalgets forslag enn ved departementets.

Effektene av departementets forslag antas ikke å avvike stort fra effektene av Bygningslovutvalgets forslag, men den økte vektleggingen på forutsigbarhet antas å ha betydning, som det framkommer i de påfølgende avsnittene. På det boligsosiale området gis kommunene større mulighet til styring gjennom departementets forslag.

5.2 Effekter for innbyggere, grunneiere og utbyggere

Boligforsyning

Departementets forslag har til hensikt å balansere de ulike effektene bruk av utbyggingsavtaler kan ha på boligforsyning, som beskrevet i kapittel 2. Det er ikke mulig å detaljregulere seg fram til den bruk av utbyggingsavtaler som vil gi det ideelle nivå på boligbyggingen. Hensikten med lovforslaget er i denne sammenheng tosidig. For det første å unngå ekstremtilfeller i begge retninger – både en forbudslinje som kunne forhindret utbygging og en helt åpen praksis hvor utbyggere kunne blitt presset til å godta krav som dramatisk reduserer deres økonomiske bæreevne. For det andre er hensikten å legge til rette for gode forhandlingsprosesser med løsninger som er positive for alle parter, og derigjennom legge til rette for boligbygging.

Det er imidlertid mange usikkerhetsmomenter, og den faktiske effekten på boligforsyningen av den foreslåtte lovreguleringen er ikke lett å estimere. Det avhenger av vilje og evne til å investere i tilrettelegging for boligbygging både fra kommunens og utbygges side. Det avhenger også av tomtetilgangen.

Fordelingsvirkninger – boligpriser, tomtepriser og utbyggers avkastning

Som beskrevet i kapittel 2 vil boligprisene kun i begrenset grad påvirkes av kostnadspåslag gjennom

utbyggingsavtaler. Boligprisen i det enkelte prosjektet vil på kort sikt i hovedsak være bestemt av markedsprisen. Utbyggere kan mao. ikke sette boligprisen nevneverdig høyere enn prisen for andre boliger i området med tilsvarende kvaliteter. På lengre sikt vil imidlertid markedsprisen påvirkes både av byggekostnadene og av nivået på boligbyggingen. Langtidseffekter er samtidig svært usikre. Forskjellene i prispress mellom de ulike alternativene er derfor svært vanskelig å forutse.

Departementet har i sitt forslag lagt vekt på faktorer som skal forhindre prispress, bl.a. ved en betydelig innstramning av kommunenes mulighet til å framsette kostnadskrav. Men det er også andre årsaker til prispress. Nullalternativet (dagens situasjon) er preget av større usikkerhet knyttet til eventuelle kostnadspåslag i det enkelte utbyggingsprosjekt, som fører til høy risiko og press på prisene. Hensikten med det foreliggende forslag er ikke kun å redusere enkelte utslag av høye kostnadskrav, men også å redusere risikoen for utbyggerne.

Kravet til forutsigbarhet som departementet legger opp til vil på flere måter kunne bidra til å dempe prispresset. Dersom utbygger kjenner til hovedtrekkene i de krav kommunen vil komme med før han/hun er bundet opp gjennom kontrakter og annet, vil utbygger kunne vurdere gevinstene opp mot kommunens kostnadskrav. Det vil på dette tidspunktet være enklere for utbygger å trekke seg fra prosjektet dersom kravene blir for høye. Avtalen vil kunne tilpasses den gjeldende markedsprisen på dette grunnlaget. Dersom det på dette grunnlaget inngås avtale vil man kunne anta at det er en situasjon utbygger vil være tjent med fordi han/hun vil ha vurdert markedet å være så bra at det er ønskelig å bygge selv med kravene kommunen stiller. Utbygger vil kunne ha økonomisk fordel av utbyggingsavtaler som bidrar til forsering av prosjektene og en bedre forutberegnlighet, eller som bidrar til å muliggjøre utbygging i områder med høye boligpriser. Hvorvidt man lykkes med bedre forutsigbarhet avhenger også av andre faktorer enn lovregulering, først og fremst erfarne og profesjonelle aktører. Departementet mener derfor at veiledning og kompetanseoppbygging er sentralt, ved siden av den foreslåtte lovregulering.

I pressområder er boligprisene generelt sett høye, men fordi tomteprisene også er høye gir ikke dette nødvendigvis bedre lønnsomhet for utbyggere. I situasjoner hvor tomteprisene er svært høye og kommunens krav er kjent tidlig i prosessen, vil kostnadspåslag i utbyggingsavtaler kunne gi seg utslag i reduserte tomtepriser. Ettersom det foreliggende forslaget legger vekt på forutsigbarhet, øker dette utbyggerens muligheter for å ta hensyn til

kostnadskrav allerede ved tomtekjøp. Kjøpsavtalen for tomten vil dermed kunne tilpasses i forhold til både gjeldende markedspris og kostnadskrav i utbyggingsavtalen. Sannsynligheten for at boligkjøper belastes vil dermed bli redusert. Selv om dette kan gi noe redusert avkastning for grunneier, vil et høyere og mer stabilt utbyggingsnivå også være en fordel for grunneier.

Dette scenariet er også avhengig av at utbyggeren tar hensyn til ev. kostnadskrav før kjøp av tomt, og krever igjen profesjonelle utbyggere med god risikovurdering. Tomte- og utbyggermarkedet i pressområder er imidlertid ofte kjennetegnet ved stor grad av profesjonalisering, dominert av større boligutviklere og entreprenører. Det er ikke uvanlig at kjøpsavtaler for tomter har bestemmelser som sier noe om reguleringsforutsetninger og deling av økonomisk risiko mellom kjøper og selger, spesielt for større prosjekter.

I denne sammenheng vil det også være hensiktsmessig å skille mellom korttids- og langtidsvirkninger av en lovregulering. Mange utbyggere har investert i tomter i pressområder uten at ev. utbyggingsavtale har vært hensyntatt i kjøpsavtalen. Byggeområdet vil i en god del år framover være preget av slike allerede inngåtte avtaler. Det kan også gå litt tid før et nytt system blir akseptert som varig. Grunneiere kan i utgangspunktet være skeptiske til å ta hensyn til utbyggingsavtale, og kan derfor ønske å utsette eiendomssalg i påvente av endret situasjon. Dersom aktørene derimot forventer at lovendringen blir varig vil slik utsettelse være mindre aktuelt.

Andre effekter – kommunens innbyggere

Et moment som ofte har vært trukket fram i debatten om utbyggingsavtaler er forholdet mellom innbyggerne som flytter inn i det nye byggefeltet og kommunens øvrige innbyggere. Det har av enkelte debattanter blitt framholdt som urettferdig at de nye innbyggerne må betale for infrastruktur som øvrige innbyggere har fått dekket over skatteseddelen. På den annen side har det også i debatten blitt reist spørsmål om kommuner vil måtte redusere kvaliteten på det kommunale tilbudet for de etablerte innbyggerne for å kunne finansiere ny infrastruktur, og hvorvidt dette er rettferdig. Som bemerket tidligere er sannsynligheten liten for at boligprisene øker kun i det enkelte utbyggingsprosjekt – en ev. prisøkning vil ofte gjøre seg gjeldende gjennom en økning i markedsprisen for en felles boligmarkedsregion.

Hvis utbyggingsavtaler fører til høyere kvalitet på boliger og boområder kan dette føre til økte bo-

ligpriser i det enkelte utbyggingsprosjektet. Dette kan for eksempel være friluftsareal, lekearealer eller kvaliteter i de enkelte boliger. I slike tilfeller bør det imidlertid bli samsvar mellom økningen i boligprisene og kvalitetsøkningen. I tillegg vil gjerne prisøkningen følge boligen, slik at den kan innhentes ved senere salg.

Departementet har heller ikke funnet grunnlag for å vurdere nærmere rettferdighetsperspektivet i forholdet mellom de boligetablerende og de etablerte på boligmarkedet. De økonomiske rammebetingelsene for boligkjøpere er under konstant endring, og bruk av utbyggingsavtaler både påvirker og påvirkes av andre faktorer, som prisnivået, skattesystemet mm. Man kan derfor ikke gjøre en isolert analyse av bruken av utbyggingsavtaler og derigjennom sammenligne de økonomiske forholdene ved boligetablering for ulike årsganger.

Det er et mål for departementet at flest mulig har adgang til det ordinære boligmarkedet. Et vel fungerende boligmarked og tilstrekkelig tilbud av boliger er de viktigste virkemidlene i denne sammenheng. Det er samtidig viktig at kommunen har styringsverktøy for bl.a. å kunne bidra til en andel universelt utformede boliger og ulike boligstørrelser. Departementets forslag legger opp til at denne muligheten ikke skal innskrenkes i forhold til dagens situasjon.

Andre effekter – utbyggere og grunneiere

Rammene for bruk av utbyggingsavtaler vil også medføre variasjon i økonomiske belastninger og gevinster for utbyggere. Utbyggingsavtaler kan i visse tilfeller jevne ut de økonomiske forskjellene mellom utbyggere, i den grad kostnadskravene er høyere i områder med stort inntjeningspotensial/høye boligpriser. Det vil imidlertid også være andre årsaker til at enkelte utbyggere vil møte krav om utbyggingsavtaler fra kommunen, mens andre ikke vil møte slike krav eller kravene vil være mindre. Det er for eksempel lite sannsynlig at utbyggere av enkeltboliger, som villahagefortetting, vil møte krav om omfattende avtaler. Det er ikke noen absolutt lovmessig begrensning av dette i forslaget, men det kan vanskelig tenkes omfattende avtale som følge av en enkelt bolig. Det er også naturlig å anta at omfattende forhandlinger vil være for kostbart i forhold til gevinsten for alle parter.

Utbyggere vil også møte forskjellige krav fra kommunen avhengig av om det er kapasitetsproblemer for den eksisterende infrastrukturen eller ikke. Dette vil imidlertid være en forskjell som vil møte utbyggere også dersom utbyggingsavtaler ble

forbudt. Ved et forbud ville utbyggere i områder med kapasitetsproblemer i større grad bli forhindret i å bygge ut. Gjennom utbyggingsavtaler åpnes en mulighet for å framskynde utbygging i slike områder.

De forskjellene i krav og avtaler som utbyggere vil stå overfor vil i stor grad kunne gi tilsvarende utslag for grunneiere. Det gjelder ikke minst dersom forutsigbarheten for utbyggingsavtaler øker. Det er da naturlig å anta at utbyggere vil søke å dele kostnadene med grunneiere, slik at grunneieres bidrag øker jo mer omfattende ytelser fra utbyggere avtalene legger til grunn.

Økt forutsigbarhet og redusert risiko gir i de fleste tilfeller en effektivitetsgevinst. Bruk av utbyggingsavtaler gir en noe økt risiko i forkant av avtaleforhandlingene pga. usikkerhet knyttet til kommunens krav og avtaleresultatet. Ettersom departementets lovforslag legger strammere rammer for avtalebruken bør denne usikkerheten kunne reduseres. Samtidig gir bruk av utbyggingsavtaler en økt forutsigbarhet etter at avtalene er inngått, gjennom fastsetting av tidsplan og ansvar for gjennomføring. Avtaler vil også kunne bidra til økt tempo under utbygging, som ikke minst er av økonomisk betydning for utbygger.

Departementet antar at økt forutsigbarhet kan gi en effektivitetsgevinst i alle ledd. Kommunene vil kunne effektivisere sin planlegging dersom denne ses i sammenheng med mulig gjennomføring. Man vil i større grad kunne unngå å utføre planlegging som i neste omgang må endres for å kunne gjennomføres. For grunneiere vil også økt forutsigbarhet knyttet til mulige krav fra kommunen kunne bidra til redusert risiko, og dermed gi en økonomisk gevinst. I en del tilfeller vil likevel utbyggere kontakte grunneiere med forespørsel om salg i forkant av slike avklaringer fra kommunen.

Selve forhandlingene om utbyggingsavtaler har en kostnadsside. Det kan ta tid, involvere høye advokatgebyrer, og også kunne kreve kompetanseøkning og opplæring internt hos kommune og utbygger. Departementets forslag er basert på kriterier av skjønnsmessig karakter, og dette kan komplisere forhandlingene noe, og skape uenighet som ev. må løses av rettsystemet. I England har man lang erfaring med bruk av utbyggingsavtaler, og bruken er svært utbredt. Man har der funnet at avtaleforhandlingene har blitt for kostbare og arbeider nå med å innføre et mer stringent system med mulighet for å følge fastsatte takster. Avtaler er langt mindre utbredt i Norge, og denne problemstillingen er derfor foreløpig ikke aktuell, men det kan gi en indikasjon på en utvikling som kan komme.

Næringsetablering

I de fleste tilfeller vil næringsetablering kun kreve teknisk infrastruktur. I noen sjeldne tilfeller ved svært store utbyggingsprosjekter vil man kunne tenke seg at belastningen på skole/barnehage, helse- og sosialtjenester oa. blir av en slik størrelse at det kan være naturlig å inkludere slike elementer i en utbyggingsavtale. Dette gjelder ikke minst i en anleggsperiode, hvor antallet tilsatte gjerne vil være høyere enn i driftsperioden.

Det kan også være aktuelt med andre typer bidrag, bl.a. til kulturvirksomhet, for å skape et positivt forhold til lokalbefolkningen. Dette kan være aktuelt dersom en bedrift/organisasjon som kan få stor innvirkning i et lokalsamfunn etablerer seg. Eksempler på dette kan være en bedrift som vil komme til å tilsette en stor prosentandel av befolkningen (i en liten kommune), en bedrift som opptar et stort landareal, påvirker estetiske og rekreasjonsmessige verdier for lokalsamfunnet oa. Det foreliggende lovforslaget vil kunne føre til en begrensning i mulighetene for slike bidrag, ikke minst til kulturformål. Utbyggingsavtaler er samtidig ikke til hinder for at en bedrift kan bidra med positive tiltak dersom man ønsker det, for å skape et godt forhold til lokalbefolkningen. Gaver og sponing gir muligheter for slike bidrag.

I forhold til næringsetablering kan man mao. få en dreining/begrensning av typer avtaler i forhold til en videreføring av dagens situasjon, men departementet anser det ikke som sannsynlig at næringsetablering i seg selv vil bli forhindret av lovreguleringen. Hvorvidt en kommune godtar næringsetablering eller ikke beror på andre vurderinger, som behovet for nye arbeidsplasser.

5.3 Miljøeffekter

Utbyggingsavtaler vil påvirke utbyggingsmønsteret i pressområder, og kan i den forstand ha miljømessige effekter. Et moment som har vært trukket fram i debatten er at dersom utbygging ble forhindret i pressområder, vil det kunne føre til et mer spredt utbyggingsmønster, og dermed økt areal- og transportbehov. Samtidig må ikke fortetting i sentrale områder bli så fordyret gjennom utbyggingsavtaler at utbyggere heller søker ut til utkanten av pressområdene. På den annen side vil ofte sentrale områder allerede ha etablert infrastruktur, mens det er i feltutbygging lenger ut i regionen at behovet for ny og kostbar infrastruktur ofte melder seg. Effektene på utbyggingsmønsteret vil mao. kunne være motstridende, og også i forhold til dette spør-

målet gjelder det å finne en balansegang i avtalebruken som ikke gir ekstreme utslag.

Forslaget til avtalevilkår, jf. § 64 b, åpner for utbyggingsavtaler som kan ha positive miljømessige effekter. Avtalepunkter vedrørende bl.a. kvalitet i boligene og tiltak som skal avhjelpe skadevirkninger av utbyggingen kan være eksempler på dette.

5.4 Effekter for stat og kommuner

Lovforslaget anses ikke å ha betydelige økonomiske eller administrative effekter for staten, med unntak av statlige etater som vil fungere som part i avtaler gjennom sin rolle i arealplanleggingen, for eksempel vegmyndighetene. Forslaget om dispensasjonsadgang i § 64 f kan imidlertid medføre noen saker og arbeid, i første rekke for departementet, og eventuelt for fylkesmannsembetene som følge av delegasjon. Det må likevel antas at dette vil dreie seg om svært få saker.

Sammenlignet med nullalternativet antas de administrative kostnadene å bli mindre, i og med at klarere retningslinjer bør føre til mindre kompliserte forhandlinger og færre fastlåste situasjoner. Samtidig er det viktig at kommunene opparbeider seg nødvendig fagkompetanse om forhandlinger og om prosjektøkonomi og markedsforhold for utbyggere. Dette kan medføre en administrativ kostnad. Forslaget anses ikke å føre til store administrative kostnader knyttet til saksbehandling, offentlighet eller klagebehandling.

Etter lovutkastet skal kommunene sørge for at det fattes overordnede vedtak som skal gi tilstrekkelig forutsigbarhet, jf. utkastet § 64 a. Departementet forutsetter at slike vedtak i all hovedsak gjøres til en del av andre vedtak, f.eks. planvedtak, utbyggingsprogrammer, boligsosiale handlingsplaner osv. Plikten til å fatte slike vedtak bør dermed ikke gi større arbeidsmengde. Der det må fattes selvstendige vedtak må kommunene ta det arbeidet dette medfører. I tillegg kommer plikten til kunngjøring, jf. utkastet § 64 c, som bestemmer at både oppstart av avtaleforhandlinger og den endelige avtalen skal kunngjøres. Også dette forutsetter departementet skjer i forbindelse med kunngjøring av selve planen, eventuelt andre kunngjøring som har med den aktuelle utbyggingen å gjøre, f.eks. en anbudsinnbydelse. Det innebærer at det også her bare vil bli ekstra belastning i de tilfellene kunngjøring må skje særskilt.

Dette må igjen sees i sammenheng med plikten kommunen har til å legge til rette for medvirkning. Man må her forutsette at arbeidet med utbyggings-

avtaler og reguleringsplanleggingen vil være samordnet, slik at det vil være liten ekstrainsats som skal til fra kommunens side. I en overgangsfase regner departementet imidlertid med at en del kommuner vil bruke egne vedtak og egne kunngjøringer for å være på den sikre siden, men at prosessene over tid vil bli mer samordnet. På den annen side vil avtaleinstrumentet i større sammenheng kunne gi kommunene fordeler, slik at de formelle forpliktelsene vil være bidrag til å få smidigere og mer effektiv gjennomføring av kommunale planer.

I forhold til nullalternativet vil kommunenes

mulighet til å overvelte kostnader på utbyggere begrenses. På kort sikt vil en utbygging som overskrider kommunens opprinnelige planer gi ekstrakostnader, selv om også utbyggerne bidrar med investeringer. Men kommunene bør kunne legge opp til et nivå på utbygging og bruk av utbyggingsavtaler slik at skatteinntektene for de nye innbyggerne oppveier ekstrakostnadene. I forhold til Planlovutvalgets forslag vil kommunenes mulighet til å finne hensiktsmessige økonomiske løsninger i samarbeid med utbyggere være betraktelig høyere.

6 Departementets lovforslag med merknader

§ 8. Delegasjon av kommunestyrets myndighet

Kommunestyrets myndighet og oppgaver etter §§ 4, 9–1, 20–5, 27–1, 27–2, 27–3, 28–2, 30, 35 nr. 2, 36, 37, 64 a, 69 nr. 4, 109 og 118 kan ikke delegeres.

Merknader

Etter forslaget til ny § 64 b er det et vilkår for inngåelse av utbyggingsavtale at kommunen har fattet vedtak om at utbyggingsavtale vil være en forutsetning for utbygging av konkrete områder. Formålet med bestemmelsen er at utbygger skal kjenne til at avtale må inngås, og få et inntrykk av hva avtalen vil gå ut på. Hvorvidt avtale skal inngås og hvilke vilkår som bør inngå i avtalene, er et viktig spørsmål for de berørte partene og som grunnlag for etterfølgende planarbeid. Avtalene er i hovedsak knyttet til gjennomføring av regulerings- eller bebyggelsesplan. Øverste planmyndighet i kommunen tilligger kommunestyret. Av hensyn til grunneiere og utbyggere, og for å få en god og forsvarlig avtaleprosess og planbehandling, er det etter departementets mening riktig at en forutsetning om avtale vedtas av samme organ.

Departementet foreslår ikke en tilsvarende begrensning for delegasjon av adgangen til å inngå avtaler. Grunnen til dette er for det første at de viktige grunnleggende forutsetningene for avtalen – kommunens forutsetning for avtaler etter § 64 a og planvedtak – fattes av kommunestyret. De viktigste føringene for avtalene blir således uansett politisk behandlet. Det vil etter departementets mening være lite hensiktsmessig at enhver avtale uansett omfang behandles av kommunestyret. Departementet går videre ut fra at de aller fleste avtaler ut over rent tekniske avtaler, som trer i stedet for pålegg etter plan- og bygningslovgivningen, refusjon ol., uansett vil bli behandlet av kommunestyret. Dette er den klare hovedregelen i dag, og departementet antar at praksisen vil videreføres. Delegasjon om inngåelse av avtale kan skje internt i kommunen. Delegasjon må også kunne skje til andre offentlige organer som utarbeider planer i medhold av samordnet planmyndighet etter plan- og bygningsloven, f.eks. vegmyndighetene.

Nytt kapittel XI-A Utbyggingsavtaler

Ny § 64. Definisjon

Med utbyggingsavtale menes en avtale mellom kommunen og grunneier eller utbygger om utbygging av et område, som har sitt grunnlag i kommunens planmyndighet etter denne lov, og som gjelder gjennomføring av kommunal arealplan.

Merknader

Bestemmelsen definerer hvilke avtaler som er underlagt begrensningene i kapittel XI-A. Begrepet «utbyggingsavtale» er ikke et entydig begrep, og kan brukes på mange forskjellige typer avtaler. Definisjonen i lovforslaget snevrer inn begrepet, og tilsvarende Bygningslovutvalgets forslag til § x-1 og Planlovutvalgets forslag til § 18–2 første ledd første punktum.

Definisjonen gjelder avtale mellom en kommune og en *grunneier eller utbygger*. «Grunneier eller utbygger» er ment å gjelde alle som inngår utbyggingsavtale, enten grunneieren eller utbyggeren selv, eller representanter for en av disse. At det står «eller» peker på forskjellen mellom rollene som grunneier og utbygger, og er ikke ment å utelukke at kommunen inngår avtaler med begge samtidig, eller at rollene kombineres. Både private og offentlige grunneiere/utbyggere omfattes. At «grunneier eller utbygger» overhodet angis som avtalepart har sammenheng med at definisjonen gjelder avtaler om utbygging, jf. nedenfor. Departementet foreslår denne angivelsen fremfor «tiltakshaver», som ble brukt av Planlovutvalget i forslaget til § 18–2, og viser til Bygningslovutvalgets begrunnelse, jf. NOU 2003:24 s. 169.

For kommunen ligger myndigheten til å inngå avtaler til kommunestyret, men vil kunne delegeres, jf. kommentarene til § 8 ovenfor.

Definisjonen gjelder avtaler om *utbygging av et område*. Det siktes med dette til at avtalen gjelder grunneierens eller utbyggerens konkrete planer om utbygging, og avgrenses mot tilfellene der kommunen foretar andre disposisjoner (avtaler) for oppfølging av plan.

Reglene omfatter kun avtaler som har sitt grunnlag i *kommunens planmyndighet* etter plan- og

bygningsloven. Uttrykket innebærer at avtalene skal være knyttet til gjennomføring av arealplan (dvs. araldel av kommuneplan, reguleringsplan eller bebyggelsesplan), enten ved at avtalen inngås i sammenheng med kommunens behandling av et planforslag, ofte fremmet av private etter plan- og bygningsloven § 30, eller at avtalen er knyttet til en byggesak. Sistnevnte er særlig aktuelt der avtalen gjelder oppfyllelsen av rekkefølgekrav i regulerings- eller bebyggelsesplan. Avgrensingen innebærer at reglene om utbyggingsavtaler retter seg mot avtaler der en fordel grunneier eller utbygger oppnår er knyttet til et ønsket vedtak i plan- eller byggesak. Andre avtaler, der kommunen for eksempel bare inngår avtalen i kraft av å være grunneier eller oppdragsgiver, omfattes således ikke. Både Planlovutvalgets forslag til § 18–2 og Bygningslovutvalgets forslag til § x-1 inneholder en tilsvarende begrensning. Lovforslaget innebærer ikke at enhver avtale som inneholder et element av for eksempel eiendomsoverdragelse i sin helhet unntas fra virkeområdet til reglene i kapittel XI-A. Det vises til forslaget til § 64 b tredje ledd andre punktum.

At avtalen skal gjelde *gjennomføring av kommunal arealplan*, er en presisering av at de utbyggingsavtalene som omfattes, er de som er knyttet til utbygging etter en konkret bindende plan. Avtalen vil for utbygger være en nærmere presisering av hvilke krav som følger av planen. For kommunen blir avtalen et verktøy for å oppnå planens formål.

Avtale inngått mellom staten og grunneier/utbygger i forbindelse med statlig reguleringsplan kan også tenkes å være et aktuelt tema for lovregulering, jf. også omtale fra Bygningslovutvalget. Departementet anser imidlertid at verken omfanget av avtaler som inngås eller potensielle problemer på dette området, tilsier et behov for å innføre begrensninger i avtalefriheten mellom statlige planmyndigheter og private nå.

For øvrig vises det til Bygningslovutvalgets kommentarer til § x-1 i NOU 2003:24 s. 169 flg.

Ny § 64 a. Forutsetninger for bruk av utbyggingsavtaler

Utbyggingsavtaler må ha grunnlag i kommunale vedtak som angir i hvilke tilfeller utbyggingsavtale er en forutsetning for utbygging, og som synliggjør kommunens forventninger til avtalen.

Merknader

Forutsigbarhet er et nøkkelord ved inngåelse av utbyggingsavtaler. Formålet med § 64 a er å synliggjøre kommunens forutsetninger, og gi grunneier/

utbygger og andre mulighet for å ta hensyn til disse på et tidlig stadium i prosjektet. For å sikre at forutberegneligheten foreligger, vil en utbyggingsavtale ikke kunne fremforhandles før et vedtak som forutsett i § 64 a foreligger. Formålet er å synliggjøre gjennom en offentlig tilgjengelig beslutning hvilke føringer som følger av slike vedtak, og hvordan kommunen kan tenke seg at disse følges opp. Tilsvarende vedtak fattes allerede av mange kommuner som benytter utbyggingsavtaler. Opplysning om at kommunen har fattet et vedtak i tråd med § 64 a kan gjerne gis i forbindelse med møter som innleder planarbeid eller avtaleforhandling.

Bestemmelsen legger opp til at kommunen må ha fattet et *vedtak* som angir kommunens forutsetninger. Departementet mener med dette ikke at beslutningen skal være et påklagbart enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2, men at det må ha blitt fattet som en formell beslutning av kommunestyret, jf. kommuneloven § 30. Vedtaket vil således kunne underlegges lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59. Formålet med å stille et slikt krav er at vedtaket da følger faste rammer for varsling, saksbehandling, offentlighet mv. Kommunestyrets myndighet etter § 64 a kan ikke delegeres, jf. forslaget til endring av plan- og bygningsloven § 8.

Forslaget til § 64 a fastsetter ikke en bestemt sakstype vedtaket må fattes i sammenheng med. Dette vil være opp til kommunen, ut fra hva den finner hensiktsmessig, men slike beslutninger bør etter departementets mening søkes truffet i forbindelse med kommunens ordinære planlegging. Departementet antar at det for eksempel kan være aktuelt å knytte kommunens forutsetninger til boligpolitiske handlingsplaner, utbyggingsprogram, separate prinsippvedtak eller i forbindelse med vedtak av kommuneplan eller kommunedelplan.

Kommunens vedtak skal for det første angi *i hvilke tilfeller utbyggingsavtale er en forutsetning for utbygging*. Dette kan gjøres i forbindelse med konkrete utbyggingsområder, der kommunen ser behov som best løses gjennom avtale. Det vil også kunne fattes vedtak som omfatter større deler av kommunen, f.eks ved å angi at detaljene rundt opparbeiding av veg, vann og avløp skal søkes løst gjennom avtale. Det sentrale er at grunneier/utbygger får en klar forståelse av at fremforhandling av en avtale med kommunen vil inngå i prosjektet. Et slikt vedtak vil dermed kunne gjelde for flere utbygginger og avtaler.

Kommunens vedtak må for det andre *synliggjøre kommunens forventninger til avtalen*. Grunneier/utbygger og andre skal få et inntrykk av hvilke elementer kommunen forventer at avtalen skal inneholde. Dette kan gjelde utbyggingstakt, boligpolitiske forhold, behov for infrastruktur mv. Vedtaket

etter § 64 a skal gi en viss forutberegnelighet på nivået som forventes, men vil ikke være bindende føringer for utbyggingen av et område. Slike føringer gis i plan og planbestemmelser, blant annet gjennom rekkefølgekrav. Det er mao. ikke meningen at § 64 a legger opp til et løfte fra kommunen om at utbygging vil bli tillatt hvis forutsetningene i vedtaket innfris gjennom utbyggingsavtale. Kommunens planmyndighet skal ikke bindes opp gjennom vedtaket. Formålet er at utbygger/grunneier og tredjeparter skal få et forvarsel om kommunens forutsetninger før avtaleforhandlinger og en eventuell planprosess.

Formålet med bestemmelsen er videre ikke å bestemme hva en avtale *skal* inneholde. Kommunen vil ikke være bundet til å videreføre alle de forutsetninger som er angitt i et vedtak etter § 64 a. Det er heller ikke meningen å legge absolutte rammes for hvor langt en avtale kan gå. Disse rammene framgår av § 64 b *Avtalens innhold*. Det er likevel ikke utenkelig at det kan få konsekvenser hvis det under forhandlinger fremkommer krav eller forutsetninger som går lenger enn det som følger av et vedtak etter § 64 a, selv om disse ligger innenfor rammene av § 64 b. Det kan for eksempel tenkes at utbyggingsprosjektet ikke lar seg gjennomføre som følge av de utvidede kravene. Departementet anser imidlertid at det skal mye til før dette skjer.

Ny § 64 b. Avtalens innhold

En utbyggingsavtale kan gjelde forhold som kommunen har gitt bestemmelser om i arealdelen til kommuneplan, reguleringsplan eller bebyggelsesplan.

Avtalen kan også regulere antallet boliger i et område, største og minste boligstørrelse, og nærmere krav til bygningers utforming der det er hensiktsmessig. Avtalen kan også regulere at kommunen eller andre skal ha fortrinnsrett til å kjøpe en andel av boligene.

Avtalen kan også gå ut på at grunneier eller utbygger skal besørge eller helt eller delvis bekoste tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av planvedtak. Slike tiltak må stå i et rimelig forhold til utbyggingens art og omfang og kommunens bidrag til gjennomføringen av planen og forpliktelser etter avtalen.

Avtalen kan uansett gjelde forskuttering av kommunale tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av planvedtak.

Merknader

Forslaget til § 64 b setter grenser for hvilke forpliktelser avtalen kan pålegge utbygger/grunneier. Ut-

gangspunktet for departementets forslag er et ønske om å hindre uheldige utslag av utbyggingsavtaler. Det siktes da særlig til avtalevilkår som legger for stort press på økonomien i utbyggingsprosjekter, med de følger dette kan få for utbyggingsprosjektene gjennomførbarhet, byggekostnader, tomtepriser og boligpriser. Samtidig skal reglene være fleksible, slik at kommune og grunneier/utbygger i størst mulig grad kan komme frem til avtaler som er egnet til å få gjennomført planen og utbyggingsprosjektet.

Departementets forslag innebærer ikke et absolutt forbud mot vilkår som kan forplikte utbygger/grunneier til å bidra til såkalt «sosial infrastruktur», som skoler og barnehager. Den viktigste grunnen til dette er at det er svært vanskelig å lage presise og anvendelige avgrensinger. Både konkrete forbud og angivelser av konkrete tillatte tiltak innebærer en klar fare for å utelukke tiltak som begge parter kan anse som hensiktsmessige og riktige i forhold til utbyggingsprosjektet. Reglene skal også være dynamiske, slik at de vil kunne fungere i tråd med den fremtidige utviklingen. Departementets forslag tar utgangspunkt i Bygningslovutvalgets forslag til § x-2 og elementer av Planlovutvalgets forslag til §§ 18-1 og 18-3.

Kommunen vil selvsagt uansett måtte inngå avtalen innenfor rammene av de ulovfestede reglene om myndighetsmisbruk. Forslaget til innhold i avtalen trekker imidlertid snevrere rammes enn det som følger av disse reglene.

Utgangspunktet for hva som kan avtales gis i *første ledd*, som bestemmer at avtalene kan gjelde *forhold som kommunen har gitt bestemmelser om i arealdelen til kommuneplan, reguleringsplan eller bebyggelsesplan*. Både Bygningslovutvalget og Planlovutvalget foreslår en slik regel. Regelen setter materielle rammes for hva avtalen kan gå ut på, ved at den bare kan inneholde elementer som kan vedtas og er vedtatt i bindende plan, sml. § 64 siste ledd. Dette er en snever ramme i forhold til gjeldende muligheter for utbyggingsavtaler. Bestemmelsen innebærer at avtalen ikke kan utvide kommunens planmyndighet eller legge strengere føringer for det enkelte prosjekt enn det som ligger i planen. Avtalen kan imidlertid presisere innholdet i planbestemmelser. Oppfyllelsen av forutsetninger, f.eks. i rekkefølgekrav, omfattes ikke av første ledd. Eventuelle vilkår i avtale ut over planens bestemmelser kan bare skje etter særskilt angitte hjemler, jf. andre, tredje og fjerde ledd.

Formuleringen *har gitt* forutsetter at planen er vedtatt før avtalen blir rettslig bindende. Avtalen kan altså ikke foregripe planvedtak. Dette følger også eksplisitt av § 64 c femte ledd. Det er imidler-

tid ingen ting i veien for at avtalen fremforhandles parallelt med prosessen frem mot planvedtaket.

Andre ledd gir kommunen adgang til å regulere boligpolitiske forhold og bygningers utforming i utbyggingsavtale, for eksempel krav til universell utforming. Forslaget til reglene i andre ledd ble ikke eksplisitt foreslått av Planlovutvalget eller Bygningslovutvalget, men følger for en stor del implisitt av begge utvalgenes forslag, jf. omtalen i kapittel 2.6.3.

Første punktum åpner for at avtalen kan fastsette fordeling av boligtyper og leilighetsstørrelser og sikring av minstestørrelse. Det kan videre stilles nærmere krav til *bygningers utforming der det er hensiktsmessig*. 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.

Dagens praksis med at det henvises til de krav Husbanken stiller for å innvilge lån eller støtte (såkalt «husbankstandard») vil ikke kunne opprettholdes etter den foreslåtte bestemmelsen. I den grad avtalen skal inneholde kvalitetskrav, må disse oppgis direkte. Avtalepartene vil være tjent med at det under forhandlingene tas stilling til de konkrete kravene.

Krav til kvalitet, herunder universell utforming, kan stilles til alle typer bygninger, ikke bare boliger. Utvalgenes henvisning til styring av standard gjelder bare boliger. Departementet anser imidlertid at det er viktig at hensyn til for eksempel universell utforming også ivaretas for bygninger med andre formål, både der offentligheten skal ha alminnelig adgang og der bygningen skal tjene som arbeidsplass.

Etter *andre punktum* kan avtalen gi kommunen eller andre rett til å kjøpe en andel av boligene. Det forutsettes at ervervet skjer til markedspris, altså samme pris som utbygger ville fått ved ordinært salg under de samme forutsetningene. Det vil ikke være tillatt å avtale en pris eller metode for prisfastsetting som innebærer at kommunen får overta boligene billigere enn det utbygger kunne fått på det åpne markedet. Dette følger også av grensene for hva avtalen kan pålegge grunneier/utbygger å besørge eller bekoste etter tredje ledd.

Ved vurdering av markedspris kan det tas utgangspunkt i boligens utforming og formål. Prisen skal ikke nødvendigvis tilsvare det utbygger kunne oppnådd ved salg uten føringer for hvilken brukergruppe boligen er tiltenkt. At boligen gjennom plan eller avtale utformes eller er tiltenkt å dekke et spe-

sielt behov, vil således kunne gjenspeiles i prisen. *Eller andre* sikter i første rekke til private eller offentlige organisasjoner med boligpolitisk formål, som skal benytte boligene til denne virksomheten.

Tredje ledd åpner for at det kan avtales at grunneier/utbygger skal besørge eller helt eller delvis bekoste tiltak som skal avhjelpe offentlige behov som skapes av utbyggingen. Departementets forslag tar utgangspunkt i Bygningslovutvalgets forslag til § x-2 annet ledd, men kriteriene «saklig sammenheng og tjene interessene i utbyggingsområdet» er tatt ut av lovteksten. Departementet mener de uansett vil være forutsetninger for at det lovfestede kriteriet *nødvendige for gjennomføringen av planvedtak* er oppfylt, jf. nedenfor. Dette vil gi en regel som er enklere å anvende, men det er ikke departementets intensjon å utvide rammene foreslått av Bygningslovutvalget. Det er lagt til ett tilleggskriterium om at avtalens ytelser fra grunneier/utbygger må stå i forhold til kommunens forpliktelser etter avtalen, jf. nedenfor.

Departementet har ikke funnet det hensiktsmessig å foreslå en regel med en positiv opplisting av tillatte tiltak slik Planlovutvalget gjør i sitt lovforslag. En slik regel ville etter departementets mening være for lite fleksibel, og kunne ødelegge for mulighetene for gjennomføring av utbygging i mange situasjoner.

Med formuleringen *besørge eller helt eller delvis bekoste* 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. Regelen har særlig sammenheng med reglene om offentlige anskaffelser, jf. omtalen i kapittel 2.6.7. Det vil i mange tilfeller stride mot disse reglene at en avtale pålegger utbygger/grunneier å stå for gjennomføringen selv. *Besørge* dekker derfor også situasjonen der utbygger/grunneier ivaretar anskaffelsesreglene på kommunens vegne. Departementet viser for øvrig til NOU 2003:24 s. 172.

Tredje ledd stiller opp kriterier for hvilke tiltak utbygger skal kunne påta seg gjennom avtale. Etter departementets mening vil krav om tiltak som følger av plan- og bygningsloven, forskrift, vedtekt eller plan i medhold av plan- og bygningsloven uansett oppfylle disse kriteriene. For eksempel vil opparbeiding av infrastruktur i tråd med § 67 eller sikring mot fare eller vesentlig ulempe etter § 68 alltid også kunne tas inn i avtale. For tiltak ut over det kommunen ensidig kan pålegge må det vurderes om kriteriene er oppfylt.

Hovedkriteriet er at tiltaket er *nødvendige for gjennomføringen av planvedtak*, jf. tredje ledd *første punktum*. For å være *nødvendig* må tiltaket ha sak-

lig sammenheng med gjennomføringen av planen. Utbyggingen må være den direkte foranledningen til behovet for ytelsen, slik at det er en relevant og nær sammenheng mellom ytelsen og planens innhold. Ytelsen må tjene interessene i utbyggingsområdet (veg, barnehage, parkområde) eller avhjelpe skadevirkninger eller ulemper av den konkrete utbyggingen.

At tiltaket skal tjene interessene i utbyggingsområdet, innebærer ikke at tiltaket skal være eksklusivt til nytte for utbyggingsområdet. Det avtalte tiltaket må imidlertid fylle et behov i området, både når det gjelder art og tilgjengelighet. For den nærmere forståelsen av *nødvendig*, *saklig sammenheng* og *tjene interessene* vises til NOU 2003:24 s. 171. Også tiltak som ikke tjener interessene i utbyggingsområdet kan anses «nødvendig» hvis de i stedet *avhjelper skadevirkninger* eller ulemper av den konkrete utbyggingen. Dette kan for eksempel være støyskjerming utenfor planområdet der økt trafikk gjennom et tilgrensende område tilsier behov for dette. Adgangen til å gi pålegg om slike tiltak vil likevel i de aller fleste tilfeller følge av lovgivning, eller kunne pålegges i plan.

Av *annet punktum* følger at det i tillegg til et nødvendighetskrav også foreligger et krav om forholdsmessighet. Kostnaden eller omfanget av de tiltak som grunneier/utbygger lovlig kan besørge skal for det første vurderes opp mot selve utbyggingsart og omfang. Det innebærer at størrelsen på den private ytelsen vil kunne øke med størrelsen på utbyggingen, og tilsvarende at rommet for å avtale private ytelser blir snevrere jo mindre utbygging det er snakk om. Loven angir likevel ikke noe bestemt minsteomfang før det overhodet kan være tale om utbyggingsavtaler etter tredje ledd. Dette forholdsmessighetskravet vil kunne være delvis overlappende med nødvendighetskravet etter første punktum, men blir likevel framhevet spesielt. Som et eksempel på at både nødvendighetskravet og forholdsmessighetskravet kan slå inn, kan man tenke seg en boligutbygging der trafikken skal gå gjennom et etablert boligområde. Jo flere boenheter det er snakk om, desto mer nødvendig kan det være med tiltak mot trafikkstøy i det eksisterende boligområdet, og jo mer forholdsmessig vil et krav framstå for utbygger/grunneier. Det vises til NOU 2003:24 s. 171 flg.

Lovforslaget innebærer ikke et absolutt forbud mot såkalt «sosial infrastruktur», men slike vilkår kan etter departementets mening kun tenkes i spesielle tilfeller. Dette følger blant annet av at tiltaket må være nødvendig for gjennomføring av planvedtak. Selv om nye boliger, og dermed nye innbyggere, kan sies å medføre behov for flere skoleplasser,

er dette alene ikke tilstrekkelig til å si at bidrag til skole er nødvendig for gjennomføring av planvedtak. Tilførsel av skoleplasser vil uansett ikke være «nødvendig» før den eksisterende og planlagte kapasiteten på stedet er sprengt eller vil bli det som følge av utbyggingen. Blant annet fordi tiltak skal stå i forhold til utbyggingens art og omfang, innebærer tredje ledd uansett at en avtale om skolekapasitet ikke kan medføre bidrag til mer enn det antall elevplasser utbyggingen konkret medfører behov for. At skolekapasiteten sprenges ved tilførselen av noen elever, slik at det blir behov for en helt ny skole, kan ikke føre til en avtale om bidrag til hele skolen.

Departementets forslag til andre punktum krever videre at utbyggers ytelse må stå i rimelig forhold til de bidrag eller byrder avtalene medfører for kommunen. Det skilles mellom *kommunens bidrag til gjennomføringen av planen* og *forpliktelser etter avtalen*. Regelens formål er å sørge for balanserte avtaler. I *kommunens bidrag til gjennomføring av planen* ligger at kommunen ved egen aktivitet kan øke rommet for grunneiers/utbyggers ytelser etter avtalen. Der kommunens rolle er avgrenset til å vedta selve arealplanen vil adgangen til å stille tyngende vilkår bli mindre, slik at forholdsmessighetsvurderingen utelukkende knyttes til utbyggingens art og omfang. Her kan ytelsen eventuelt være avgrenset til forskuttering, jf. siste ledd. Der kommunen for eksempel endrer egne investeringsplaner og forserer utbyggingen av kommunal infrastruktur til fordel for utbyggingsprosjektet, vil det være rimelig at også rammene for en utbyggingsavtale utvides.

Et reguleringsvedtak kan etter forholdene innebære en stor belastning for kommunen som sådan, eller for deler av kommunens innbyggere, også i tilfeller der kommunen ikke tar aktivt økonomisk del i selve utbyggingen. For eksempel kan et klarsignal for en større utbygging medføre at tidligere verdifulle aktiviteter på utbyggingsarealet blir fortrent, eller at naboer og eksisterende infrastruktur utsettes for økt belastning. Også når det forholder seg slik, vil det kunne være grunnlag for å utvide rammene for en utbyggingsavtale. Språklig dekkes dette neppe av formuleringen *kommunens bidrag til gjennomføringen av planen*, men departementet legger til grunn at slike hensyn kan tas med både i nødvendighetsvurderingen og forholdsmessighetsvurderingen.

Med betegnelsen *kommunens forpliktelser etter avtalen* siktes det til ytelser fra kommunen av rendyrket privatrettslig karakter. Avtalen kan for eksempel også gjelde overdragelse av fast eiendom fra kommunen til grunneier/utbygger eller samar-

beid om opparbeiding av infrastruktur. Rene avtaler om overdragelse av fast eiendom reguleres ikke av reglene i forslaget til kapittel XI-A, jf. merknadene til § 64. Det samme vil gjelde andre avtaler om salg eller tjenester. At en avtale som ellers omfattes av kapittel XI-A også gjelder en eiendomsoverdragelse eller lignende kan imidlertid ikke innebære at hele avtalen er unntatt. Dette ville kunne føre til omgåelse av reglene. Samtidig kan ikke en slik kombinert avtale medføre at kommunen ikke får verdifastsatt sine ytelser etter vanlige prinsipper. Dette ville innebære en sterk inngripen i kommunens autonomi og handlefrihet, og ligge utenfor formålet med kapittel XI-A. Private motytelser for slike forpliktelser for kommunen blir dermed ikke underlagt begrensningene i § 64 b tredje ledd. Regelen kan skape kompliserte og vanskelige vurderinger av om en kommunal forpliktelse har en slik «privat» karakter at den ikke er underlagt begrensninger mht. utbyggers motytelser. Departementet kan imidlertid ikke se at vurderingene ville bli enklere hvis den i stedet gikk ut på om kommunens ytelser faller innenfor eller utenfor virkeområdet til kapittel XI-A.

Der avtalen inneholder slike privatrettslige element, må partene velge om de vil dele avtalen i to: en rent privatrettslig avtale, der kommunens rolle som planmyndighet ikke er knyttet til avtalen, og en utbyggingsavtale i lovforslagets forstand. Partene kan ellers velge å inngå en kombinert avtale, der anvendelsen av kriteriene i bestemmelsen blir mer relative, sett i forhold til de økonomiske ytelsene.

Tredje ledd inneholder ikke et uttalt forbud mot gaver, slik Planlovutvalget foreslår i § 18–1 andre ledd. Gaver vil etter departementets mening måtte vurderes etter kriteriene i tredje ledd, og uforholdsmessige ytelser vil uavhengig av betegnelse være ulovlige.

I *fjerde ledd* foreslås en regel om *forskuttering*. En slik regel er ikke foreslått av noen av utvalgene, men kan tenkes å ligge innenfor utvalgenes forslag etter en konkret vurdering. Utbygger kan etter forslaget uansett påta seg å forskuttere kommunens utgifter for et aktuelt tiltak. Kommunen skal da etter en nærmere avtalt plan betale tilbake utgiftene. Der utbygger besørger oppføringen er det en forutsetning at tiltaket som forskutteres skal overtas av kommunen. Tidspunktet må avtales, men bør i utgangspunktet fremgå av kommunalt utbyggingsprogram e.l., jf. § 64 a. Forskuttering kan i utgangspunktet skje for alle kommunale tiltak som er *nødvendige for gjennomføringen av planvedtak*. Tiltaket skal være en følge av utbyggingsprosjektet. Vurderingen av hva som anses *nødvendig* vil tilsvare vurderingen etter samme kriterium i tredje ledd. Vilkår om forskuttering i en utbyggingsavtale kan alt-

så bare gjelde tiltak som for eksempel ut fra rekkefølgekrav anses nødvendige for gjennomføringen av det aktuelle planvedtaket. Der tiltaket ikke har slik sammenheng med gjennomføring av plan, er det etter departementets mening mer hensiktsmessig at avtalen inngås separat, for eksempel som en OPS-avtale.

Størrelsen på det tiltaket utbygger/grunneier forskutterer kan imidlertid være større enn det behovet som utløses av utbyggingen. Utbyggingen kan for eksempel utløse et anslått behov for femti skoleplasser. Hvis dette medfører at det må bygges en helt ny skole, vil avtale om forskuttering kunne gjelde hele skolen.

En avtale om forskuttering innebærer at kommunen skal refundere utbyggers utgifter. I avtalen kan kommunen kompenseres for utgifter eller ulemper som følger av utbyggingen, som rentekostnader, men ikke ordinære utgifter til drift og vedlikehold. Utbyggers ekstra belastning ved forskutteringen må vurderes i forhold til tredje ledd.

Avtale om forskuttering etter fjerde ledd vil også i andre tilfeller ligge nær opp til OPS-avtaler. Departementet anser at det i flere tilfeller kan tenkes at OPS-avtaler vil være et bedre alternativ for partene enn forskuttering. Hvilken avtaleform som skal benyttes bør derfor vurderes nøye, og det kan etter departementets syn være en svakhet ved avtalens tilblivelse hvis OPS-avtale overhodet ikke er vurdert.

Ny § 64 c. Saksbehandling og offentlighet

Kommunen skal kunngjøre oppstart av forhandlinger om utbyggingsavtale. Kommunen skal legge til rette for medvirkning av berørte grupper og interesser.

Dersom fremforhandlet forslag til utbyggingsavtale bygger på kompetansen i § 64 b annet eller tredje ledd, skal forslaget legges ut til offentlig ettersyn med 30 dagers frist for merknader.

Når utbyggingsavtale er inngått, skal denne kunngjøres.

Reglene i første til tredje ledd gjelder tilsvarende ved eventuelle endringer i utbyggingsavtalen.

Kommunen kan ikke inngå bindende utbyggingsavtale om et område før arealplanen for området er vedtatt.

Merknader

Forslag til § 64 c inneholder regler som skal sørge for gjennomsiktighet og en god prosess. Forslaget følger i hovedsak Bygningslovutvalgets § x-4, men inneholder også en rekke elementer fra Planlovut-

valgets forslag til § 18–4. En viktig side av utbyggingsavtaler er at kommunens rolle som forhandlingspart er knyttet til rollen som plan- og bygningsmyndighet. 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.

Etter *første ledd første punktum* skal oppstart av forhandlinger om utbyggingsavtale kunngjøres. Dette vil bidra til at tredjeparter blir oppmerksomme på forhandlingene. De kan således følge med på planleggingsprosessen og avtaleprosessen, og reagere der de mener deres interesser påvirkes. Der utlegging av plan til offentlig ettersyn og oppstart av avtaleforhandlinger skjer samtidig, kan prosessene kunngjøres samlet. Det kan også tenkes at kunngjøringen tas sammen med andre kunngjøringer som gjelder utbyggingen, for eksempel ved konsekvensutredning, anbudsinnbydelse etter regelverk om offentlige anskaffelser osv. Ellers blir det behov for separate kunngjøringer. Det vises for øvrig til Bygningslovutvalgets merknader til § x-4 første ledd. *Andre punktum* tilsvarende Planlovutvalgets forslag til § 18–4 første ledd andre punktum. Bestemmelsen trekker opp generelle føringer for kommunens forhandlinger, ved å presisere kommunens plikt til å innhente synspunkter fra berørte og legge til rette for deltagelse. Omfanget og opplegget for slik medvirkning må stå i rimelig forhold til hva avtalen forventes å omfatte. Det vises til om-talen av dette punktet i NOU 2003:14 s. 341.

Andre ledd regulerer tilfellene der avtaler går ut over det kommunen ensidig kan pålegge gjennom plan. I slike tilfeller skal avtalen legges ut til eget ettersyn, slik at berørte tredjeparter gjøres kjent med avtalen. Ettersynet vil gi berørte anledning til å se avtalen og planen den relaterer seg til i sammenheng, og gi dem mulighet for å komme med innvendinger. Det vises til Bygningslovutvalgets merknader til § x-4 andre ledd.

Når utbyggingsavtalen er inngått, skal den kunngjøres etter bestemmelsen i *tredje ledd*. Lovens regler om offentlighet er utformet slik at dersom en utbyggingsavtale fremforhandles parallelt med utarbeidelse av ny arealplan, kan kunngjøringen tidligst skje samtidig med kunngjøring av den nye arealplanen. Kunngjøringen vil være viktig for å synliggjøre hvordan planen gjennomføres, og hvilke hensyn som har blitt vektlagt i prosessen. Det vises for øvrig til Bygningslovutvalgets merknader til § x-4 tredje ledd.

Fjerde ledd fanger opp tilfeller der partene i et-

tertid blir enige om at det er ønskelig med endringer i allerede inngått utbyggingsavtale. At avtalen reforhandles kan innebære at gjennomføringen av plan endres, og de samme hensyn som gjelder for kunngjøring av oppstart av forhandlinger om utbyggingsavtale gjør seg gjeldende her. Det vises til merknadene til Bygningslovutvalgets forslag til § x-4 fjerde ledd.

Femte ledd bestemmer at kommunen ikke kan inngå bindende utbyggingsavtale før arealplan er vedtatt. Forhandlinger kan skje parallelt med behandlingen av plan, før plan er vedtatt, mens endelig avtale må avvete planvedtaket. Formålet er å unngå en forhåndsbinding av kommunens planmyndighet, herunder å sikre at planprosessen etter loven er fullført før avtalen formaliseres. Det er ikke noe i veien for at avtalen inngås i samme kommunestyremøte som planen vedtas dersom prosessene har gått parallelt. Den private part kan forplikte seg før plan er vedtatt, og dersom planen endres av kommunestyret etter dette tidspunkt, kan den private part eventuelt påberope seg bristende forutsetninger.

Regelen om kunngjøring innebærer at alle utbyggingsavtaler skal kunngjøres, selv om hoveddelen av avtalen er av utelukkende privatrettslig karakter, og at innslaget av myndighetsutøvelse er lite. I slike tilfeller kan kommunen velge å dele avtalen i to, slik som nevnt under merknaden til § 64 b. Den privatrettslige avtalen trenger da ikke kunngjøres etter § 64 c. Dersom partene velger en kombinasjonsavtale der både økonomiske ytelser og forvaltningsmyndighet inngår i kommunens forpliktelser, må avtalen kunngjøres.

Ny § 64 d. Klage

Utbyggingsavtaler kan ikke påklages.

Utbygger eller grunneier må reise søksmål om gyldigheten av en utbyggingsavtale før kommunen har gitt rammetillatelse for det tiltaket avtalen gjelder.

Merknader

Departementet har vurdert spørsmålet om klagerett prinsipielt og praktisk, og foreslår en lovbestemmelse som slår fast at avtalene ikke kan påklages. Resultatet blir at eventuelle uoverensstemmelser avgjøres av domstolene. Departementets forslag avviker således fra både Planlovutvalgets og Bygningslovutvalgets forslag. Hvorvidt utbyggingsavtaler bør kunne påklages er et komplisert og prinsipielt viktig spørsmål. Avtalene 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. Departementet viser til rundskriv H-5/02 og redegjørelsen i NOU 2003:24 kapittel 9.4.2, s. 148 flg.

Hvorvidt utbyggingsavtaler bør kunne påklages er vurdert forskjellig i forhold til hvem som kan tenkes å ha interesse av å påklage kommunens beslutninger i forbindelse med utbyggingsavtale. For grunneiers/utbyggers del finner departementet liten grunn til å klagerett. Etter lovforslaget § 64 b trekkes stramme rammer for hvor langt avtalen kan gå i å pålegge plikter. Gjennomføring av plan gjennom avtale må være basert på lovlig vedtatt plan, jf. § 64 b første ledd, og omfattes således av de prosesser for sikring av deres interesser som gjelder plan. Øvrige elementer i avtalen vil i mange tilfeller ikke gå lenger enn det kommunen uansett kunne pålegge med hjemmel i plan- og bygningsloven, og det er for øvrig strenge rammer for hvor langt avtalen kan gå.

Ved siden av dette legger lovforslaget opp til forbedret forutsigbarhet for grunneier/utbygger, jf. særlig § 64 a, og en god og åpen forhandlingsprosess, jf. § 64 c. Også innenfor disse rammene kan grunneier/utbygger uansett ikke pålegges mer gjennom avtale enn det som følger av eget eksplisitt samtykke. Departementet innser at det kan forekomme tilfeller der grunneier/utbygger opplever et sterkt press til å påta seg forpliktelser, og at en henvisning til domstolsbehandling i slike tilfeller kan være tyngende. Hensynet til slike tilfeller må imidlertid veies mot at muligheten for en avtalepart til å klage vil kunne gi en skjevhet i balansen mellom partene. Departementet er også bekymret for omkamper, blant annet der forutsetningene for utbyggingsprosjektet endres. Slike prosesser bør forutses og innarbeides i avtalen, og eventuelt håndteres gjennom reforhandling av avtalen.

Når det gjelder tredjepartsinteresser som berøres av utbyggingen, har departementet funnet større grunn til å vurdere klagerett. Disse partene er som oftest ikke direkte representert ved forhandlingene om utbyggingsavtale, og interessene kan være i strid med de interessene som ligger til grunn for avtalen. Når departementet ikke foreslår klagerett for disse partene, har dette sammenheng med at det ikke er avtalen, men de offentlige vedtak avtalen knytter til, som er avgjørende for tredjepartsinteressene. Der avtalen er direkte knyttet til gjennomføring av plan, kan avtalen ikke gå lenger enn det som er lovlig vedtatt, jf. § 64 b første ledd. Også der det hevdes av de «fordeler» kommunen oppnår gjennom avtalen har ført til at andre hensyn har blitt skadelidende, er det ikke avtalen selv som leg-

ger direkte føringer for tredjemannsinteressene, men plan eller eventuelt byggetillatelse. Disse offentlige beslutningene kan påvirkes eller eventuelt påklages etter reglene som gjelder for dem. En utbyggingsavtale vil være en faktisk forutsetning som må tas i betraktning ved vurdering av planen, og en ugyldig avtale vil kunne tillegges betydelig vekt der avtalen er en viktig forutsetning for utformingen av planinnholdet og vedtagelsen av planen. Departementet anser for øvrig at hensynet til tredjemannsinteressene styrkes betydelig gjennom forslaget til saksbehandlingsregler i § 64 c, ved at kunnskap om avtalene vil gjøre muligheten for reell deltagelse i debatten mulig.

Departementet antar for øvrig at utbyggingsavtale kan tenkes å måtte vurderes i klagesak, der avtalen er en forutsetning for lovligheten av byggetiltaket. Det siktes da særlig til tilfeller der rekkefølgekrav i plan oppfylles gjennom avtale. I slike tilfeller kan det tenkes at tredjeparter klager med påstand om at byggetillatelse er ulovlig fordi planens forutsetninger ikke er oppfylt, og klageinstansen må da vurdere dette. Dette vil ikke være en vurdering av utbyggingsavtalens lovlighet, men om den oppfyller planens krav.

Etter *andre ledd* har utbygger/grunneier frist for å gå til søksmål om gyldigheten av hele eller deler av avtalen. Fristen er satt til det tidspunkt det gis rammetillatelse for det byggeprosjektet avtalen gjelder. Grunnen til at grensen settes her er at departementet ellers ser en fare for at en kommune i god tro baserer planvedtak og eventuelle forpliktelser på forventede ytelser etter avtalen. Hvis disse ytelsene faller bort etter at rammetillatelse er gitt, vil kommunen ikke kunne endre planen, noe som kan gi uheldige konsekvenser for kommunen. Det kan innvendes at en slik regel ikke bare legger en tidsmessig begrensning på adgangen til å gå til søksmål, men i realiteten setter en mulig sperre for søksmål. Dette fordi utbygger/grunneier nødvendig vil gå til søksmål hvis kommunen svarer med å nedlegge midlertidig bygge- og deleforbud eller truer med dette. Bygge- og deleforbud er imidlertid et enkeltvedtak som kan påklages, og hvis det nedlegges for å hindre overprøving av en ulovlig avtale, vil vedtaket ikke være gyldig.

Ved et søksmål kan retten komme til at en del av avtalen vedrørende utbyggers/grunneiers forpliktelser er ugyldig. Dette får ikke konsekvenser for gyldigheten av planvedtak fattet i forbindelse med avtalen, selv om avtalen var en forutsetning for kommunestyrets vedtagelse av planen. Planen blir stående inntil kommunen eventuelt endrer den. Utbyggingsavtalen, eller gyldigheten av den, kan imidlertid heller ikke få den konsekvens at kommu-

nen mister eller får begrenset adgangen til å endre planen eller fatte vedtak om bygge- og deleforbud etter plan- og bygningsloven § 33. Departementet kan ikke se at en utbyggingsavtale lovlig kan innebære at kommunen har fraskrevet seg sin myndighet etter reglene i plan- og bygningsloven. Om en endring av planvedtak (som ligger til grunn for avtalen) kan få konsekvenser for kommunen må vurderes ut fra avtalen, med de begrensinger som følger av den ulovfestede læren om forhåndsbinding av forvaltningsmyndighet.

Ny § 64 e. Forskrifter

Departementet kan gi ytterligere regler om krav til avtaleinngåelsen, typer av tiltak som kan omfattes, og hvordan avtalevilkårene skal gjennomføres.

Merknader

Forslaget til lovregulering av utbyggingsavtaler gjelder et komplisert samfunnsområde, og det inngås mange forskjellige typer avtaler. Det er videre usikkert hvordan praksis vil utvikle seg, både når det gjelder avtalene selv, og forhold utenfor som påvirker dem, for eksempel annen lovgivning. Lovforslaget åpner videre for mange forskjellige løsninger, og kan innebære flere uavklarte spørsmål. Det vil etter departementets mening være hensiktsmessig med en mulighet for å trekke grenser og foreta presiseringer innefor de rammene lovforslaget trekker opp, uten å gå veien om lovendring. Det bør også være mulig å foreta justeringer i forhold til hvilke tiltak som omfattes av bestemmelsene, for eksempel ved at bestemte typer ikke omfattes. Det kan eventuelt utarbeides nærmere regler for saksbehandling. Det kan også bli hensiktsmessig å regulere nærmere i hvilke tilfeller unntaksregelen i § 64 f annet ledd kan benyttes. Departementet foreslår derfor en særskilt forskriftshjemmel for lovens kapittel XI-A Utbyggingsavtaler.

Det er etter departementets vurdering behov for en slik forskriftshjemmel selv om den generelle forskriftshjemmelen i lovens § 6 i og for seg dekker hele loven. Dette er også gjort i andre tilfeller, jf. for eksempel § 89 annet ledd.

Ny § 64 f. Dispensasjon. Samtykke til å fravike reglene

Det kan ikke gis dispensasjon i medhold av § 7 fra bestemmelsene i dette kapitlet.

Departementet kan etter søknad gi samtykke til å fravike reglene i kapittel XI-A der samfunnsmessige interesser tilsier det.

Merknader

I og med at reglene om utbyggingsavtaler setter rammer for kommunens avtaler i plan- og byggesaker, er det etter departementets mening klart at *kommunene* ikke bør kunne dispensere fra reglene. Departementet antar at dispensasjon uansett ikke vil være mulig, men foreslår i *første ledd* allikevel en regel for å presisere dette.

I *andre ledd* åpnes det for at *departementet* under visse omstendigheter kan samtykke til at reglene i plan- og bygningslovens nye kapittel XI-A fravikes for konkrete utbyggingsprosjekter. Bruken av utbyggingsavtaler gjelder mange forskjellige typer tiltak, og det kan etter departementets mening tenkes tilfeller der prosjektet omfattes av reglene, selv om det ikke er av en slik art at det ligger innenfor det lovforslaget er ment å regulere. For eksempel kan det forekomme at noen ønsker å gi en gave til kommunen i form av et museum, et bibliotek, et idrettsanlegg e.l., uten motytelser, men med ønsker om plassering, utforming e.l. I slike tilfeller kan også spørsmål om tiltakets plassering mv. inngå i en avtale, slik at den oppfattes å ligge innenfor reglene. Spesielle arrangementer, for eksempel idrettsarrangementer som OL, vil også innebære bruk av avtaler om utbygging, der de foreslåtte reglene om utbyggingsavtaler vil være lite hensiktsmessige. Det samme kan gjelde utbygging av store industrianlegg. Departementet mener at det heller ikke kan utelukkes at det kan forekomme mindre utbygginger der reglene om utbyggingsavtaler er lite egnet.

Forslaget åpner for at det kan inngås avtaler for konkrete utbyggingsprosjekter uten at reglene i kapittel XI-A kommer inn. Regelen åpner ikke for at departementet unntar geografiske (hele eller deler av kommuner) eller tematiske (avtaletyper) områder fra reglene. Slike generelle unntak bør eventuelt følge av forskrift.

Departementet vil vurdere om myndigheten etter § 64 f bør delegeres til fylkesmennene.

Ikrafttreden. Overgangsordninger

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Lovens bestemmelser kommer ikke til anvendelse på avtaler som er inngått før lovens ikrafttredelse.

Merknader

Forslaget gir en oversiktlig og enkel regel. Aktiviteten mht. utbyggingsavtaler med «urimelige» vilkår later til å være relativt lav. Det er grunn til å anta at

både kommuner og utbyggere avventer en lovregulering, og vil innrette seg etter reglene også før de trer i kraft. Det antas dermed at det ikke er nødvendig med overgangsregler.

For å sikre at overgangen til lovregulering ikke gir uheldige utslag for pågående forhandlinger, der partene allerede har kommet langt i forhandlinger med utgangspunkt i gjeldende rett, bør det være en viss periode fra endringslovens vedtagelse til den trer i kraft. Departementet anslår at et halv år etter vedtagelse burde være tilstrekkelig, og anser det

som hensiktsmessig at regjeringen vedtar ikrafttreden en passende periode etter vedtagelsen.

Kommunal- og regionaldepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringer i plan- og bygningsloven (utbyggingsavtaler).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i plan- og bygningsloven (utbyggingsavtaler) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i plan- og bygningsloven (utbyggingsavtaler)

I

I plan- og bygningslov 14. juni 1985 nr. 77 gjøres følgende endringer:

§ 8 skal lyde:

§ 8. *Delegasjon av kommunestyrets myndighet*

Kommunestyrets myndighet og oppgaver etter §§ 4, 9–1, 20–5, 27–1, 27–2, 27–3, 28–2, 30, 35 nr. 2, 36, 37, 64 a, 69 nr. 4, 109 og 118 kan ikke delegeres.

Nytt kapittel XI-A skal lyde:

Kap. XI-A Utbyggingsavtaler

§ 64. *Definisjon*

Med utbyggingsavtale menes en avtale mellom kommunen og grunneier eller utbygger om utbygging av et område, som har sitt grunnlag i kommunens planmyndighet etter denne lov, og som gjelder gjennomføring av kommunal arealplan.

§ 64 a. *Forutsetninger for bruk av utbyggingsavtaler*

Utbyggingsavtaler må ha grunnlag i kommunale vedtak som angir i hvilke tilfeller utbyggingsavtale er en forutsetning for utbygging, og som synliggjør kommunens forventninger til avtalen.

§ 64 b. *Avtalens innhold*

En utbyggingsavtale kan gjelde forhold som kommunen har gitt bestemmelser om i arealdelen til kommuneplan, reguleringsplan eller bebyggelsesplan.

Avtalen kan også regulere antallet boliger i et område, største og minste boligstørrelse, og nærmere krav til bygningers utforming der det er hensiktsmessig. Avtalen kan også regulere at kommunen eller andre skal ha fortrinnsrett til å kjøpe en andel av boligene.

Avtalen kan også gå ut på at grunneier eller utbygger skal besørge eller helt eller delvis bekoste tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av planvedtak. Slike tiltak må stå i et rimelig forhold til utbyggingens art og omfang og kommunens bidrag til gjennomføringen av planen og forpliktelser etter avtalen.

Avtalen kan uansett gjelde forskuttering av

kommunale tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av planvedtak.

§ 64 c. *Saksbehandling og offentlighet*

Kommunen skal kunngjøre oppstart av forhandlinger om utbyggingsavtale. Kommunen skal legge til rette for medvirkning av berørte grupper og interesser.

Dersom fremforhandlet forslag til utbyggingsavtale bygger på kompetansen i § 64 b annet eller tredje ledd, skal forslaget legges ut til offentlig ettersyn med 30 dagers frist for merknader.

Når utbyggingsavtale er inngått, skal denne kunngjøres.

Reglene i første til tredje ledd gjelder tilsvarende ved eventuelle endringer i utbyggingsavtalen.

Kommunen kan ikke inngå bindende utbyggingsavtale om et område før arealplanen for området er vedtatt.

§ 64 d. *Klage*

Utbyggingsavtaler kan ikke påklages.

Utbygger eller grunneier må reise søksmål om gyldigheten av en utbyggingsavtale før kommunen har gitt rammetillatelse for det tiltaket avtalen gjelder.

§ 64 e. *Forskrifter*

Departementet kan gi ytterligere regler om krav til avtaleinngåelsen, typer av tiltak som kan omfattes, og hvordan avtalevilkårene skal gjennomføres.

§ 64 f. *Dispensasjon. Samtykke til å fravike reglene*

Det kan ikke gis dispensasjon i medhold av § 7 fra bestemmelsene i dette kapitlet.

Departementet kan etter søknad gi samtykke til å fravike reglene i kapittel XI-A der samfunnsmessige interesser tilsier det.

II

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Lovens bestemmelser kommer ikke til anvendelse på avtaler som er inngått før lovens ikrafttredelse.