HÅNDBOK

UTBYGGINGSAVTALER – FRA PLAN TIL GJENNOMFØRING

NORSK EIENDOM

EBA
ENTREPRENØRFORENINGEN BYGG OG ANLEGG

I SAMARBEID MED:

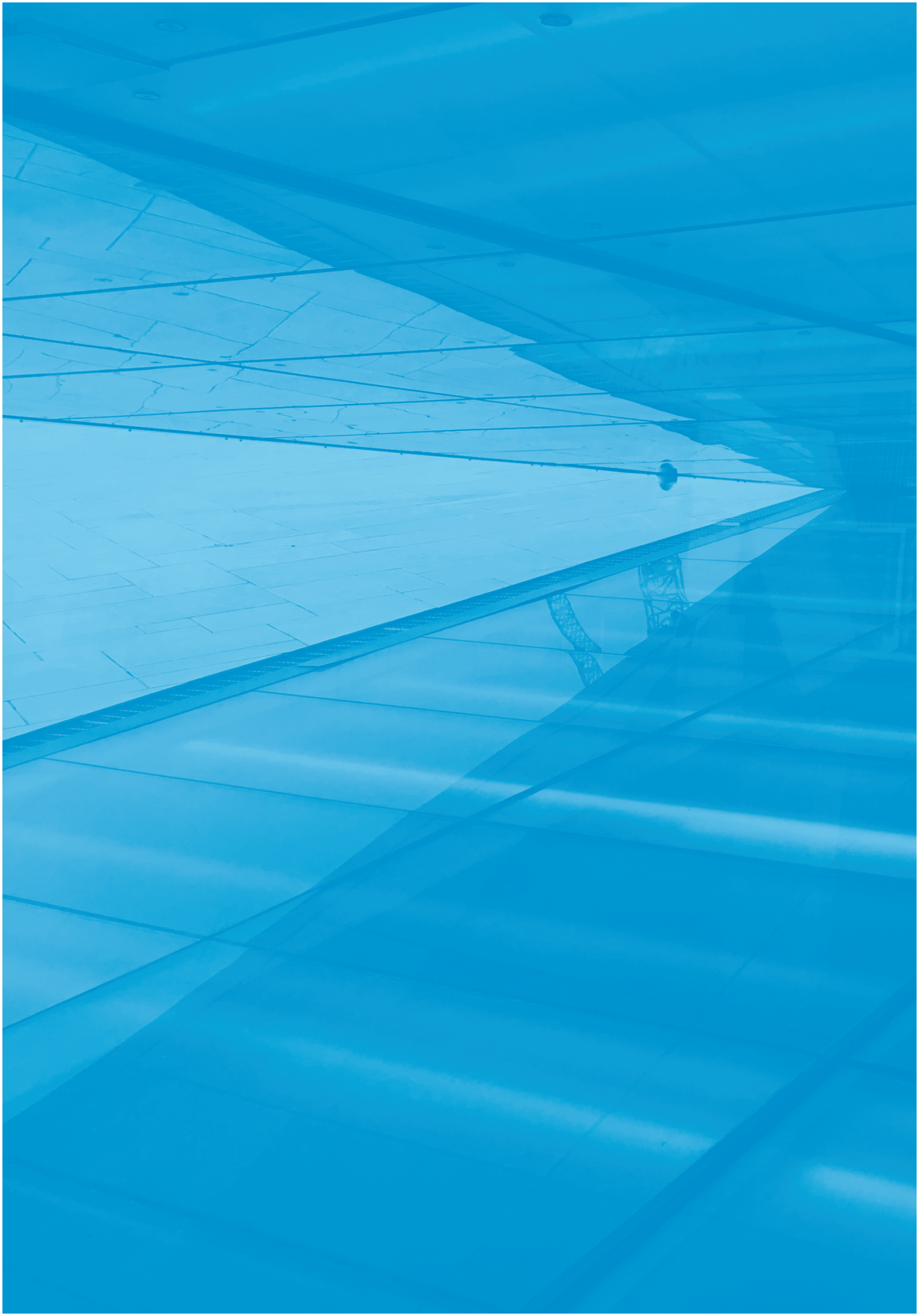
VESTFOLD fylkeskommune

AKERSHUS fylkeskommune

asplan viak

DLA PIPER

Deloitte.



Innhold

1. Innledning 4
2. Sammenheng mellom plannivåer og gjennomføringsverktøy 5
3. Forutsetninger for effektiv bruk av utbyggingsavtaler 8
   Kommunens utbyggingspolitikk og rolle som aktiv samfunnsplanlegger 8
   Utbyggers samfunnsbidrag 9
4. Hva er en utbyggingsavtale? 9
   Hva kan kommunen kreve at utbygger opparbeider? Lovpålagte krav om offentlig infrastruktur og rekkefølgekrav m.m. 9
   Ulike typer rekkefølgekrav 11
   Utbyggingsavtalen og koblingen til rekkefølgebestemmelsene 12
   Nærmere om hva som kan – og ikke kan – avtales 12
   Kan utbyggingsavtaler kreve annet enn hva som er angitt som rekkefølgekrav i reguleringsbestemmelsene? 13
   Enkeltstående utbygging eller utbygging som inngår i sammenhengende utbyggingsområde – behov for områdefinansiering 13
   Pågående rettsprosesser om rekkefølgekrav og utbyggingsavtaler 13
5. Områdemodeller 15
   Hva er en områdemodell? 15
   Typiske kjennetegn ved områdemodeller 15
   Fordeler ved områdemodeller 16
6. Utbyggingsavtale uten områdemodell 17
7. Håndtering av «gratispassasjerer» 17
8. Utbyggingsavtale uten parallell planprosess 17
9. Merverdiavgift 17
   Innledning – «kontantbidrag» vs. «realytelser» 17
   De private utbyggerne bidrar gjennom betaling av kontantbidrag 17
   Realytelser, herunder «uegentlige realytelser» 18
   Partene inngår avtale om at kommunen overtar «justeringsrettighetene» tilknyttet realytelsene 18
   Partene inngår avtale om at kommunen overtar «justeringsforpliktelsene» tilknyttet realytelsene 18
   Partene inngår avtale om å benytte «Valdresmodellen» (også kalt «anleggsbidragsmodellen») 18
10. Hva kan kommunen bidra med for å sikre gjennomføring? 19
11. Anbefalt plan- og avtaleprosess («tegne/regne») 20
    Overordnede føringer for plan 22
    Overordnede føringer for avtale 22
    Planinitiativ (Fase 1 Planinitiativ fra forslagstiller og Fase 2 Oppstart plan jf. Bygg 21) 22
    Oppstart forhandlinger om avtale 22
    Utarbeide planforslag (Fase 3 Reguleringsplan jf. Bygg 21) 23
    Forhandling utbyggingsavtale 23
    Offentlig ettersyn og planvedtak (Fase 4 Beslutning plan jf. Bygg 21) 23
    Offentlig ettersyn, ferdigstillelse og inngåelse av utbyggingsavtalen 23
12. Saksbehandlingsreglene for utbyggingsavtaler (forutsigbarhetsvedtak m.m.) 23
13. Nærmere om føringer (retningslinjer) i regionale og statlige planer og avtaler 24
14. Eksempler og maler på utbyggingsavtaler 25

1. Innledning

Utbyggingsavtaler er en frivillig avtale mellom kommunen og utbygger knyttet til gjennomføring av vedtatte arealplaner. Gjennom inngåelse av en slik avtale med kommunen kan en utbygger oppfylle sine rekkefølgekrav i planen, og med det ha rett til å gjennomføre sitt byggeprosjekt.

Det er omfanget av, og innholdet i, rekkefølgekravene som er grunnlaget for utbyggingsavtalen. Fastsettelsen av disse kravene har dermed avgjørende betydning for om planen lar seg realisere eller ikke. Rekkefølgekrav hjemles i plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 10 og de må være *planfaglig nødvendige*. Dersom det skal inngås utbyggingsavtaler for å gjennomføre rekkefølgebestemmelsene, kreves det i plan- og bygningsloven §17-3 at de konkret tiltakene er rimelige, nødvendige og *forholdsmessige*. Disse vurderingene må kommunen og utbygger gjøre i felleskap.

For å bidra til forutsigbarhet knyttet til gjennomføring av arealplaner mener vi det er viktig at arealplanlegging og fastsettelse av rekkefølgekrav/forhandling av utbyggingsavtale må gå parallelt. Vi mener kommunen og utbyggerne må ha dialog og samarbeid om hvilke tiltak som skal inngå i planen, og hvordan disse tiltakene skal realiseres, helt fra start i en reguleringsprosess. Vi tror dette vil bidra til å sikre at når kommunen vedtar en arealplan er det også en omforent plan om gjennomføringen av denne, med tilhørende rekkefølgebestemmelser.

Planlegging og gjennomføring av utbyggingsprosjekter i Norge har gjennom de siste tiårene vært igjennom en stor utvikling. Fra en situasjon med dominerende offentlig planlegging frem til 1970- og 1980-tallet, skjer utbygging nå i stor grad gjennom offentlig-private samarbeidsprosesser med planlegging og gjennomføring i privat regi. I takt med at det private markedet kommer sterkere inn og står for utarbeidelsen av de fleste arealplaner og gjennomføringen av utbyggingsprosjekter, har det oppstått et større behov for å se på arealplanlegging, rekkefølgebestemmelser, områdemodeller og utbyggingsavtaler i sammenheng, for å sikre gjennomføring.

Områdemodeller og utbyggingsavtaler har vist seg som et fleksibelt virkemiddel for å sikre sammenheng mellom plan og gjennomføring, sikre finansiering av infrastruktur og skape kvalitet og forutsigbarhet i utbyggingen. Frem til 1. juli 2006 ble utbyggingsavtaler utarbeidet og fremforhandlet med bakgrunn i den generelle kontraktsfriheten.

I dag er utbyggingsavtaler regulert i plan- og bygningsloven. Her stilles det krav til både prosessen og innholdet i utbyggingsavtalene. I forbindelse med oppstart av en planprosess må det vurderes om utbyggingsavtale er et verktøy som en vil benytte seg av og har behov for. Mange reguleringsplaner lar seg fint gjennomføre ut fra tydelige reguleringsbestemmelser og trenger ikke utbyggingsavtale. Utbyggingsavtaler kommer særlig til nytte som verktøy når en må se en utbygging i sammenheng med området rundt, og når den enkelte utbygger/et mindre område må delta med sin forholdsmessige andel av infrastrukturkostnadene i området.

Formålet med denne håndboken er å øke kunnskapsnivået for både kommuner og utbyggere. Håndboken er skrevet av personer med erfaring fra avtaleforhandling fra både kommunal og utbyggers side av bordet. Økt kunnskap om virkemidlene og økt fokus på gjennomførbare arealplaner er til det beste for samfunnet som helhet.

Vi håper denne veilederen skal bidra til å oppnå slike konstruktive og parallelle prosesser mellom kommune og utbyggerne.

Håndboken er utarbeidet av Norsk Eiendom og Entreprenørforeningen Bygg og Anlegg (EBA), i samarbeid med Akershus Fylkeskommune, Vestfold Fylkeskommune, Advokatfirma DLA Piper, Asplan Viak og Deloitte.

Innholdet er skrevet av:

– **Tone Gjertsen**, Advokatfirma DLA Piper

– **Allan Hjort Jørgensen**, Asplan Viak

– **Alexander With**, Deloitte

– **Carl Henrik Borchsenius**, Norsk Eiendom

– **Snorre Fuhr**, Entreprenørforeningen Bygg og Anlegg (EBA)

– **Per Fredrik Kempf**, Entreprenørforeningen Bygg og Anlegg (EBA)

2. Sammenheng mellom plannivåer og gjennomføringsverktøy

Illustrasjonen over er ment å vise hvordan statlige føringer og overordnede planer påvirker den enkelte reguleringsplan, hvilke forutsetninger som igjen påvirker utbyggingsavtalen og hvordan alle disse forhold henger sammen. Det endelige resultatet og målet er å få løst infrastrukturbehovene slik at man kan gjennomføre en faktisk utbygging, her symbolisert ved rammetillatelsen.

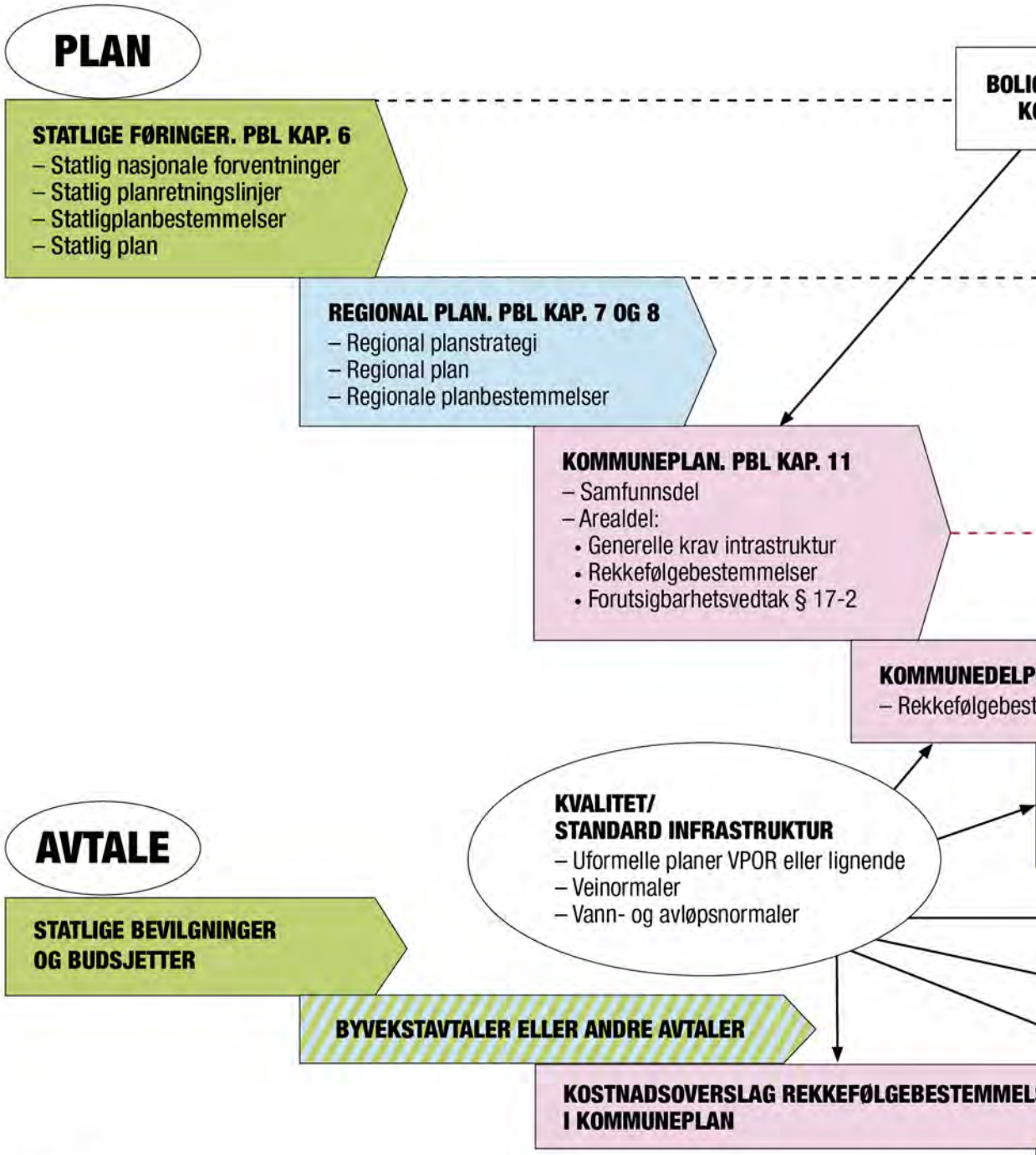
Det er omfanget av, og innholdet i rekkefølgekravene som er grunnlaget for utbyggingsavtalen. Fastsettelsen av disse kravene har dermed avgjørende betydning for om planen lar seg realisere eller ikke.

For å bidra til forutsigbarhet og sikre gjennomføring av arealplaner er det viktig at arealplanlegging, fastsettelse av rekkefølgekrav og inngåelse av utbyggingsavtale, skjer etter en god og parallell prosess. Kommunen og utbyggerne må gjennom hele prosessen ha dialog og samarbeid om hvilke rekkefølgekrav som skal inngå i planen, og hvordan disse skal finansieres og realiseres.

Når kommunen vedtar en arealplan vil parallelle prosesser bidra til å sikre at det også er en omforent plan om gjennomføring, med tilhørende rekkefølgebestemmelser og forutsigbar finansiering.

Denne håndboken skal bidra til å oppnå konstruktive og parallelle prosesser mellom kommune og utbyggerne slik at arealplaner blir realisert.

Selv om en parallell prosess for plan og utbyggingsavtale er det mest hensiktsmessige, er det ikke alltid mulig å få til i praksis. Det er fullt mulig å inngå utbyggingsavtale for en eksisterende plan. I slike tilfeller er imidlertid rekkefølgebestemmelsene gitt, slik at hovedfokuset må være å tolke hva som må til for å oppfylle disse, og å avtale hvem som er ansvarlig for de forskjellige kravene.

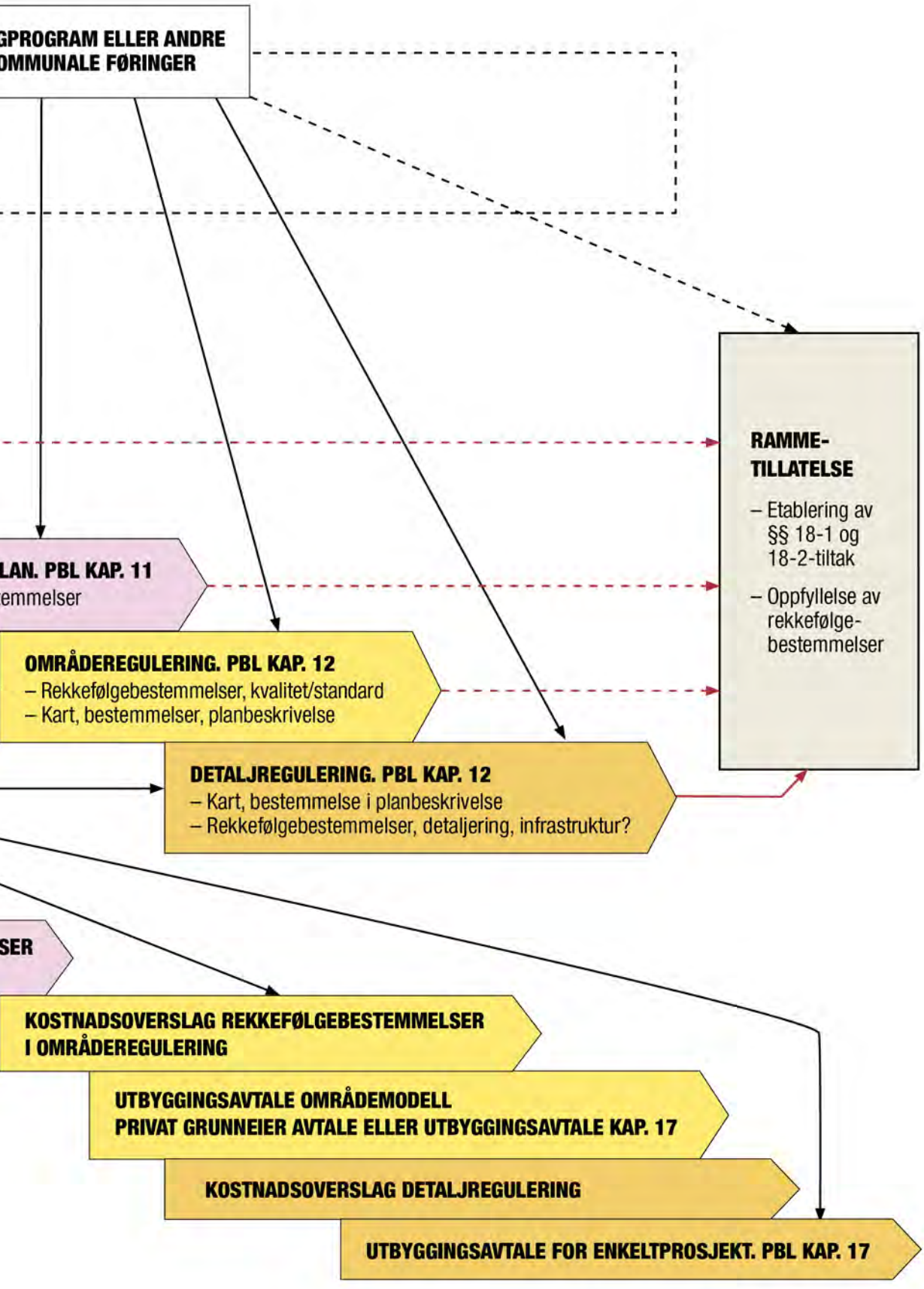


Fargekoding:

- **Grønn** = statlig nivå
- **Blå** = regionalt nivå
- **Rosa** = kommunalt nivå
- **Gul** = områdenivå
- **Orange** = detaljregulering

PBL = plan- og bygningsloven

Sammenheng mellom plannivåer og gjennomføringsverktøy


GPROGRAM ELLER ANDRE
OMMUNALE FØRINGER
RAMME-
TILLATELSE
– Etablering av §§ 18-1 og 18-2-tiltak
– Oppfyllelse av rekkefølge-bestemmelser
LAN. PBL KAP. 11
emmelser
OMRÅDEREGULERING. PBL KAP. 12
– Rekkefølgebestemmelser, kvalitet/standard
– Kart, bestemmelser, planbeskrivelse
DETALJREGULERING. PBL KAP. 12
– Kart, bestemmelse i planbeskrivelse
– Rekkefølgebestemmelser, detaljering, infrastruktur?
SER
KOSTNADSOVERSLAG REKKEFØLGEBESTEMMELSER I OMRÅDEREGULERING
UTBYGGINGSAVTALE OMRÅDEMODELL
PRIVAT GRUNNEIER AVTALE ELLER UTBYGGINGSAVTALE KAP. 17
KOSTNADSOVERSLAG DETALJREGULERING
UTBYGGINGSAVTALE FOR ENKELTPROSJEKT. PBL KAP. 17

3. Forutsetninger for effektiv bruk av utbyggingsavtaler

Kommunens utbyggingspolitikk og rolle som aktiv samfunnsplanlegger

Kommunens bruk av utbyggingsavtaler henger nært sammen med kommunens utbyggingspolitikk og hvilken tilretteleggingsrolle kommunen velger å ta i gjennomføringen. Erfaringer fra utbyggingsprosjekter i både store og små kommuner peker på en rekke viktige forhold for effektiv bruk av utbyggingsavtaler:

- Tydelig utbyggingsstrategi i kommuneplanen
- Aktivt kommunalt engasjement både i plan- og gjennomføringsfase
- Kommunen må ta stilling til, og velge virkemidler og organisatoriske løsninger for å følge opp det engasjementet som velges
- Ansvaret for utbyggingsavtaler må være tydelig plassert i kommunens organisasjon
- Utbyggere kan ikke forvente at kommunen vil inngå utbyggingsavtale om utbygging som ikke har prioritet i kommuneplanen

Utbyggingsavtaler er et verktøy som i liten grad kan brukes «ad hoc». De må ha en klar forankring i kommunens utbyggingsstrategier, ansvaret må være tydelig plassert i organisasjonen og kommunen må ha tilgang på kompetanse. For å ta ansvaret med en aktiv tilretteleggerrolle, er områdemodeller ofte et avgjørende tiltak for å få en god helhetsutvikling. Utvikling og gjennomføring av områdemodeller forutsetter at kommunen har kompetent og kontinuerlig bemanning på dette området.

Parallelt med utarbeiding av planer etter plan- og bygningsloven vil det ligge et gjennomføringsperspektiv. Utbyggingsavtaler er ofte det verktøy som konkretiserer og sikrer hvordan utbyggingen blir i praksis, og hvem som bekoster de ulike tiltakene i planen. Allerede under utarbeidelse av kommuneplanen bør det gjøres vurderinger knyttet til sentral infrastruktur, og derigjennom gjøres vurderinger av om foreslåtte områder er byggemodne. En nedbryting av «muren» mellom arealplanene og gjennomføringssiden vil medføre at reguleringsplanene blir realiserbare. Ettersom utbygging i stor grad foregår gjennom offentlig-private samarbeidsprosesser, er det særlig gjennom områdemodeller kommunen kan utøve en aktiv tilretteleggerrolle og sikre gode helhetsløsninger. Dette krever imidlertid at det løpende gjøres vurderinger med tanke på infrastruktur, kostnader og at det lages en modell for fordeling.

Utbyggers samfunnsbidrag

Eiendomsbransjen har betydelig påvirkning og er en viktig bidragsyter ved utvikling av byer og steder. Dette er et stort ansvar. Det er viktig at utbygger har en forståelse for den rollen og det bidraget eiendomsbransjen representerer.

Utviklingen av områder med identitet og kvalitet gir høyere priser. Fra et økonomisk perspektiv kan det derfor ofte være lønnsomt at utbygger tenker større enn enkeltprosjekter.

I dag er normal praksis at utbygger/grunneier må planlegge og betale for teknisk infrastruktur som offentlig vei, vann og avløp, samt for park- og uteområder. Dette er regulert av plan- og bygningsloven. Se neste kapittel for nærmere beskrivelser.

Fra plan til gjennomføring – fjerne muren

Plannivå		Gjennomføring	Hensikt
1. Kommuneplan		Er nødvendig offentlig infrastruktur på plass?	Løse samfunnsutfordringer, befolkningsvekst, klima m.m.
2. Områderegulering		Områdemodeller	Sikre realisering av planen og utbygging av felles infrastruktur. Rettferdig fordeling. Helhetlig kvalitet.
3. Detaljregulering		Utbyggingsavtaler	Oppfylle rekkefølgekrav. Avklare de praktiske forholdene. Tilbakeføring av mva.

Planhierarkiet etter plan- og bygningsloven sammenholdt med «gjennomføringssiden» som i praksis ofte bruker utbyggingsavtaler som verktøy.

4. Hva er en utbyggingsavtale?

Utbyggingsavtale er en avtale mellom kommunen og utbygger om gjennomføring av kommunal arealplan. Hva som utgjør en utbyggingsavtale og hvilke regler som gjelder for disse er klart definert i plan- og bygningslovens kapittel 17. De fleste utbyggingsavtaler omfatter i hovedsak hvordan offentlig anlegg knyttet til teknisk og grønn infrastruktur skal gjennomføres og finansieres.

Utbyggingsavtalen er en frivillig avtale mellom kommunen og utbygger. Den er et verktøy kommunen og utbygger kan bruke for å håndtere gjennomføringen av en arealplan, ofte i en områdemessig sammenheng. Hensikten med utbyggingsavtaler er å gi utbygger og kommunen forutsigbarhet.

I mange utbyggingssituasjoner i byer og tettsteder vil kommunen forutsette at det inngås utbyggingsavtale for å få til en praktisk og økonomisk gjennomføring av offentlig infrastruktur som ligger i rekkefølgekrav eller andre føringer i arealplan. Utbygger kan velge å ikke inngå avtale og isteden gjennomføre alle rekkefølgekravene selv, men i praksis vil dette ofte innebære at utbygger ikke får gjennomført utbyggingen.

Det er omfanget av, og innholdet i, rekkefølgekravene som er grunnlaget for utbyggingsavtalen. Fastsettelsen av disse kravene har dermed avgjørende betydning for om planen lar seg realisere eller ikke. Det er derfor viktig at disse vurderingene gjøres av kommunen og utbyggere i felleskap. Dette vil bidra til at vedtatte arealplaner faktisk blir gjennomført.

Hva kan kommunen kreve at utbygger opparbeider? Lovpålagte krav om offentlig infrastruktur og rekkefølgekrav mm

Lovpålagte krav pbl. § 18-1 (opparbeidelsesplikten)
Det følger direkte av Plan- og bygningsloven (pbl.) § 18-1 at offentlig vei, vann og avløp (inkl separat overvannsledning) frem til og langs den aktuelle utbyggingseiendommen må være ferdig opparbeidet før man kan bygge eller fradele en eiendom. Dette er et krav som gjelder generelt for alle eiendommer – et slags direkte rekkefølgekrav. Bestemmelsen oppstiller strenge grenser for veibredde og rørdimensjoner, men sier lite om hvor lange strekk som kan kreves opparbeidet. Sikker tolking er imidlertid at strekket som kan kreves opparbeidet/breddeutvidet, er fra der vei eller rør er opparbeidet i tilstrekkelige dimensjoner ihht. reguleringen, frem til og langs eiendommen. Dette kan i noen saker bety lange strekninger. Den som opparbeider vil også måtte sørge for nødvendig grunnerverv og/eller sikring av rettigheter for å trekke rør under annenmanns eiendom. Ut over de begrensningene som er gitt i loven er det ingen forholdsmessighetsbegrensning eller lignende for denne type tiltak. Et slikt krav kan derfor være omfattende og kan ikke fravikes i plan. Det er viktig å huske på å hensynta krav i pbl. § 18.1 når planen utvikles.

Dersom denne type opparbeidelse skal fravikes midlertidig/permanent, eller utsettes noe, slik at eksempelvis en vei, kan bygges parallelt med resten av utbyggingen, må utbygger søke om dispensasjon fra kravet.

> **§ 17-1. 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.
>
> **§ 17-3**
>
> 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 rimelig forhold til utbyggingens art og omfang og kommunens bidrag til gjennomføringen av planen og forpliktelser etter avtalen. Kostnadene som belastes utbygger eller grunneier til tiltaket, må stå i forhold til den belastning den aktuelle utbygging påfører kommunen.
>
> **Utdrag fra plan- og bygningsloven om utbyggingsavtaler**

At et opparbeidelseskrav kan pålegges etter pbl. §§ 18-1 eller 18-2 (se under), er en forutsetning for at utbygger har krav på refusjon (tvangsmessig kostnadsdeling) fra andre berørte etter plan- og bygningsloven for de aktuelle tiltakene. Refusjonsregelverket er komplisert og omtales ikke særskilt i denne håndboken.

Et rent og uomtvistet § 18-1-krav nødvendiggjør ikke utbyggingsavtale. Dersom det allikevel er ønskelig med en avtale kan kommunen unnta fra saksbehandlingsreglene i pbl. §§ 17-2 og 17-4 (se SAK § 18-2).

Direkte krav etter pbl. § 18-2
Etter pbl. § 18-2 kan kommunen kreve opparbeidet regulerte fellesarealer, som felles avkjørsler, felles gårdsrom og parkbelter i industristrøk. Disse kravene har samme virkning som krav etter pbl. § 18-1, men blir kun aktuelle dersom det faktisk er regulert fellesarealer m.m. I motsetning til pbl. § 18-1 er det opp til kommunens skjønn om de krever disse tiltakene opparbeidet eller ikke. Hvis kommunen finner det lite hensiktsmessig å kreve opparbeidelse i forbindelse med utbyggingen kan den la være å kreve det.

Rekkefølgebestemmelser
Pbl. §12-7 (1) nr. 10 er hjemmel for rekkefølgekrav i reguleringsplan. Bestemmelsen sier at det i reguleringsplaner (områderegulering eller detaljregulering) i nødvendig utstrekning kan lages bestemmelser om at *utbygging av et område ikke kan finne sted før tekniske anlegg og samfunnstjenester som energiforsyning, transport og vegnett, sosiale tjenester, helse- og omsorgstjenester, barnehager, friområder, skoler mv. er tilstrekkelig etablert.*

For kommuneplan eller kommunedelplaner er det en nesten tilsvarende hjemmel for rekkefølgebestemmelser knyttet til etablering av samfunnsservice, infrastruktur og grøntstruktur, se pbl. § 11-9 (1) nr. 4.

Fokus for rekkefølgebestemmelsene skal være hva som er planfaglig nødvendig objektivt sett, for å kunne tillate den ønskede utbyggingen. Om rekkefølgetiltakene er forholdsmessige eller ikke, er strengt tatt ikke et tema i planen, men et viktig tema for en eventuell utbyggingsavtale, jf. pbl. § 17-3. I praksis, og for å muliggjøre gjennomføring er det imidlertid hensiktsmessig at man i planprosessen også ser hen til forholdsmessigheten av rekkefølgekravene. Hvis ikke er det fare for at bestemmelsene i realiteten blir et byggeforbud.

Planvedtaket, dvs. valget av arealformål, og bestemmelser mv. beror på en fri, skjønnsmessig vurdering («fritt skjønn») når det gjelder hensiktsmessigheten av de forskjellige elementene/tiltakene. Planen og vedtaket må være innenfor lovens grenser. Utover det skal det legges til grunn en vid helhetsvurdering, men skjønnet må være forsvarlig og saklig – basert på planfaglige vurderinger (relevante hensyn). Dette blir gjerne uttrykt som at rekkefølgekravene må være saklig og planavledet (dvs. utløst av tiltaket, dekke et behov oppstått eller fikse en ulempe som påføres omgivelsene på bakgrunn av tiltaket).

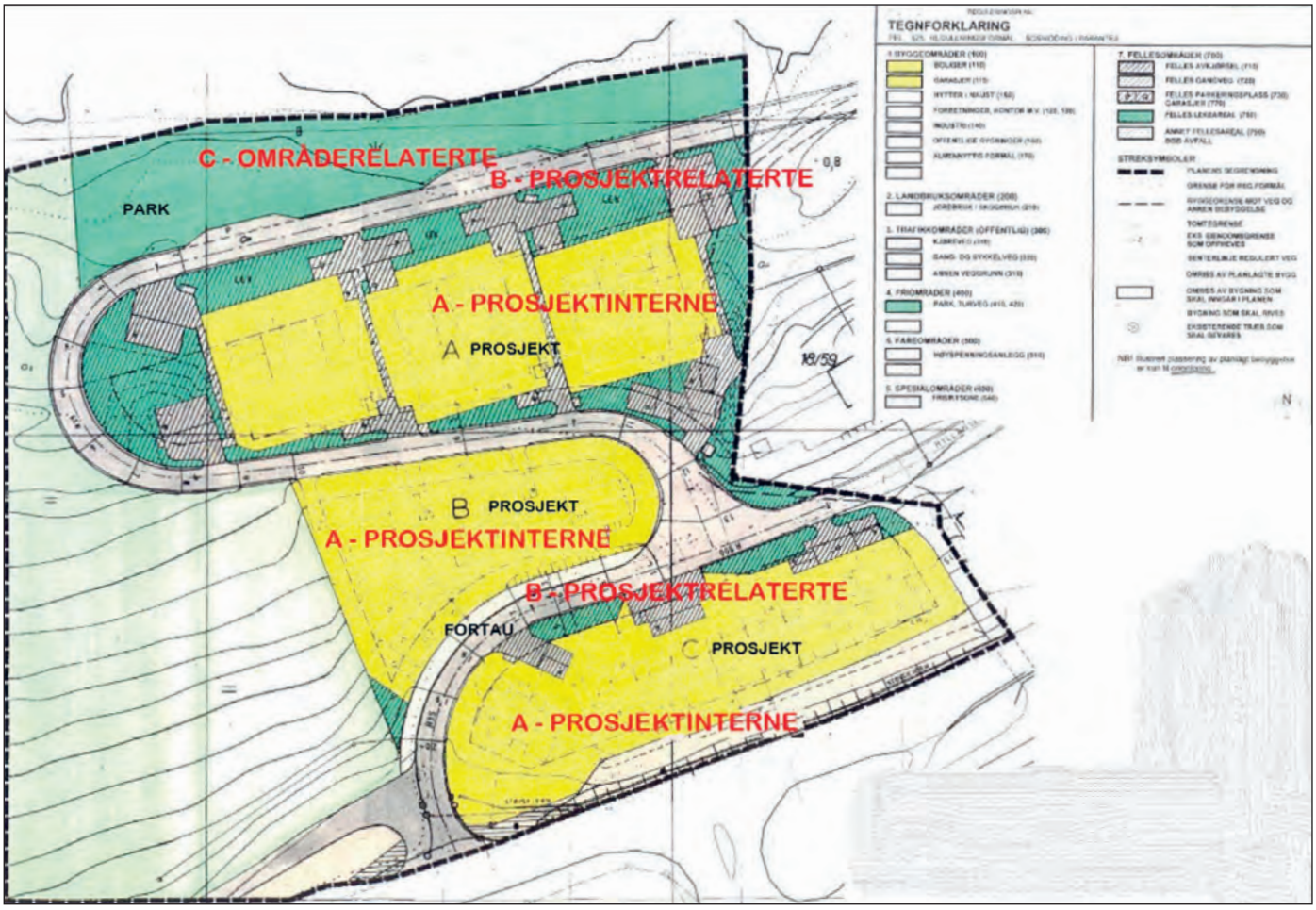
Et rekkefølgekrav kan ikke si noe om hvem som skal besørge eller bekoste et tiltak, men dersom kravet ikke er oppfylt vil man ikke kunne bygge ut et område. Den indirekte konsekvensen av slike krav er derfor at utbygger i stor utstrekning må besørge og bekoste disse tiltakene. I den sammenheng kan det ha svært stor betydning når kravet må være på plass: før rammetillatelse, før igangsettingstillatelse, før brukstillatelse eller før ferdigattest? Så sent som mulig vil stort sett være å foretrekke for utbygger.

Rekkefølgekrav som forutsetter et spleiselag er særlig problematiske, da det ikke er lov å lage bestemmelser om delvis opparbeidelse eller delvis bidrag til opparbeidelse osv. Slike krav fordrer derfor helst at det også inngås en avtale, enten mellom de berørte grunneiere (privatrettslig) eller mellom kommunen og grunneierne (utbyggingsavtale etter plan- og bygningsloven). At det er snakk om et spleiselagstiltak vises ofte ved at bestemmelsen sier *opparbeidet* eller *sikret opparbeidet.*

I spleiselagssituasjoner ligger det ofte til grunn en områdemodell, dvs. at det er gjort et samlet kostnadsoverslag over nødvendige tiltak for et større, men avgrenset område, og at disse kostnadene fordeles forholdsmessig mellom utbyggingsområdene. Spleiselagsmodeller, også kalt områdemodeller, er nærmere redegjort for i kapittel 5.

Det står ikke direkte i loven, men rekkefølgebestemmelser kan knyttes både til tiltak innenfor og utenfor planområdet. I rekkefølgebestemmelsene kan man ikke gjøre unntak fra kravene i pbl. § 18-1, men det er ganske vanlig at rekkefølgebestemmelsene inkorporerer kravene i pbl. § 18-1. Det kan være greit å merke seg at privat refusjon (tvungen kostnadsdeling) etter plan- og bygningsloven kun kan kreves for tiltak som er eller kan pålegges etter pbl. § 18-1. I planfasen er det derfor viktig å ha oversikt over eventuelle pbl. § 18-1 krav, slik at disse kravene ikke kommer som en «overraskelse» i byggesaksfasen eller at planen gjør en eventuell refusjonsprosess unødig vanskelig. Rekkefølgekrav kan også gjelde sosial infrastruktur, selv om det ikke er lovlig å inngå utbyggingsavtaler om at utbygger skal bekoste den type tiltak. Er det krav om etablering av sosial infrastruktur er gjennomføring av utbyggingen avhengig av at kommunen bidrar.

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



Eksempler på ulike typer rekkefølgekrav.

Ulike typer rekkefølgekrav

Rekkefølgekrav kan i utgangspunktet deles i tre kategorier: prosjektinterne, prosjektrelaterte og områderelaterte.

Prosjektinterne (A): Dette er krav som beskriver tiltak inne på privat eiendom, og som er nødvendige for, og er en del av, den aktuelle utbyggingen. Det kan for eksempel være utearealer, gangforbindelser, plasser og atkomster. I forbindelse med utbyggingsavtaler er det i prinsippet kun prosjektinterne private tiltak som skal være offentlig tilgjengelig, som er av interesse. Opparbeidelse av private prosjektinterne tiltak som private utearealer eller private fellesarealer (pbl. § 18-2) m.m., kan være viktig å presisere i planen, men dette er tiltak som kun skal tjene det aktuelle prosjektet. Private tiltak som kun gjør prosjektet mer attraktivt er derfor i utgangspunktet mindre relevante å inngå utbyggingsavtaler om. De bør heller ikke inngå i felles kostnadsoverslag.

Prosjektrelaterte (B): Dette er krav om tiltak umiddelbart utenfor eller i tilknytning til eiendommen (f.eks. vei, fortau, rundkjøring og park). Kravene i denne kategori inkluderer § 18-1 krav i plan- og bygningsloven. Tiltakene kan være offentlige veier, plasser, gangforbindelser og parker med en direkte tilknytning til den aktuelle utbyggingen, og som kommunen skal overta. Arealene kan ligge på prosjekteiendommen eller på eiendommer i nærheten. Slike tiltak fordrer ofte grunnerverv. Denne type tiltak kan både forutsette spleiselag eller være tiltak som det er økonomisk og praktisk mulig for den enkelte utbygger å gjennomføre.

Områderelaterte (C): Dette er infrastrukturtiltak i omkringliggende områder (f.eks. vei, fortau, rundkjøring, park, kollektiv infrastruktur og idrettsanlegg) som kreves etablert som en konsekvens av ut byggingen, men som typisk dekker behov i et større område. Disse tiltakene kan inngå i andre tiltak som kommunen skal opparbeide i nærområdet. Dette er typiske «spleiselagstiltak», og gjennomføringen forutsetter ofte en form for områdemodell. Denne type tiltak fordrer ofte omfattende grunnerverv.

Koblingen mellom utbyggingsønskene og de prosjektinterne tiltakene (A) er vanligvis «åpenbare» og de vil fremstå som klart planfaglig nødvendige. Det er sjelden at denne type krav fremstår som uforholdsmessige, men der det er svært mange prosjektinterne krav som skal være offentlig tilgjengelig, må den samlede belastningen av krav vurderes. Også for prosjektrelaterte tiltak (B) er det ofte en «direkte» og lett forståelig kobling til utbyggingsønskene. Dersom kravene går ut over pbl. § 18-1 og er omfattende, må det vurderes og begrunnes godt i planbeskrivelsen at disse tiltakene faktisk er nødvendige. Jo fjernere den direkte koblingen mellom utbyggingsønskene og rekkefølgekravene er, og jo mer de fremstår som områderelaterte (C), dess viktigere er det at det gjøres en konkret og nøktern vurdering av om de faktisk er nødvendige for den aktuelle utbyggingen. «Fjernere» krav må begrunnes særskilt planbeskrivelsen.

I vurderingene av hva som kan anses nødvendig, kan det være til hjelp å være bevisst på hva man må ha for at utbyggingen skal fungere, eksempelvis en ny atkomstvei. Denne type tiltak er nødvendig. Videre er det tiltak man bør ha, eksempelvis et utvidet kollektivfelt eller ny gang-/sykkelvei. Slike tiltak vil typisk også være nødvendige dersom de utløses av den utvidede utbyggingen som planen hjemler. Den siste kategorien, «kjekt å ha», er mer problematisk og forutsetter en tydeligere vurdering. Eksempler på dette kan være en ny park som ligger et stykke fra utbyggingsområdet og betjener et større område, eller en rundkjøring som i hovedsak løser et eksisterende problem.

Utbyggingsavtalen og koblingen til rekkefølgebestemmelsene

Utbyggingsavtalen – hva kan kommunen «kreve»?

En viktig side ved utbyggingsavtalen er at kommunen og utbygger etter § 17-3 tredje ledd kan avtale gjennomføring av teknisk og grønn infrastruktur, som går ut over opparbeidelsesplikten som alle utbyggere har etter pbl. §§ 18-1 og § 18-2. Forutsetningen i loven er at tiltakene skal være nødvendige for å gjennomføre den konkrete utbyggingen og at utbygger bare skal bekoste sin forholdsmessige andel, planen sett under ett og sammenlignet med kommunens bidrag til gjennomføring av planen.

Kommunens overordnede samfunnsoppgave i planleggingen er å passe på at det samlede resultatet blir til gode for samfunnet. Utbyggere som forstår dette og er bevisste på sitt bidrag i den forbindelse opplever ofte konstruktive plan- og avtaleprosesser. Utbygger kan rett og slett være tjent med å se sitt prosjekt i sammenheng med omgivelsene, og ikke bare gi inntrykk av at de vil maksimere egen profitt.

Kommunens avveininger av hva som kreves ved en utbygging skal skje i forbindelse med planen og bygge på kommunens reguleringsmyndighet. Vurderingstema er hva som er planfaglig nødvendig. Utbyggingsavtalen er ikke et kommunalt virkemiddel for å pålegge utbygger nye eller mer omfattende rekkefølgekrav. Det er også viktig å huske at utbyggingsavtalen heller ikke er et virkemiddel for at kommunen skal få en andel av utbyggers fortjeneste ved utbyggingen. Utbyggingsavtalen skal være et virkemiddel for en hensiktsmessig gjennomføring av utbyggingen og en styrt og fornuftig fremdrift. Et viktig virkemiddel for kommunen for tiltak utbygger skal gjennomføre kan være krav om at utbygger stiller garantier før utbygging av infrastrukturen starter opp. Dette for å sikre gjennomføring av påstartede tiltak.

For å få et realistisk bilde av kostnadsnivået er det viktig at kvalitetsnivået for infrastrukturtiltakene avklares så tidlig som mulig. For en del tiltak som veier, vann og avløp (VA), foreligger ofte avklarte spesifikke krav i veinormaler og VA-normer. Kommunene kan også lage generelle bestemmelser om kvalitetsnivå i kommuneplan. Kommunen kan også gå langt i å fastsette klare krav i den konkrete reguleringsplanen. Mange kommuner fastsetter kvalitetsnivåer i uformelle planverktøy som Veiledende Plan for Offentlige Rom (VPOR)[1] eller på lignende måter. I den grad dette bidrar til forutsigbarhet for både kommune og utbygger er dette gode løsninger.

Uansett hvordan kvalitetskravene fremkommer, er det viktig å huske at tommelfingerregelen er at kommunen ikke kan kreve mer/en høyere kvalitet på det grunneier/utbygger skal bidra med, enn når kommunen selv bygger ut. Det er likevel et relevant og rimelig krav at anleggene kommunen skal overta er enhetlige og passer inn med resten av infrastrukturen slik at dette senere kan driftes og vedlikeholdes på en hensiktsmessig måte.

Nærmere om hva som kan – og ikke kan – avtales

Det er diverse begrensninger i hva som kan avtales i en utbyggingsavtale. For det første må avtalen gjelde gjennomføringen av en arealplan (typisk hvem som skal besørge og bekoste rekkefølgekravene). Det kan ikke inngås utbyggingsavtaler om at utbygger helt eller delvis skal bekoste sosial infrastruktur, kun teknisk og blå/grønn. Videre må det som skal avtales være nødvendig (en litt annen/strengere vurdering enn nødvendig etter pbl. § 12-7) og *tiltaket må stå i rimelig forhold til utbyggingens art og omfang og kommunens bidrag til gjennomføring av planen og forpliktelser etter avtalen. Kostnadene som belastes utbygger eller grunneier til tiltaket, må stå i forhold til den belastning den aktuelle utbygging påfører kommunen,* jf. pbl. § 17-3 tredje ledd. Dette er den såkalte nødvendighets- og forholdsmessighetsbegrensning. Dette betyr i realiteten at det kan være rekkefølgekrav som er så omfattende at det ikke kan inngås avtaler om at en utbygger skal bekoste disse alene. Alternativene vil da være at utbygger enten oppfyller kravet uten å inngå avtale, at utbygger forsøker å bli kvitt kravet ved planendring eller dispensasjon eller ved at det inngås en form for spleiselagsavtale.

Spleiselagsavtalen kan ha flere former:

- privat avtale mellom flere grunneiere (grunneieravtale)
- en utbyggingsavtale der utbygger kun yter et forholdsmessig anleggsbidrag til de største tiltakene og kommunen finansierer resten, eller påtar seg å få med andre til å finansiere
- utbyggingsavtale basert på områdemodeller

Utbyggingsavtalen gjelder i utgangspunktet selve utbyggingen – den fysiske etableringen – ikke driften av anlegget. Det kan imidlertid tenkes situasjoner der det det er behov for at utbygger drifter infrastruktur i en avtalt periode, eksempelvis til resten av utbyggingen er ferdigstilt.

En annen viktig grense er at avtalen ikke kan gå lenger enn planen. Eksempelvis kan ikke kommunen i avtalen kreve at det legges til grunn strengere tekniske krav til byggverk enn de som følger av teknisk forskrift, herunder energi- og miljøkrav. Dersom det er anledning til å pålegge krav i plan, kan slike krav følges opp i avtalen. Kan det ikke pålegges i plan, kan kommunen heller ikke kreve at dette tas inn i utbyggingsavtalen. Imidlertid kan avtalen ta inn strengere krav (for eksempel knyttet til energi og miljø) dersom både utbygger og kommunen ønsker det.

Når det gjelder hvilke krav som følger av forskrift og hvilke som følger av plan, kan en tommelfingerregel eksempelvis være: krav om tilgjengelig boenhet/universell utforming av selve byggverket er gitt i byggteknisk forskrift (TEK), mens kravene til utendørs utforming i større grad kan avklares i plan (se gjerne MD 200700884-/CBS).

[1] Kommunen kan ikke på generelt grunnlag stille et rekkefølgekrav om at en utbygger må være med på en VPOR. PBL's vilkår må oppfylles.

[2] Se Norsk Eiendoms publikasjon Felles løft – modeller for å sikre utbygging av nødvendige infrastrukturtiltak i by- og stedsutvikling. Denne finnes på www.noeiendom.no.

Det er viktig å huske at i forholdsmessighetsvurderingen anses ikke kommunens myndighetsutøvelse (eksempelvis planbehandlingen) som et bidrag fra kommunen. Typiske relevante kommunale bidrag er: at gjennomføring av planen medfører økt drift/vedlikeholdsbyrder for kommunen, at kommunen påtar seg rollen som «spleiselagskoordinator», at kommunen bidrar med MVA-løsninger eller at kommunen forplikter seg til å etablere sosial infrastruktur.

Det kan ikke inngås avtale om at utbygger helt eller delvis skal bekoste sosial infrastruktur. Utbygger må derfor avvente kommunens prioriteringer. I tilfeller der kommunen ikke er villig til å prioritere den nødvendige sosiale infrastrukturen, er det mulig for utbygger å på frivillig basis bygge og donere slike tiltak til kommunen. Det kan ikke avtales at man skal yte bidrag til tiltak som allerede er gjennomført.[3] Dette er ikke til hinder for at det avtales bidrag før tiltaket gjennomføres, men at bidraget betales på et senere tidspunkt.

Kan utbyggingsavtaler kreve annet enn hva som er angitt som rekkefølgekrav i reguleringsbestemmelsene?

Som nevnt over er utbyggingsavtalen ikke et kommunalt virkemiddel for å pålegge utbygger nye og mer omfattende krav enn det som følger av rekkefølgebestemmelsene. Det betyr at utbyggingsavtalen ikke skal inneholde nye krav som kunne vært en rekkefølgebestemmelse. Det kan imidlertid være behov for å avtale noe om andre typer tiltak, eksempelvis praktiske forhold som ikke kan være en planbestemmelse. Eksempel på dette kan være en avtale om makeskifte av arealer i planen mellom kommunen og utbygger, avtaler om å etablere velforeninger eller særskilte forutsetninger i gjennomføringsperioden, garantier mv.

Utbyggingsavtalen bør ses på som en samarbeidsavtale om gjennomføring av infrastrukturtiltak. Avklaringer om praktisk gjennomføring er ofte viktige tema i avtalen. Hvordan riggarealer skal løses og plasseres, og om det skal betales leie til kommunen for bruk av gategrunn m.m. er noe som kan og bør avklares i avtalen.

Det er også slik at kommunen kan øke sitt handlingsrom for hva som anses som et forholdsmessig bidrag fra utbygger ved at kommunen selv yter mer. Det vil si at der kommunen selv yter mye for å gjennomføre planen, kan den også kreve mer av utbygger. I en slik situasjon kan det kanskje være grunnlag for at utbygger påtar seg noen «nye»/utvidede rekkefølgeforpliktelser.

Enkeltstående utbygging eller utbygging som inngår i sammenhengende utbyggingsområde – behov for områdefinansiering

Når en grunneier eller utbygger fremmer initiativ om regulering er det hensiktsmessig at det på et tidlig tidspunkt avklares om vi har å gjøre med:

- Enkeltstående utbygging, eller
- Utbygging som inngår i et sammenhengende utviklingsområde

Ved en enkeltstående utbygging vil avtaleforhandlingen ta utgangspunkt i plangrunnlaget og gjennomføringen av utbyggers prosjekt. Her vil det være ulike utbyggingssituasjoner. En situasjon er der utbygger kan håndtere alle infrastrukturtiltak i tilknytning til utbyggingen, for eksempel at det stort sett dreier seg om tiltak som følger av opparbeidelsesplikten (tiltakene er både nødvendige og forholdsmessige etter bestemmelsene om utbyggingsavtaler). Alternativt kan det være behov for større nye tiltak for eksempel knyttet til veinettet, torg, parker eller grønnstruktur der utbygger bare skal finansiere en forholdsmessig andel. Finnes det ikke offentlige budsjettmidler til tiltakene, og andre utbyggere heller ikke kan bidra, må utbygger enten forskuttere eller avvente til området blir byggemodent.

Det er i disse situasjonene områdemessig finansiering av felles infrastruktur oppstår. Uten en finansieringsmodell for hele området kan det være svært krevende å få gjennomført utbygging. Områdemodeller håndterer denne problemstillingen og omtales i neste kapittel.

Pågående rettsprosesser om rekkefølgekrav og utbyggingsavtaler

Når denne håndboken går i trykken er det to relevante saker om rekkefølgekrav og utbyggingsavtaler som verserer i rettssystemet. Begge saker har så langt kun vært behandlet i tingretten og er ikke rettskraftige. Begge saker er prinsipielt interessante og de vil begge sannsynligvis ankes så langt det er mulig.

Dom avsagt 31.05.2019 Oslo tingrett
(sak 18-104016TVI-OTIR/08). I saken har Selvaag Bolig Bispelua AS saksøkt staten ved Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Staten har anket saken og dommen er derfor ikke rettskraftig. Staten er saksøkt fordi planvedtaket (rekkefølgebestemmelsen) var klagebehandlet av Fylkesmannen. Kjernen i saken er imidlertid gyldigheten av Oslo kommunes rekkefølgebestemmelse om opparbeidelse av turvei E11, og om den har en saklig sammenheng med, og er nødvendig for, Selvaags prosjekt. Det er ikke inngått utbyggingsavtale i denne saken. Selvaag har oppfylt deler av rekkefølgekravet direkte.

Ifølge dommen ligger turveien ikke inntil eller i umiddelbar nærhet til Selvaags planområde. Det ligger et annet boligfelt mellom utbyggingsområdet og turveien. Man kan ikke komme direkte til turveien ved å gå gjennom det andre boligfeltet, da det er en bratt skråning ned til dalen der turveien ligger. For å komme til turveien må man gå langs Mortensrudveien, over en bro og deretter via en sti fra veien ned til dalen. Turveien inngår i kommunens turveistrategi. Relatert til oppdelingen i punktet om ulike typer rekkefølgekrav, vil dette kravet antakelig være i kategori C (områderelatert).

Tingretten kom til at fastsettelse av rekkefølgekrav er underlagt kommunens frie skjønn, slik at domstolenes prøvelsesadgang er begrenset.

Til tross for dette kom tingretten til at rekkefølgekravet er ugyldig, og vurderte det slik at det var et generelt samfunnsmessig behov for turveien, men at Selvaags prosjekt ikke utløste dette behovet da de nye beboerne ikke ville føre til økt bruk av turstien som allerede lå der. Retten mente at sammenhengen mellom utbyggingen og turstien var svært svak og perifer. Turstien kommer andre i nabolaget og bydelen til gode, men ikke beboerne i Selvaags prosjekt. Tingretten mente derfor at det er tatt utenforliggende hensyn i strid med myndighetsmisbrukslæren. Retten presiserte at det betydde at kravet var uhjemlet.

Retten fant at Fylkesmannen kunne bebreides for å ha opprettholdt det uhjemlede rekkefølgekravet og tilkjente derfor også erstatning for kostnadene Selvaag har hatt til å innfri rekkefølgekravet.

Dom avsagt 07.06.2019 Oslo tingrett
(18-132587TVI-OTIR/07). I saken har Universitetsgaten 7 AS og Tullinkvartalet AS (Entra) saksøkt Oslo kommune. Kommunen har anket dommen og den er derfor ikke rettskraftig.

Saken gjelder om Oslo kommune kan sette som vilkår for utbyggingen at Entra betaler bidrag til oppgradering av trikkeinfrastrukturen forbi Tullinkvartalet, og opparbeidelse av en sykkelvei mellom Solli plass og Nationaltheateret. Det er i saken inngått utbyggingsavtale om kontantbidrag til disse to tiltakene som fremkommer som rekkefølgekrav i reguleringsplanen. Det er utbyggingsavtalens gyldighet som er tema i saken.

Det er verdt å merke seg at begge tiltak kom inn i planen etter et forslag fra Eiendoms- og byfornyelsesetaten (som blant annet har ansvar for utbyggingsavtaler i Oslo kommune), ikke fra Plan- og bygningsetaten (PBE) som er kommunens planmyndighet. PBE anbefalte kun trikkekravet, ikke kravet om sykkelvei.

Videre er det verdt å merke seg at det er inngått utbyggingsavtale, men at det var enighet mellom partene at Entra ikke skulle være bundet av avtalen dersom vilkårene (rekkefølgebestemmelsene og kontantbidraget) ble ansett ugyldige. Mellom Entras og kommunens signering av avtalene bevilget kommunen penger til trikketiltaket. Kommunen ønsket derfor å allokere hele kontantbidraget til sykkelveien i tråd med avtalens omdisponeringsklausul.

Tingretten kom til at den kan gjøre en reell prøving av om nødvendighetskravet i pbl. § 17-3 er oppfylt da dette er et rettsanvendelsesskjønn (hvor retten kan prøve alle sider av saken). Retten kom til at verken trikkesporene eller sykkelveien har den nødvendige tilknytningen til utbyggingen som loven krever. Også i denne saken la retten til grunn at vedtak av rekkefølgekrav er underlagt kommunens frie skjønn. Rettens prøving er derfor begrenset til om det er utøvd myndighetsmisbruk. Retten kom til at rekkefølgekravene ikke er begrunnet i forhold til den konkrete utbyggingen, og at det derfor er tatt utenforliggende hensyn. Det betyr at retten mener rekkefølgekravene er basert på myndighetsmisbruk selv om det ikke fremgår direkte i dommen. Rekkefølgekravene er derfor ulovlige.

Vurderingen i denne saken gjelder også i stor grad om vilkåret i avtalen er foranlediget av eller nødvendiggjort av den konkrete utbyggingen. Det er ikke tvil om at det er et generelt samfunnsmessig behov for tiltakene, spørsmålet var imidlertid om tiltakene var nødvendige for Entras prosjekt. Verken trafikkanalyse eller andre undersøkelser indikerte at tiltakene var nødvendige. Antall brukere knyttet til Entras prosjekt ville være tilsvarende før og etter gjennomføring av utbyggingen.

Selv om saken i hovedsak gjelder utbyggingsavtalen, vurderes også rekkefølgekravene som er bakgrunnen for avtalen. Relatert til oppdelingen i punktet om ulike typer rekkefølgekrav, vil dette kravet være i kategori C (områderelatert).

Det fremkommer i dommen at kommunens fokus i stor grad har vært økonomiske bidrag til prioriterte områder, ikke vurdering av nødvendighetskriteriet i plan- og bygningsloven. Tingretten kom til at kommunens system med grunneierbidrag som synes å være løsrevet fra de konkrete behov i de enkelte tilfeller først og fremst har et fiskalt preg. Bidragene blir en form for utbyggingsgebyr i strid med pbl. § 17-3. I tillegg kom retten til at rekkefølgekravene var motivert av fiskale hensyn og derfor ikke saklig begrunnet i selve utbyggingen.

Konsekvensen av dette er at deler av utbyggingsavtalen ble kjent ugyldig og at kommunen ble pålagt å tilbakebetale kontantbidraget som var knyttet til de ugyldige vilkårene, ca 27,3 millioner kroner.

5. Områdemodeller

Hva er en områdemodell?
En områdemodell er en fremgangsmåte som brukes for å kunne finansiere og gjennomføre utbygging av felles offentlig infrastruktur innen et større areal. Arealet/området har typisk flere grunneiere og felles behov for infrastruktur for å kunne bygges ut. Det må da etableres en *områdemodell* («spleiselag»). En slik modell regulerer den enkelte deltakers bidrag og forpliktelser knyttet til utbygging av teknisk infrastruktur for at hele planen skal bli realisert.

Typiske kjennetegn ved områdemodeller

- Større transformasjonsområde i etablert by- eller tettstedsområde der utbyggingsprosjekter utløser behov for opparbeiding av felles offentlig infrastruktur. Kan også benyttes på utbygging av jomfruelig mark.
- Det er behov for rettferdig fordeling av kostnader for felles offentlig infrastruktur mellom utbyggingsprosjekter.
- Typisk sammensatt og kompleks eier-/utbyggersammensetning som har liten grad av sammenfallende interesser.
- Kommunen må ta hovedansvaret for koordinering og gjennomføring av felles offentlige tiltak innenfor utviklingsområdet. Prosjekttilknyttet offentlig infrastruktur som har en klar sammenheng med et utbyggingsprosjekt, kan der det er hensiktsmessig utføres av utbyggere.
- Behovet for offentlig infrastruktur er enten avklart på forhånd eller så avklares dette igjennom felles planlegging av utviklingsområde (kommunedelplan/områdeplan e.l.).
- Kommunen lager kostnadsestimat og vurderer enhetskostnad for hele transformasjonsområdet basert på overordnet plangrunnlag, vurdert opp mot nødvendighet, rimelighet og saklig sammenheng, jf. overordnet plan og rekkefølgebestemmelser.
- <u>Enkeltprosjekter:</u>
  – Gjennomføres med egne detaljreguleringsplaner og individuelle utbyggingsavtaler.
  – Kostnader til rekkefølgebestemte offentlige infrastrukturtiltak, fordeles og balanseres på de enkelte bolig- og næringsbyggene i henhold til det som er nødvendig og forholdsmessig (art, omfang og belastning på kommunen).
  – Rekkefølgebestemte «bidragsstiltak» oppfylles ved inngåelse av utbyggingsavtale, mens rekkefølgebestemte «realytelser» oppfylles i henhold til ferdigstillelsesvilkår i rekkefølgebestemmelsene.
- Hovedregel er at de rekkefølgebestemte «bidragstiltakene» gjennomføres etter hvert som kommunen har mottatt tilstrekkelig bidrag fra utbyggere. Kommunen har rett til å forskuttere på eget initiativ.
- Fastsetting av infrastrukturtiltakenes omfang, funksjon og kvalitet tar høyde for forutsigbarhetsvedtak, det som er nødvendig, rimelig, forholdsmessig og det som har saklig sammenheng med utbyggingsprosjektet.
- Mva-kompensasjon til private utbyggere avhenger av om kommunen ønsker å bistå til refusjon slik det åpnes for i lovverket (ved såkalte anleggsbidragsmodellen (kommunen er byggherre) eller justeringsmodellen der det gis refusjon over en tiårsperiode).

Hvis man benytter en slik modell er det viktig å passe på at man holder seg innenfor rammene som er oppstilt i Sivilombudsmannens kritikk (sak 2015/1194) av områdemodellen, som tidligere ble benyttet av Sandnes kommune. Det vil i hovedsak bety at området som inngår i modellen ikke blir for stort, og at den konkrete koblingen mellom hva som finansieres og den aktuelle utbygging ikke blir for fjern (avstand og nødvendighet).

Illustrasjon av områdemodell

- Nytt veisystem og gang/sykkelveier
- Fysiske tiltak som tilrettelegger for kollektivløsninger
- Nye torg og parker
- Etc

Det er mulig å gjennomføre utbygging i en form for områdemodell – også i privat regi. En slik løsning forutsetter at alle berørte har samme interesse av utbyggingen, og det medfører ofte svært omfattende og konkrete avtaler mellom de private parter. En forutsetning for å lykkes med en slik løsning er at man har en metode for å få finansiere de første tiltakene, enten ved at en eller flere utbyggere legger ut for disse, eller ved en form for tidlig innskudd fra alle.

En områdemodell der kommunen tar rollen som spleiselagskoordinator vil oftest være å foretrekke for utbyggere.

Der slike løsninger medfører at utbygger betaler et beløp til kommunen og den senere skal bygge infrastrukturen, er det viktig at penger som er innbetalt av utbygger faktisk blir brukt til de tiltak det er betalt for. Det betyr at pengene må øremerkes slik at de ikke blandes med kommunens generelle midler. Det bør i avtalen også settes en frist for faktisk gjennomføring av de enkelte tiltak. Dette er viktig både for å sikre at kommunen oppfyller overfor utbygger, men også for å sikre viktig infrastruktur for fremtidige brukere. Dersom det ikke blir noe av tiltaket som utbygger har betalt for, må kommunen tilbakebetale utbygger. Avtalebestemmelser om omdisponering av midler er ikke lovlig.

I områdemodeller er det vanlig at utbygger betaler et anleggsbidrag (kontantbidrag + eventuelle realytelser) basert på antall BRA som bygges. I slike tilfeller er det viktig at partene så tidlig som mulig blir enige om hvilke typer arealer som er kostnadsbærende. For utbygger er det ofte viktig at det kun er de kommersielle arealene som telles, slik at f.eks. «mørke arealer» eller overbygde uteoppholdsarealer holdes utenfor beregningen. Det bør også tidlig avklares om nybygg og bruksendring skal behandles likt, og om det er grunnlag for tilpassede løsninger for bevaringsverdig bebyggelse.

Også der det er utviklet en områdemodell er det frivillig å inngå utbyggingsavtale. Dersom utbygger ikke vil inngå avtale, må hun uten avtalen besørge og bekoste alle rekkefølgekrav knyttet til eget område. Det kan være hensiktsmessig for alle parter at man så tidlig som mulig i planprosessen får klarhet i om det er noen som ikke ønsker å inngå utbyggingsavtale. Dette slik at rekkefølgebestemmelsene kan utformes for å motvirke at noen utbyggere spekulerer i å vente med sin utbygging til infrastrukturen er etablert, og på den måten bli «gratispassasjerer».

Fordeler ved områdemodeller

- Løser opp i rekkefølgekrav slik at arealplaner blir gjennomførbare.
- Ivaretar forholdsmessigheten og gjør det mulig med utbygging av felles offentlig infrastruktur som enkeltaktører ikke kan finansiere eller pålegges alene.
- Fellestiltakene blir fordelt på de aktører som utløser behovet. Det blir på denne måten en mer «rettferdig» fordeling.
- Minsker muligheten for «gratispassasjerer» siden tiltakene ikke ses separat, men er knyttet sammen i modellen.
- Ivaretar lovens krav til forholdsmessighet ved at det er utregnet beløp for eksempel per m² BRA eller per enhet.
- Gir stor forutsigbarhet for utbyggerne som på denne måten vet hva de skal bidra med tidlig i prosjektene.
- Gir mulighet for bedre helhetsvurdering og styring, siden kommunen løpende kan prioritere hvor og hvordan infrastrukturen skal bygges. Det blir dermed mer helhet innenfor området enn hva enkeltprosjekter ville fått til.

6. Utbyggingsavtale uten områdemodell

Områdemodeller som beskrevet over egner seg der det er flere utbyggere/grunneiere som må spleise på tiltak. Ikke alle planer forutsetter spleiselag mellom grunneiere. Der det ikke er nødvendig med spleiselag mellom private, kan det allikevel være ønskelig med en utbyggingsavtale for å avklare mellom kommunen og en utbygger. De samme regler om nødvendighet og forholdsmessighet kommer til anvendelse, så fremt det er rekkefølgekrav som går ut over den generelle opparbeidelsesplikten (pbl. §§ 18-1 og 18-2).

Dersom en slik avtale i det vesentligste gjelder utbyggers forpliktelser etter pbl. § 18-1 kan kommunen unnta fra saksbehandlingskravene for utbyggingsavtaler, se byggesaksforskriften (SAK) § 18-2.

Typiske tema i utbyggingsavtaler som ikke fordrer områdemodell eller spleiselag, vil være avklaringer om hva som skal til for at kommunen overtar infrastrukturen, fremdrift i utbyggingen, hvilken sosial infrastruktur kommunen skal etablere, eventuelle garantier, håndtering av grunnavståelser, bruk av mva-modeller mv. Også i slike avtaler er det mulig, og noen ganger hensiktsmessig, at kommunen besørger og at utbygger betaler.

7. Håndtering av «gratispassasjerer»

Hvordan man kan sikre at alle grunneiere/utbyggere i et område bidrar til nødvendig infrastruktur, er et viktig tema. Noen utbyggere/grunneiere kan eksempelvis ønske å avvente med å bygge ut sitt område til all infrastruktur er etablert, og på den måten slippe å bidra til kostnadsdelingen, såkalte «gratispassasjerer». For å få til en løsning som motvirker dette er det ofte påkrevd at kommunen tar en aktiv rolle, og man er bevisst på å motvirke løsninger som premierer de som venter.

Det er imidlertid ikke realistisk å forvente at noen bidrar til kostnadsdekning før de selv er klare til å bygge ut, men det er mulig å forplikte seg til bidrag på et senere passende tidspunkt, typisk ved egen igangsetting.

For å motvirke gratispassasjervirkninger er det viktig å avklare så tidlig som mulig om det er noen innenfor planområdet som ikke er villig til å forplikte seg til å bidra til infrastrukturen. Kommunen har en viktig rolle i å få alle til å forplikte seg, og følge opp dersom noen ikke vil. I slike tilfeller kan kommunen, så langt det er mulig, utforme planen slik at ansvar for infrastrukturen fordeles mellom eiendommene, eventuelt også forskyves så langt som mulig i tid. Kommunen kan også gjøre det klart at den er klar til å benytte ekspropriasjons- og refusjonsbestemmelsene så langt det lar seg gjøre. I den forbindelse er det viktig at planen er utformet slik at dette er mulig. Selv om det ikke er vanlig, gir pbl. § 16-2 kommunen hjemmel til å ekspropriere til gjennomføring av reguleringsplan, eksempelvis gjennomføring av selve boligutbyggingen.

Det er mulig for kommunen å inngå utbyggingsavtaler med noen aktører og benytte refusjon overfor andre. I slike tilfeller må man i refusjonsfordelingen ta med alle de berørte eiendommene, men så kan kommunen frafalle refusjonen mot dem som dekker sin andel gjennom utbyggingsavtalen(e).

8. Utbyggingsavtale uten parallell planprosess

Som nevnt er det mest hensiktsmessig at plan og utbyggingsavtale utvikles parallelt. Det er imidlertid mulig og forholdsvis vanlig at det inngås avtaler til eksisterende planer. I slike saker er det ikke mulig å «tegne og regne» parallelt, og både utbygger og kommunen må passe på at avtalen blir balansert.

I situasjoner uten parallell prosess er det både mulig med områdemodeller eller enkeltstående avtaler. Reglene og fremgangsmåtene som er beskrevet i denne veiledningen vil være de samme.

9. Merverdiavgift

Innledning – «kontantbidrag» vs. «realytelser»

Fra et mva-perspektiv går det et helt avgjørende skille mellom prosjekter hvor de private utbyggerne bidrar gjennom betaling av kontantbidrag, se punkt 7.2 nedenfor, og prosjekter hvor de private utbyggerne skal bidra med realytelser, se punkt 7.3 nedenfor.

De private utbyggerne bidrar gjennom betaling av kontantbidrag

I tilfeller hvor de private utbyggerne skal yte sitt bidrag til kommunal infrastruktur gjennom betaling av kontantbidrag, noe som typisk vil kunne være aktuelt i transformasjonsprosjekter, jf. ovenfor, vil kommunen være byggherre ved oppføring av kommunal infrastruktur. I dette ligger, blant annet, at det er kommunen som vil være avtalepart overfor entreprenører mv. i forbindelse med oppføringen av infrastrukturen, og som vil motta fakturaer fra disse for utførte arbeider.

Kommunen vil i slike tilfeller ha fradragsrett for inngående merverdiavgift som påløper ved anskaffelse av varer og tjenester til bruk for oppføring mv av V/A-anlegg etter reglene i merverdiavgiftsloven (mval.), jf. mval. § 8-1.

Kommunen vil også ha rett til kompensasjon for merverdiavgift som påløper ved anskaffelse av varer og tjenester til bruk for oppføring mv av veier, ganger, grøntarealer mv., jf. § 3 i lov om kompensasjon av merverdiavgift for kommuner, fylkeskommuner mv. (kompensasjonsloven).

Den såkalte Ensjø-modellen (Oslo kommune) innebærer en avgiftsbehandling ihht. avsnittene ovenfor.

Som følge av avgiftsreglene som beskrevet ovenfor vil det være naturlig at kommunen ved fastsettelsen av kontantbidragets størrelse tar utgangspunkt i byggekostnader *eksklusive mva.* I motsatt fall vil kommunen få tilbake merverdiavgiften på byggekostnadene «to ganger» – både fra avgiftsmyndighetene og fra utbyggerne.

Realytelser, herunder «uegentlige realytelser»
I prosjekter hvor de private utbyggerne skal bidra med realytelser, er utgangspunktet at privat utbygger ikke har (effektiv) fradragsrett for den inngående avgift de pådrar seg ved oppføring av realytelsene. Private utbyggere har heller ikke rett til kompensasjon av merverdiavgift i medhold av kompensasjonsloven.

På samme måte er utgangspunktet at heller ikke kommunene vil ha fradragsrett for/rett til kompensasjon av merverdiavgift som privat utbygger pådrar seg ved oppføring av realytelser.

Men – dersom kommunen og privat utbygger inngår et samarbeid om merverdiavgiftsbehandlingen, vil det være mulig å oppnå fradragsrett for/rett til kompensasjon av merverdiavgift som privat utbygger pådrar seg ved oppføring av realytelsene. Dette resultatet kan oppnås dersom partene blir enige om å benytte en eller flere av følgende tre «modeller» for samarbeid om merverdiavgift:

- Partene inngår avtale om at kommunen overtar «justeringsrettighetene» tilknyttet realytelsene
- Partene inngår avtale om at kommunen overtar «justeringsforpliktelsene» tilknyttet realytelsene
- Partene inngår avtale om å benytte «Valdresmodellen» (også kalt «anleggsbidragsmodellen»)

Partene inngår avtale om at kommunen overtar «justeringsrettighetene» tilknyttet realytelsene

Ved bruk av denne modellen vil den private utbyggeren være byggherre overfor entreprenører mv. – og vil motta fakturaer fra disse for arbeidene med oppføring av realytelsene. Utbyggeren vil ikke ha fradragsrett for, eller rett til kompensasjon av, merverdiavgiften i fakturaene fra entreprenører mv.

På det tidspunkt realytelsene er ferdig oppført og overføres til kommunen, vil merverdiavgiften derved, som utgangspunkt, utgjøre en endelig kostnad i prosjektet.

Men – dersom partene inngår avtale om samarbeid om merverdiavgift ved bruk av justeringsrett, vil kommunen hvert år i 10 år fra det tidspunkt realytelse ble overført til kommunen, kunne hente tilbake fra staten 1/10 av avgiften som utbyggeren pådro seg ved oppføring av realytelsene. Det er likevel en absolutt forutsetning for kommunens rett til å hente tilbake merverdiavgift at utbyggeren, i medhold av partenes avtale, utstyrer kommunen med en såkalt «justeringsoppstilling». Justeringsoppstillingen tjener som legitimasjon overfor avgiftsmyndighetene for at avgiften er pådratt ved oppføring av realytelser, hvor mye avgift som er pådratt, på hvilket tidspunkt realytelsene ble henholdsvis fullført og overdratt til kommunen mv.

Spørsmålet om hvorvidt kommunen og privat utbygger skal inngå avtale om at kommunen skal overta justeringsrettighetene, og hva innholdet i en slik avtale evt skal være, reguleres ikke merverdiavgiftsloven, men derimot av både privat- og forvaltningsrettslige regler og prinsipper.

Partene inngår avtale om at kommunen overtar «justeringsforpliktelsene» tilknyttet realytelsene

Ved bruk av denne modellen vil den private utbyggeren være byggherre overfor entreprenører mv. – og vil motta fakturaer fra disse for arbeidene med oppføring av realytelsene. Utbyggeren vil ha fradragsrett for merverdiavgiften i fakturaene fra entreprenører mv. etter hvert som arbeidene utføres. På det tidspunkt realytelsene overdras til kommunen, vil utbyggeren imidlertid ha plikt til å betale den tidligere fradragsførte avgiften tilbake til staten.

På det tidspunkt realytelsene er ferdig oppført og overføres til kommunen, vil merverdiavgiften derved, som utgangspunkt, utgjøre en endelig kostnad i prosjektet.

Men utbyggers plikt til å tilbakebetale avgiften til staten kan unngås dersom kommunen og utbyggeren inngår avtale om at kommunen skal overta «justeringsforpliktelsene» tilknyttet realytelsene, og om at utbyggeren skal utstyre kommunen med en justeringsoppstilling.

Dersom det inngås avtale om at kommunen overtar «justeringsforpliktelsene» tilknyttet realytelsene, vil det derved på det tidspunkt realytelsene overføres til kommunen ikke være noen avgiftsbelastning overhodet på realytelsene.

Spørsmålet om hvorvidt kommunen og privat utbygger skal inngå avtale om samarbeid om merverdiavgift, og evt. med hvilket innhold, reguleres ikke av merverdiavgiftsloven, men derimot av både privat- og forvaltningsrettslige regler og prinsipper.

Partene inngår avtale om å benytte «Valdresmodellen» (også kalt «anleggsbidragsmodellen»)

Valdresmodellen er aktuell i tilfeller hvor kommunen og privat utbygger konseptuelt har sett for seg at utbyggeren skal besørge realytelsene, herunder å planlegge, gjennomføre og bekoste oppføringen av disse (en «egentlig realytelse»), men hvor avgiftsrettslige forhold fører til at kommunen likevel skal være byggherre. Valdresmodellen kan derved betegnes som en «uegentlig realytelse».

Ved bruk av Valdresmodellen må altså kommunen være byggherre (kontraktspart) overfor entreprenører mv. og vil motta fakturaer fra disse for arbeidene med oppføring av realytelsene. Kommunen vil ha fradragsrett for, og rett til kompensasjon av, merverdiavgiften i fakturaene fra entreprenører mv. etter hvert som arbeidene utføres. På det tidspunkt realytelsene er fullført, vil det, som følge av kommunens fradragsrett/rett til kompensasjon, ikke være noen avgiftsbelastning overhodet på realytelsene.

Spørsmålet om hvorvidt kommunen og privat utbygger skal inngå avtale om anvendelse av Valdresmodellen reguleres ikke av merverdiavgiftsloven, men derimot av både privat- og forvaltningsrettslige regler og prinsipper. Dersom avtale inngås må den likevel innrettes på en slik måte at de krav som i praksis er oppstilt til Valdresmodellen blir tilfredsstilt, herunder at kommunen skal være reell byggherre (med de konsekvenser dette måtte få i relasjon til byggherreforskrift, anskaffelsesreglene mv.).

10. Hva kan kommunen bidra med for å sikre gjennomføring?

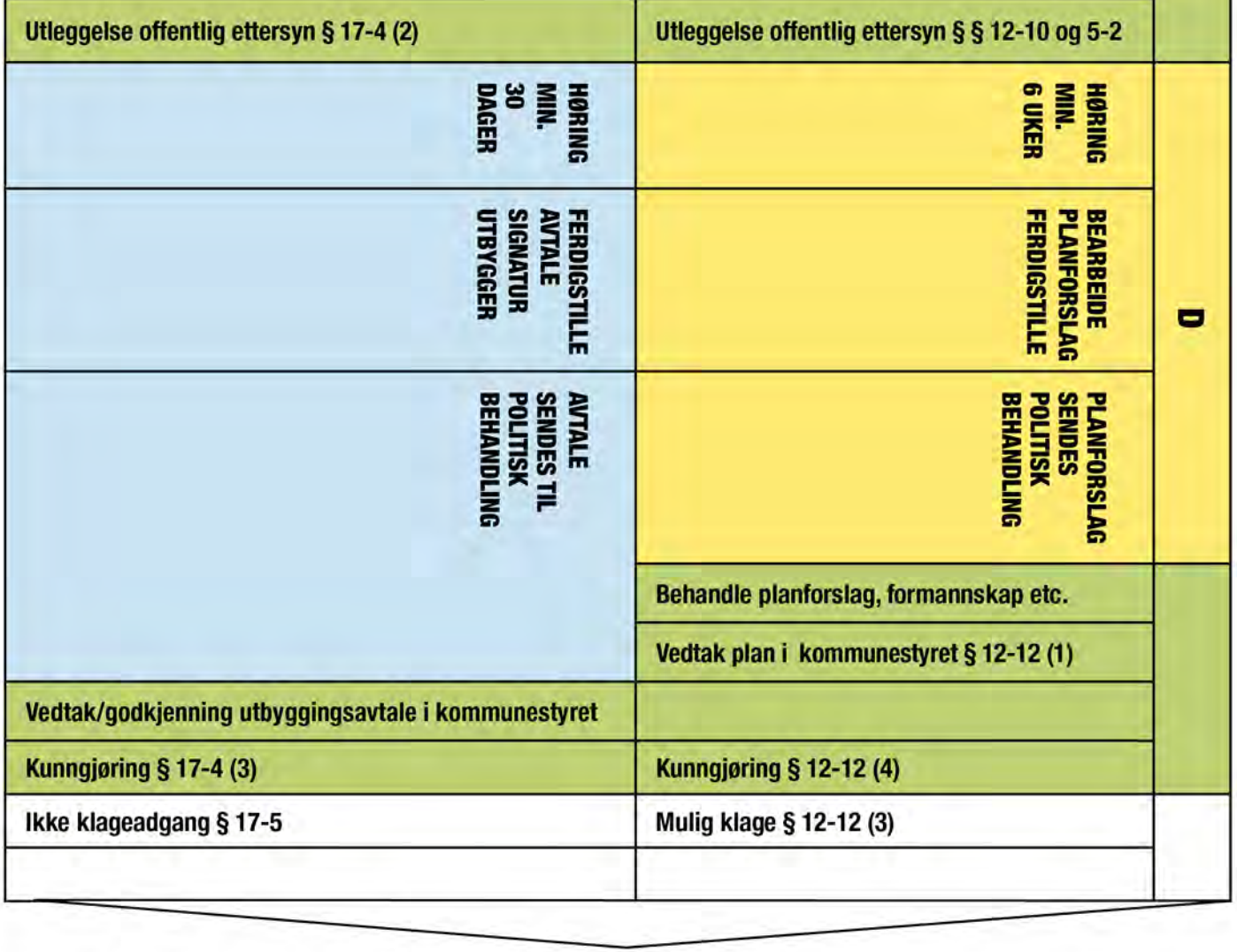
De enkelte kommuner har ulik utbyggingspolitikk og ulik økonomisk situasjon. I tillegg er markedet forskjellig og dermed også utbyggers muligheter for fortjeneste og bidrag til felles offentlig infrastruktur.

Med dette bakgrunnsteppe er det viktig at kommunen kjenner til og utnytter de forskjellige virkemidler som kan brukes, for å stimulere ønsket gjennomføring med kvalitet i prioriterte utbyggingsområder.

Virkemiddel	Utdypning av innhold
Betale en andel av kostnadene ved utbygging av felles teknisk og grønn infrastruktur	Forholdsmessige bidrag i samsvar med bestemmelsene i § 17-3
Ta økonomisk risiko i tilknytning til gjennomføringen	For eksempel ved at kommunen i sammenhengende utbyggingsom¬råder tar på seg et gjennomføringsansvar mot at grunneier/utbyggere betaler bidrag gjennom utbyggingsavtale
Sørge for at utbygger får mva-refusjon slik at disse midlene kan brukes til infrastruktur	Anleggsbidragsmodell eller justeringsmodell
Aktiv bruk av kommunal grunn	Bruk av kommunal grunn for å sikre gjennomføring med kvalitet. Bruke verdi av kommunal grunn til offentlig infrastruktur i området. Bistå utbygger med erverv av tredjemanns grunn om dette blir nødvendig
Tilrettelegging for gjennomføring («spleiselagskoordinator» og/eller legge til rette for områdemodell	Bruk av egne personellressurser (plan, kommunalteknikk, eiendom mv) for å tilrettelegge for gjennomføring
Forutsigbarhet knyttet til utbygging av sosial infrastruktur	Gode planer og økonomiske prioriteringer for utbygging av sosial infrastruktur (for eksempel skole) som gir forutsigbarhet for når eventuelle rekkefølgekrav vil bli løst
Aktiv bruk av loven for å hindre gratispassasjerer (refusjon etc.)	Kommunen påser at det blir avklart tidlig i planprosessen hvilke utbyggere som ønsker å inngå avtale. Hvis noen ikke ønsker å inngå avtale må kommunen passe på at rekke-følgebestemmelsene ikke legger opp til gratispassasjerer (eksempelvis at ikke alle er ansvarlig for samme tiltak). Kommunen bør også bidra til at de tvangsmessige virkemidler som finnes, ekspropriasjon og refusjon brukes og kan brukes (planen må ikke hindre dette) så langt som mulig.

	A	B			C	
PLAN	**STATLIGE/REGIONALE FØRINGER** – Kommuneplan, kommunedelplan, evt. områdeplan – Sonderinger	**PLANINITIATIV** – Overordnede føringer – Planforutsetninger – Behov infrastruktur – Mulige rekkefølge-bestemmelser	Oppstartsmøte § 12-8 + forskrift	Varsel/kunngjøre oppstart § 12-8	**UTARBEIDE PLANFORSLAG DIV DIALOGMØTER** – Kart – Bestemmelser – Spesielt rekkefølge-bestemmelser	Vedtak offentlig ettersyn § 12-10
UTBYGGINGSAVTALE	– Forutsigbarhetsvedtak §17-2 – Veiledende plan for offentlig rom (VPOR) eller kostnadsoverslag – Kommunale budsjetter	– Kartlegge behov – Vurdere behov for spleiselag – Vurdere behov for grunnerverv	Oppstartsmøte utbyggingsavtale	Varsle oppstart forhandlinger § 17-4 (1)	**FORHANDLE UTBYGGINGSAVTALE** – Hva blir rekkefølge-bestemmelser? – Andre forutsetninger? – Kostnadsberegning – Hvem skal besørge? – Hvem skal bekoste?	Ferdig avtaleforslag

Anbefalt prosess for parallell utarbeidelse av arealplan og utbyggingsavtale.



PROSJEKTERING – BYGGESØKNAD – GJENNOMFØRING – UTBYGGING INKLUDERT REKKEFØLGEBESTEMMELSER

11. Anbefalt plan- og avtaleprosess («tegne/regne»)

«Tegne/regne» betyr at parallelt med utarbeidelsen av arealplanen, må det være en prosess for hvordan planen skal realiseres. Partene må altså både tegne og regne parallelt og i samarbeid, for å sikre at når arealplanen vedtas er det også en plan for hvordan den skal gjennomføres.

Illustrasjonen over er ment å vise sammenhengen mellom planprosessen og avtaleprosessen. Hovedpoenget er som sagt at for å få en god løsning og smidig gjennomføring av utbyggingene, er det viktig at både kommunen og utbygger jobber parallelt med både planen og avtalen. Det er viktig at partene hele tiden er opptatt av selve gjennomføringen. Et viktig kontrollspørsmål er: Er planen realistisk og praktisk gjennomførbar?

Programmet Bygg21 har på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet kommet med innspill til forbedringer av reguleringsplanprosessen. Hensikten med forslagene er å øke forståelsen mellom partene og få en mer hensiktsmessig fremdrift. Beskrivelsen under er stort sett sammenfallende med Bygg21s inndeling i faser.

Overordnede føringer plan

Det vil alltid være en del overordnede føringer som får betydning for det konkrete reguleringsplanforslaget. Det er viktig at kommunen orienterer forslagstiller om alle de viktige forutsetningene, og at forslagstiller setter seg godt inn i dette. Det skal være enklere å få gjennom en reguleringsplan som er i tråd med overordnede føringer. Med overordnede føringer menes eksempelvis statlige planbestemmelser, statlige planretningslinjer, eventuelle statlige planer, regionale planbestemmelser og retningslinjer samt regionale planer. I tillegg vil kommunens egne planer (kommuneplan, kommunedelplan, områderegulering) og andre politiske avklaringer/sonderinger kunne ha betydning.

Overordnede føringer avtale

Også for avtaleprosessen er det overordnede føringer som kan få betydning, som både kommunen og utbygger må ha oversikt over. Den viktigste føringen er om det foreligger et tilstrekkelig forutsigbarhetsvedtak, jf. pbl. § 17-2. Kostnadsoverslag for infrastruktur er alltid viktig, men i spleiselagssituasjoner er det spesielt viktig at man så tidlig som mulig har oversikt over kostnadsnivået. Kommunens egne budsjetter, eksempelvis for etablering av sosial infrastruktur, kan også ha stor betydning.

Planinitiativ (Fase 1 Planinitiativ fra forslagstiller og Fase 2 Oppstart plan jf. Bygg21)

Denne fasen handler om tidligavklaringer mellom forslagstiller og kommunen, typisk om gjennomføring av oppstartsmøte og varsling/kunngjøring av oppstart planarbeid. I tillegg omhandler fasen den innledende utvikling av selve planforslaget og avklaring av hvilken prosess som blir nødvendig, eksempelvis om forslaget må konsekvensutredes.

Hensikten med fasen er å få klarlagt rammene for planen, det kan være muligheter og begrensninger i overordnede planer, politiske føringer og andre viktige forutsetninger (se punkt A over), samt forventet videre utredningsbehov og planprosess.

Allerede på dette tidspunktet er det nødvendig å drøfte hvilken infrastruktur som nødvendiggjøres av planen. Det kan eksempelvis være utvidelse av vei, nytt fortau, oppgradering av en nærliggende park og økt kapasitet på nærmeste skole. Grunneier/utbygger bør lage et grovt kostnadsoverslag over disse tiltakene, og påse at initiativets omfang skaleres slik at det kommende prosjektet kan finansiere infrastrukturen.

Hvilke rekkefølgekrav kommunen mener er aktuelle og hvordan disse skal finansieres, er et viktig tema i oppstartsmøtet. Dersom kommunen ikke tar dette opp av eget tiltak i møtet, må forslagstiller gjøre det.

Dersom det er aktuelt med infrastruktur som ikke bare skal ivareta prosjektet, må grunneier/utbygger sjekke om det er realistisk å få med andre i et spleiselag.

Hvis spleiselag ikke er realistisk, må forslaget tilpasses dette.
I tillegg til spleiselagsproblematikk er det viktig å sjekke at tiltak kan gjennomføres innenfor egne eiendomsgrenser og hvis mulig, utvikle prosjektet slik at grunnerverv fra andre unngås eller begrenses så mye som mulig.

Det er også svært viktig å avklare om sektormyndighetene har behov som vil utløse rekkefølgekrav.

Viktige momenter:

- Forventet planprosess og utredningsbehov
- Grov oversikt over behov for infrastruktur
- Grovt kostnadsoverslag infrastruktur
- Er det aktuelt og/eller mulig å få til kostnadsdeling med andre?
- Vil kommunen bidra til en områdemodell?
- Blir det behov for grunnavståelse/grunnerverv?

Oppstart forhandlinger om avtale

Viktige avklaringer og plangrep tas ofte veldig tidlig (i oppstartsfasen). Forberedelser til/forhandlinger om utbyggingsavtale bør derfor starte tilsvarende tidlig. Oppstart av forhandlinger må varsles i denne fasen, og prinsippene for en fremtidig avtale bør drøftes mellom grunneier/utbygger og kommunen.

Kommunen og utbygger må skaffe seg et realistisk bilde av nødvendige tiltak med tilhørende kostnader, og om kostnadsnivået er realistisk sett i sammenheng med utbyggingsprosjektet. I tillegg er det viktig å avklare om det er behov for spleiselagsløsninger og i hvilken grad kommunen vil bidra til slike ordninger. Det er viktig å få avklart hva kommunen kan bidra med for at planen realiseres, se punkt 10 over.

Både kommunen og utbygger må også vurdere om en utbyggingsavtale faktisk er nødvendig. Kommunen må vurdere om den er tjent med å inngå en avtale (mislighold skal følges opp i rettssystemet) og utbygger må vurdere om de er bedre tjent med å selv håndtere rekkefølgekravene.

[3] Det er noe mer uklart om man kan kreve bidrag i de tilfeller hvor et tiltak allerede er sikret finansiert på annen måte. Dette krever derfor en nærmere vurdering i det enkelte tilfelle.

Viktige momenter:
- Kostnadsoverslag
- Mulig fordeling mellom utbyggingsområder (områdemodell)
- Oversikt over og avklaring av mulige spleiselagsbidrag
- Mulig bruk av mva-avtaler
- Er det andre særskilte viktige tema som kan/bør avtales?

Utarbeide planforslag (Fase 3 Reguleringsplan jf. Bygg21)
Denne fasen gjelder produksjon av reguleringsplanen, inklusive diverse avklaringer. Fasen skal resultere i et komplett planforslag med reguleringskart, bestemmelser og planbeskrivelse. Utbyggingsavtalen bør også ferdigforhandles.

Det er særlig rekkefølgebestemmelsene som får betydning for utbyggingsavtalen. Kravene og utformingen av rekkefølgebestemmelsene må derfor sjekkes nøye og de økonomiske konsekvensene må vises. Eksempelvis har det stor betydning når rekkefølgetiltaket må være ferdig, til rammetillatelsen, igangsettingstillatelsen eller brukstillatelsen for bygningene. Tidspunktet kan, og bør, være grunnlag for forhandlinger. Kommunen vil typisk ønske tidligst mulig ferdigstillelse av rekkefølgekravene, siden det gir sikkerhet for gjennomføringen. Ved en parallell forhandling om utbyggingsavtale kan imidlertid kommunen sikre seg med garantier i avtalen.

Rekkefølgekravene må være så presise og detaljerte at utbygger vet hva som forventes. Det betyr i utgangspunktet at kvalitetsnivået må angis i bestemmelsene, eller i det minste være angitt på en etterprøvbar måte, eksempelvis i kommuneplan eller i andre overordnede plandokumenter. Ved parallell forhandling om utbyggingsavtale kan noe av detaljeringen tas i avtalen.
Må avklares: Skal rekkefølgebestemmelsen ta med pbl. § 18-1, eller kommer disse kravene i tillegg?

Viktig momenter:
- Utforming og detaljering av rekkefølgekravene i reguleringsplanen
- Kostnadsberegning og forutsetninger for gjennomføring (eksempelvis behov for grunnerverv)
- At utbyggingen realistisk kan finansiere rekkefølgekravene

Forhandling utbyggingsavtale
Før avtalen ferdigforhandles må et endelig kostnadsoverslag for all infrastruktur foreligge. Poenget med dette punktet er å understreke at utbyggingsavtalen må forhandles og utformes parallelt med planen, slik at disse spiller sammen for å få en realistisk og praktisk gjennomføring. Kvalitets- og kostnadsnivå for infrastrukturen, utbyggingstakten og hvem som skal besørge og bekoste er viktige tema. I dette ligger også om det er mulig å få til en spleiselagsløsning.

Viktige momenter:
- Fordeling ansvar for kostnader og ansvar for bygging
- Avklaring mulighet for spleiselag og organisering
- Kontrollere at utbyggers forpliktelse blir forholdsmessig
- Håndtere rekkefølgekrav som ikke blir fullt ut oppfylt
- Avklaring mva-avtale, indeksregulering, makeskifter, garantier, utbyggingsfremdrift, kommunal overtakelse, organisatoriske forhold, transport av avtale, håndtering av endring i forutsetninger, tinglysing m.m.
- Utforming av utbyggingsavtalen med vedlegg
- Er det behov for andre avtaler eller å avtale andre forhold?

Offentlig ettersyn og planvedtak (Fase 4 Beslutning plan jf. Bygg 21)
Denne fasen handler om vedtakelsesprosessen, dvs. offentlig ettersyn av reguleringsplan og vedtakelsen av planen. Det er kommunen som hovedsakelig håndterer denne delen av prosessen. For grunneier/utbygger handler denne fasen om å sikre forutsigbarhet så langt som mulig. For å unngå/redusere mulige «overraskelser» i høringsfasen er det viktig at det legges opp til informasjon og medvirkning tidligere i prosessen, slik at offentlig ettersyn helst kun blir en avsjekk på at alle momenter er på plass. Vesentlige endringer sent i prosessen er ressurskrevende og kan bety store endringer i prosjektet og mulig nytt offentlig ettersyn.

Der det er mulig er det hensiktsmessig at utbyggingsavtalen legges ut til offentlig ettersyn samtidig, eller delvis parallelt med at planen legges ut til offentlig ettersyn.

I den grad det er mulig bør utbygger bidra til at planen får en så tidlig som mulig politisk forankring.

Viktige momenter:
- Ikke utsett viktige avklaringer, som f.eks. rekkefølgebestemmelser, til sent i prosessen.
- Pass på at alle rekkefølgekrav er håndterbare og håndtert i utbyggingsavtalen

Offentlig ettersyn, ferdigstillelse og inngåelse av utbyggingsavtalen
Når avtalen legges ut til offentlig ettersyn bør den være ferdig forhandlet. Det er viktig å følge med på at planforslaget ikke endres slik at forutsetningene for avtalen endres. Der planforslaget fremmes med flere alternativer, er det viktig at avtaleutkastet tar høyde for de forskjellige alternativene.

Viktige momenter:
- Å få avklart om forslag til rekkefølgebestemmelser blir endret etter offentlig ettersyn av reguleringsplanen (og om de faktisk blir vedtatt som foreslått)
- Et bindende avtaleutkast bør foreligge når planen behandles av kommunestyret
- Planbeskrivelsen bør henvise til og vise hvordan alle rekkefølgebestemmelser er håndtert i avtalen
- Planen må vedtas før avtalen formelt inngås
- Det er ikke klageadgang på avtalen

12. Saksbehandlingsreglene for utbyggingsavtaler – forutsigbarhetsvedtak m.m.

For at kommunen skal kunne inngå utbyggingsavtale, må kommunestyret selv ha gjort vedtak etter § 17-2 som angir i hvilke tilfeller utbyggingsavtale er en forutsetning for utbygging, og som synliggjør kommunens forventninger til avtalen. Kommunen skal legge til rette for medvirkning av berørte grupper og interesser når vedtaket utformes. Vedtaket kan tas inn som bestemmelse til kommuneplanens arealdel etter § 11-9 nr. 2. eller fattes som et separat vedtak.

Mange kommuner har gjort generelle forutsigbarhetsvedtak for hele kommunen for å sikre mulighetene til å inngå utbyggingsavtale. For utbyggere gir dette få konkrete føringer for hva de vil møte i en forhandlingssituasjon. Kommunen kan også gjøre § et 17-2-vedtak

for mer avgrensede områder med en mye større forutsigbarhet for utbyggere. Koples vedtaket sammen med en områdemodell, blir det mye større forutsigbarhet for utbyggere i området.

Utover kravet til forutsigbarhetsvedtak er det i pbl. § 17-4 også noen særskilte saksbehandlingsregler for utbyggingsavtaler. Hovedsakelig gjelder dette krav om at oppstart av forhandlinger skal kunngjøres, og forhandlet avtale skal legges ut til offentlig ettersyn. Det er viktig å merke seg at reguleringsplanen må vedtas før kommunen kan inngå bindende avtale, og at en utbyggingsavtale ikke kan påklages (pbl. § 17-5).

Hvis avtalen i det vesentligste gjelder utbyggers forpliktelser etter pbl. § 18-1 kan kommunen i medhold av SAK § 18-2 unnta fra krav om forutsigbarhetsvedtak (pbl. § 17-2) og/eller saksbehandlingskravene i pbl. § 17-4.

13. Nærmere om føringer (retningslinjer) i regionale og statlige planer og avtaler

Hensikten med retningslinjene i regionale planer og statlige planer og avtaler er å oppnå samordning av bolig-, areal- og transportplanleggingen. Videre er hensikten å få til mer effektive planprosesser, samt bidra til et godt samspill mellom kommuner, stat og utbyggere, for å sikre god steds- og byutvikling.

Retningslinjene gjelder for planlegging i hele landet. Praktisering av retningslinjene må tilpasses regionale og lokale forhold.

Målet for planlegging av arealbruk og transportsystem er at det skal fremme samfunnsøkonomisk effektiv ressursutnyttelse, god trafikksikkerhet og effektiv trafikkavvikling. Dette skal bidra til å utvikle bærekraftige byer og tettsteder, legge til rette for verdiskaping og næringsutvikling, samt fremme helse, miljø og livskvalitet. Planleggingen skal legge til rette for tilstrekkelig boligbygging i områder med press på boligmarkedet, med vekt på gode regionale løsninger på tvers av kommunegrensene.

Det er utarbeidet flere statlige retningslinjer som er viktige i forbindelse med utarbeidelse av plan og utbygningsavtaler. Noen er omtalt nedenfor:

Retningslinjer for samordning av bolig-, areal- og transportplanlegging
- Rammer for utbyggingsmønster og transportsystem bør fastsettes i regionale planer.
- I by- og tettstedsområder og rundt kollektivknutepunkter bør det legges særlig vekt på høy arealutnyttelse, fortetting og transformasjon.
- Infrastruktur og framkommelighet for kollektivtrafikken skal prioriteres i planleggingen.
- Effektiv og sikker trafikkavvikling for næringstransport må ektlegges i planleggingen.
- I planleggingen skal det tas hensyn til overordnet grønnstruktur, overvannshåndtering, naturmangfold, god matjord, kulturhistoriske og estetiske kvaliteter.
- Planleggingen skal ta høyde for universell utforming og tilgjengelighet for alle.

Retningslinjer for beslutningsunderlaget
- Planlegging av utbyggingsmønster og transportsystem skal omfatte alternativvurderinger som beskriver konsekvenser for miljø og samfunn.
- Ved behov for økt transportkapasitet skal mulighetene for å løse transportbehovet med et effektivt kollektivtilbud og tilrettelegging for sykkel og gående utredes.
- Regionale analyser av befolkningsvekst, befolkningssammensetning og analyser av boligmarkedet, bør inngå i beslutningsgrunnlaget.

Retningslinjer for samarbeid og ansvar for gjennomføring
- Kommuner, fylkeskommuner og statlige myndigheter må samarbeide om planleggingen.
- Fylkeskommunene skal legge retningslinjene til grunn ved utarbeidelse av regionale areal- og transportplaner.
- Statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter må samordne sine arbeider med konseptvalgutredninger, helhetlige bymiljøavtaler, bypakker og regional og kommunal planlegging etter plan- og bygningsloven.
- Kommunene skal legge retningslinjene og vedtatte regionale planer til grunn for arbeidet med egne planer og private planforslag.
- Fylkesmannen og andre statlige sektormyndigheter skal legge retningslinjene til grunn for sin medvirkning i planprosessene.
- Planer i strid med retningslinjene kan gi grunnlag for innsigelse eller innvending.
- For å fremme raskere og mer effektive planprosesser for viktige samferdselstiltak bør statlige planvirkemidler vurderes.

Bymiljø- og byutviklingsavtaler
Bymiljøavtalene ble presentert i Nasjonal transportplan (NTP) 2014–2023 som hovedgrepet for å samordne areal- og transportpolitikken i de ni største byområdene. Det overordnede målet er nullvekst i persontransport med bil. Det er vegdirektøren eller hennes stedfortreder som leder forhandlingene om bymiljøavtaler.

Byutviklingsavtalene ble introdusert i 2015. Formålet med avtalene var å konkretisere arealforpliktelsene i bymiljøavtalene gjennom et forpliktende samarbeid mellom staten, fylkeskommune og kommune om arealbruken – i tråd med regionale eller interkommunale areal- og transportplaner. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har arbeidet med å utvikle dette verktøyet for å følge opp arealdelen i bymiljøavtalene.

Byvekstavtaler
I de større byene erstatter nå byvekstavtalene byutviklings- og bymiljøavtalene.

For å integrere areal- og transportpolitikken ytterligere i de største byområdene, er det besluttet å samordne bymiljøavtalene og byutviklingsavtalene til byvekstavtaler. Opplegget for byvekstavtaler er omtalt i Nasjonal transportplan 2018-2029. I første omgang skal det etableres byvekstavtaler for ni byområder. De første byvekstavtalene ble inngått høsten 2017 med Bergen og Nord-Jæren. Det er i utgangspunktet lagt opp til at byvekstavtalene kan reforhandles etter hver fremleggelse og behandling av NTP.

Byutredning
Byutredningene er et krav for å inngå bymiljøavtaler eller byvekstavtaler som er basert på NTP 2018-2029, men de skal også være et bidrag til arbeidet med neste revisjon av NTP 2022-2033.

Samferdselsdepartementet har gitt føringer for innholdet i byutredningene og organiseringen av arbeidet. Statens vegvesens regionvegkontorer skal ha ansvar for å lede arbeidet. Dersom det finnes etablerte styringsgrupper for bymiljøavtaler, skal disse fungere som styringsgrupper også for byutredningene.

Departementet har bedt om at Vegdirektoratet i samråd med Jernbaneverket utformer utkast til mandat for arbeidet med hvert byområde. Utkastet skal forankres i styringsgruppen for Nasjonal transportplan og i den respektive styringsgruppen for bymiljøavtalen. Det skal også forelegges Samferdselsdepartementet. Endelig utkast til mandat fastsettes deretter av Vegdirektoratet.

Byutredningene skal svare ut utredningsbehovet knyttet til inngåelse av bymiljø- eller byvekstavtaler på en enklere måte enn å gjennomføre en hel en hel konseptutvalgutredning (KVU).

Byutredningen skal ferdigstilles og presenteres i to trinn. Trinn 1 skal ligge til grunn for forhandlinger om byvekstavtaler. Dette gjelder både revidering av de avtaler som er inngått før Stortinget har behandlet NTP 2018-2029, og helt nye avtaler. Trinn 2, som skal være et bidrag for neste rullering av NTP, kan være ferdig senere. Tidspunktet for dette må tilpasses fremdriften av arbeidet med NTP 2022-2033 og de lokale forholdene.

14. Eksempler og maler på utbyggingsavtaler

I tabellen under er det vist en oversikt over tema som går igjen i en eller annen form i de fleste avtaler. Oversikten er ikke uttømmende.

Det er vanlig å bruke begrepene anleggsbidrag, kontantbidrag og realytelser i forbindelse med utbyggingsavtaler. Begrepene er ikke definert i lov eller forskrift, og dersom man bruker dem bør de forklares/defineres innledningsvis i avtalen.

Anleggsbidrag henviser vanligvis til det samlede kostnadsbidraget fra utbygger i områdemodeller. Det er ofte oppgitt i kr pr kvm BRA. Anleggsbidraget kan bestå av kontantbidrag og/eller realytelser.

Kontantbidrag henviser til tiltak hvor kommunen besørger, men utbygger bekoster, altså overfører penger til kommunen for å dekke kostnader. Realytelser henspiller på tiltak hvor utbygger både besørger og bekoster.

Det er i prinsippet mulig å inngå avtaler der utbygger besørger og kommunen yter et kontantbidrag til utbygger. I så fall må kommunen passe på at utbygger har fulgt regelverket for offentlige anskaffelser ved inngåelse av kontrakter for de aktuelle tiltakene.

Tema i avtalen	Utdypning av innhold
GENERELT	
1.1 Avtaleparter	Avtaleparter er kommunen og utbygger(e). Kopling mot gårds- og bruksnr. og org.nr.
1.2 Formål	Typisk å gjennomføre tiltakene i reguleringsplanen. Følge intensjon i overordnet plan for området.
1.3 Geografisk avgrensning	Hvilket område avtalen omfatter.
1.4 Relasjoner til arealplan og rekkefølgebestemmelser	Gjelder gjennomføringen av reguleringsplanen for område … Ivaretar rekkefølgebestemmelse nr…. Ved delvis oppfølging avklares forhold til evt. infrastrukturfond og dispensasjonsbehandling for rekkefølgekrav.
1.5 Avtalens varighet	Typisk frem til tiltakene som avtalen omfatter er gjennomført eller så lenge reguleringsplanen gjelder.
UTBYGGERS ANSVAR (TEKNISK OG GRØNN INFRASTRUKTUR)	
2.1 Fremdrift	Rekkefølge, evt. kopling mot tidspunkter.
2.2 Offentlige trafikkområder	Avklaring at detaljer, ivaretakelse av rekkefølgebestemmelser, hvem gjør hva?
2.3 Offentlige friområder	
2.4 Vann og avløp	
2.5 Fordelingsanlegg, tele, TV mm	
2.6 Turveg, lekearealer	
KOMMUNENS ANSVAR (TEKNISK OG GRØNN INFRASTRUKTUR)	
3.1 Fremdrift	Rekkefølge, evt. kopling mot tidspunkter.
3.2 Sosial infrastruktur	Avklaring at detaljer, ivaretakelse av rekkefølgebestemmelser, hvem gjør hva?
3.3 Offentlige trafikkområder	
3.4 Offentlige friområder	
3.5 Vann og avløp	
3.6 Turveg, lekearealer	
DISPONERING AV GRUNN	
4.1 Kjøp/salg	Avklaring av eiendomsforhold som blir forandret ved realisering av reguleringsplanen.
4.2 Grunnerverv	For eksempel avklare at kommunen står for erverv av grunn fra 3. part til off. formål. Hvem som betaler for selve grunnen.

UTFØRELSE, OVERTAKELSE, DRIFTSFASE	Detaljer knyttet til gjennomføringen av planen. Krav til dokumentasjon ved overtakelsesforretning av anlegg som kommunen skal bli eier og driver av. Avklaring av driftsforhold. Typisk er investering et forhold for utbyggingsavtaler, mens drift av off. infrastruktur blir er off. ansvar etter overtakelsesforretningen.
KOSTNADSFORDELING	Gjennomgang av tiltakene. Fordeling ut fra hvilke konsekvenser utbyggingen har for omgivelsene og infrastrukturen rundt. Resultatet av en forhandlingsløsning med bakgrunn i kommunens utbyggingspolitikk, forutsigbarhetsvedtak og evt. områdemodell. Fordeling mellom realytelser og pengeytelser.
DIVERSE	
7.1 Transport av avtalen	Typisk at overdragelse skal varsles til kommunen og godkjennes.
7.2 Reforhandling	Tenke igjennom forskjellige scenarier. Er det scenarier som medfører at det bør åpnes for reforhandling. Forutsette at reguleringsplan datert… blir vedtatt. Rett til reforhandling dersom det gjøres endringer i planen, som endrer forutsetningene for avtalen.
7.3 Mislighold	Hvordan følges avtalen opp ved mislighold?
7.4 Tvister	Hva skal vektlegges ved tvist? Hvor og hvordan skal tvist avklares?
7.5 Tinglysing av avtalen	Tinglysing av avtalen på alle de berørte eiendommer kan være viktig for notoriteten. Dette er særlig viktig der utbyggingen vil gå over lang tid.
7.6 Underskrifter	Ordfører binder kommunen. Underskriver for utbygger/grunneier må ha tilstrekkelig fullmakt. Ordfører kan ikke skrive under før tilhørende arealplan er vedtatt.
VEDLEGG	Typisk kart som viser infrastrukturer som det refereres til. For eksempel VA-plan med numre på kummene og tydelig angivelse av hva som skal bli offentlige tiltak etter gjennomført overtakelsesforretning.

Det pågår standardiseringsarbeid i regi av Standard Norge. Mange kommuner har gode eksempler.

Byggenæringens Landsforening (BNL) har i samarbeid med ulike aktører i bransjen utarbeidet eksempelavtaler for ulike utbyggingsavtaler. Disse finnes på BNL sine nettsider.
Følgende varianter foreligger:

- **Realytelser:** Dette er en mal for avtaler der en av partene (stort sett utbygger) besørger og bekoster all infrastruktur. Malen legger opp til at kommunen bidrar med sosial infrastruktur, eventuelt også et kontantbidrag til utbygger. Avtalen kan enten være et ledd i et spleiselag eller en frittstående avtale for kun en utbygger.

- **Kontantbidrag:** Dette er en mal for avtaler der en av partene (stor sett utbygger) bekoster infrastrukturen og den andre (stort sett kommunen) besørger infrastrukturen. Malen legger opp til at kommunen bidrar med sosial infrastruktur. Avtalen kan enten være et ledd i et spleiselag eller en frittstående avtale for kun en utbygger.

- **Kombinert:** Dette er en mal for avtaler der utbygger yter både kontantbidrag og realytelser. Det vil si at utbygger bekoster noe infrastruktur som kommunen besørger, og at utbygger besørger og bekoster fult ut noe infrastruktur. Malen legger opp til at kommunen bidrar med sosial infrastruktur, eventuelt også et kontantbidrag til utbygger [7]. Avtalen kan enten være et ledd i et spleiselag eller en frittstående avtale for kun en utbygger.

- **Valdresmodellen:** Dette er en mal for avtaler der utbygger yter både kontantbidrag og realytelser, men med fokus på mva-besparelser basert på anleggsbidragsmodellen, dvs. at kommunen er byggherre for infrastrukturen. Avtalen kan enten være et ledd i et spleiselag eller en frittstående avtale for kun en utbygger.

[6] Kontantbidrag fra kommunen til utbygger kan være problematisk både hva gjelder offentlige anskaffelser og forbudet mot statsstøtte, og bør derfor vurderes nærmere i det enkelte tilfelle.

[7] Kontantbidrag fra kommunen til utbygger kan være problematisk både hva gjelder offentlige anskaffelser og forbudet mot statsstøtte, og bør derfor vurderes nærmere i det enkelte tilfelle.

Design: www.jensendesign.no

Desember 2019

NORSK EIENDOM

Kontaktinformasjon:
www.noeiendom.no
Telefon: 23 08 80 00
E-post: firmapost@noeiendom.no

Postadresse:
Norsk Eiendom
Postboks 7185 Majorstuen
0307 Oslo

Besøksadresse:
Næringslivets Hus
Middelthunsgate 27
Majorstuen, Oslo