

Forslag om endringer i reglene om utbyggingsavtaler

Av partner/advokat (H) Gro Hamre
gh@advtofte.no

Der områdemodellen blir brukt, vil den føre til at kommunene må innrette planarbeidet sitt på en annerledes – og muligens mer arbeidskrevende måte – enn dagens situasjon.

Sommeren 2021 sendte Kommunal- og moderniseringsdepartementet forslag til endringer i plan- og bygningsloven ut på høring. Høringsfristen utløp 1. november 2021.

Lovforslaget inneholder mange og til dels ulikeartede forslag til endringer i plan- og bygningsloven. Av særlig interesse er forslaget om å innføre en såkalt «områdemodell» som alternativ til bruken av dagens utbyggingsavtaler. Denne foreslåtte modellen tar sikte på å avhjelpe utfordringene med bruk av utbyggingsavtaler i såkalte «transformasjonsområder», ofte omtalt som fortettingsområder. Der områdemodellen

blir brukt, vil den føre til at kommunene må innrette planarbeidet sitt på en annerledes – og muligens mer arbeidskrevende måte – enn dagens situasjon.

Det er imidlertid ikke gitt at områdemodellen vil bli brukt i stor utstrekning utenfor de større byene. Det er nemlig foreslått at reglene om utbyggingsavtaler videreføres parallelt, og at disse benyttes der områdemodellen ikke passer. En bør likevel merke seg at det er foreslått presiseringer av vilkårene for inngåelse av utbyggingsavtaler i plan- og bygningslovens kapittel 17. Flere av høringsinstansene har ansett disse presiseringene



Gro Hamre er advokat og partner i Advokatfirma Tofte i Kristiansand. Hun har bred erfaring med plan- og bygningsrett. Hamre var medlem av Advokatforeningens lovutvalg for bygningsrett og regulerings spørsmål i perioden 2014-2016. Hun fikk møterett for Høyesterett i 2013.



Områdemodellen er en form for utbyggingsavgift for private utbyggere som skal bidra til å finansiere nødvendig teknisk infrastruktur over større geografiske områder:

som faktisk innstramning av adgangen til å benytte utbyggingsavtaler. Nedenfor vil forslaget om bruk av såkalt områdemodell gjennomgås først, og deretter vil de foreslåtte presiseringene i reglene om utbyggingsavtaler diskuteres.

1. HVA INNEBÆRER OMRÅDEMODELLEN?

Områdemodellen er en form for utbyggingsavgift for private utbyggere som skal bidra til å finansiere nødvendig teknisk infrastruktur over større geografiske områder. Forslaget går ut på at det skal fastsettes en såkalt hensynssone.

I kommuneplanens arealdel kan det fastsettes at ett område blir avsatt som transformasjonsområde, og at dette kan bli omfattet av områdemodellen ved senere reguleringsplan.

Dersom modellen blir brukt i reguleringsplan, følger det av forslaget til ny plan- og bygningslov (pbl.) § 11-8 a femte ledd at detaljerte krav

må være oppfylt for at det lovlig skal kunne oppstå en betalingsforpliktelse for utbyggere. Selve betalingsforpliktelsen blir først utløst ved søknad om rammetillatelse, jf. forslaget til ny pbl. § 11-8 e. Nedenfor vil de sentrale elementene i forslaget om områdemodellen gjennomgås kort. Omfanget av denne artikkelen gir ikke anledning til en uttømmende gjennomgang, og lovforslaget inneholder en rekke detaljer og bestemmelser utover de som er nevnt.

2. SENTRALE ELEMENTER I OMRÅDEMODELLEN

2.1 Hva kan finansieres?

Det er et krav at bare såkalt teknisk infrastruktur kan finansieres. Dette reguleres i forslaget til ny pbl. § 11-8 a femte ledd jf. ny pbl. § 17-9 som oppstiller forbud mot sosial infrastruktur, som for eksempel skoler, barnehager, sykehjem eller tilsvarende tjenester som det offentlige skal skaffe til veie. I tillegg kreves det at betalingsforpliktelsen bare kan gjelde

infrastruktur som vil bli belastet av eiendommen, jf. ny pbl. § 11-8 b. Det oppstilles altså et krav om årsakssammenheng som ligner på dagens vilkår for utbyggingsavtaler.

2.2 Hvordan skal man gå frem?

Det må i reguleringsplanen gis detaljerte bestemmelser om type, omfang, kvalitet og standardnivå på infrastrukturen. Det må anslås hva dette vil koste og hvilken fordelingsnøkkel som skal benyttes for eiendommene i sonen. Videre må det opplyses om kostnadsrammene, eller fordeling av kostnadsbidragets størrelse, gjennom faste satser eller som en prosentvis andel av kostnadene, og justering av kostnadene over tid i tråd med kostnadsutviklingen for infrastrukturen. Bestemmelsene vedtatt etter pbl. § 11-8 a femte ledd vil kun være gyldige i 20 år. Etter dette må bestemmelsene revideres og vedtas på nytt dersom planen ikke er gjennomført.

I forslaget til ny pbl. § 11-8 b er det gitt nærmere bestemmelser om hvordan kostnaden skal beregnes og fordeles. Sentralt her er at kostnadsestimat skal utarbeides med ekstern sakkyndig bistand med mindre det er åpenbart unødvendig.

2.3 Krav ved planendringer

I tillegg til de kravene som er gjennomgått ovenfor, er det krav om å gjennomføre en ny fordeling av kostnadene dersom det gjøres en senere planendring som i vesentlig grad endrer forutsetningene for fordelingen av tidligere fastsatte kostnadsrammer eller betalingsforpliktelser jf. ny pbl. § 11-8 c. Denne bestemmelsen er nødvendig for at fordelingen av kostnadene skal bli rettfærdig. At man må fastsette en ny fordeling med det arbeid og de kostnader dette vil medføre, vil nok likevel føre til en viss tilbakeholdenhet med å endre vedtatte reguleringsplaner med områdemodell.



Dersom bidragene overstiger kostnadene til byggingen av infrastrukturen, har kommunen en plikt til å tilbakebetale slike bidrag til utbygger.

2.4 Avtale om naturaloppfyllelse

Det er i forslag til ny pbl. § 11-8 d bestemt at kommunen kan inngå avtale om bidrag i tilknytning til betalingsforpliktelsen. Her åpnes det for at utbygger, blant annet, kan avtale å yte naturalbidrag som hel- eller deloppfyllelse av betalingsforpliktelsen i områdemodellen. Dette kan for eksempel være opparbeiding av fortau tilknyttet eiendommen, idet utbygger gjerne ser seg tjent med at dette kommer på plass samtidig med byggingen. Denne avtalen skal ikke anses som tradisjonell utbyggingsavtale og kan bare inngås der områdemodellen er vedtatt.

2.5 Oppfyllelse av betalingsforpliktelsen og rettsvirkningene av dette

I forslaget til ny pbl. § 11-8 e er utgangspunktet at utbygger må innbetale kostnadsbidraget før det kan gis rammetillatelse. Det er imidlertid adgang til å utskyte fristen til det søkes om ferdigattest, men da må det stilles sikkerhet. Rettsvirkningen av oppfyllelse av betalingsforpliktelsen er at

eventuelle rekkefølgekrav om infrastruktur anses oppfylt, med mindre noe annet er fastsatt.

Dersom bidragene overstiger kostnadene til byggingen av infrastrukturen, har kommunen en plikt til å tilbakebetale slike bidrag til utbygger.

Ettersom det for mange prosjekter nok vil være vanskelig å fastsette kostnadene helt nøyaktig, er det åpnet for å fastsette betalingsforpliktelsen som en ramme. I slike tilfeller skal kommunen foreta et sluttoppgjør når infrastrukturen er etablert. Det er videre stilt krav om at kommunen da skal føre oversikt over alle kostnadsbidrag til tiltak i planområdet og de endelige kostnadene for infrastrukturen som skal bygges. Denne oversikten må kommunen gjøre tilgjengelig.

2.6 Klageadgang

Reglene for klageadgangen er ikke foreslått endret. I praksis innebærer dette at dersom en

ønsker å klage på bruken av områdemodell, hvilke tiltak som skal finansieres, eller den konkrete betalingsforpliktelsen må dette skje ved at reguleringsplanen påklages. Det er ikke åpnet for at betalingsforpliktelsen kan påklages i forbindelse med at rammetillatelse gis. Dette henger sammen med at forpliktelsen blir fastsatt med bindende virkning i reguleringsplanen og kun utløses ved bygging. Dette ville også ført til svært uryddige forhold ettersom betalingsforpliktelsen skal gjelde for alle eiendommene som er omfattet av områdemodellen.

For utbyggingsavtalene er det som kjent ikke noen klageadgang som følge av at dette anses som vanlige avtaler og ikke myndighetsutøvelse. At det nå blir mulig å påklage det økonomiske bidraget som skal ytes fra private parter, vil gi økt rettsikkerhet. I tillegg vil det kunne bli strengere kontroll med om vilkårene for bruk av områdemodellen er oppfylt, sammenlignet med systemet med utbyggingsavtaler. Ulempen med dette sett fra kommunenes side er at en nok kan forvente at utbyggere regelmessig påklager reguleringsplaner med områdemodell for å redusere betalingsforpliktelsen og infrastrukturtiltakene, noe som kan forlenge saksbehandlingstiden.

2.7 Oppsummering

Kjernen i de krav som er stilt ovenfor, er at kommunen ved utarbeidelse og endring av reguleringsplan med områdemodell må gå

detaljert til verks for å utrede både hvilke infrastrukturbehov som foreligger, hva det vil koste og hvordan kostnadene skal fordeles. Det fremstår som tydelig at en slik modell vil kreve mer av kommunene på planleggingsstadiet sammenlignet med dagens system der en gjerne bruker rekkefølgekrav og utbyggingsavtaler for å sørge for privat finansiering av kommunal infrastruktur. Rekkefølgekravene undergis normalt ikke noen detaljert utredning utover et nødvendighetssskjønn. Det er først ved eventuell utbygging at spørsmålet om prosjektering og finansiering blir aktuelt, gjerne i forbindelse med inngåelsen av en utbyggingsavtale. Dette vil forhåpentligvis føre til større forutsigbarhet for utbyggere. Samtidig kan det være at kravene til planlegging blir så omfattende at områdemodellen for mange kommuner ikke vil være aktuell.

Til dette kommer også at klagemulighetene blir utvidet som følge av omleggingen av systemet. Igjen er dette noe som vil styrke rettsikkerheten for borgerne samtidig som det vil kunne føre til en mer tidkrevende planprosess.

Også administrative forhold knyttet til betalingsforpliktelsen kan by på merarbeid for kommunene. Det har særlig sammenheng med at betalingsforpliktelsen må fastsettes på et tidlig tidspunkt i planleggingsfasen, noe som øker usikkerheten knyttet til kostnadsanslagene. Dette fører igjen til at tilbakebetaling av for mye betalt bidrag og korrigerende sluttoppgjør vil være aktuelt i mange situasjoner.

... en krever at infrastrukturen utbygger skal besørge helt eller delvis skal «direkte tjene eiendommen som bebygges». Ordlyden «direkte» tilsier at kravet til årsakssammenheng er relativt strengt.

3. FORSLAG TIL PREISERING AV GJELDENE REGELVERK OM UTBYGGINGSAVTALE

Der områdemodellen ikke benyttes, kan man fortsatt bruke utbyggingsavtale der vilkårene for dette er oppfylt. Det sier seg nesten selv at utbyggingsavtalen ikke skal brukes sammen med områdemodellen, men for sikkerhets skyld er dette presisert i forslaget til endringer i pbl. § 17-2.

3.1 Presisering av nødvendighetskriteriet

Mer interessant er det at en ønsker å presisere kravet til sammenheng mellom den konkrete utbyggingen og innholdet utbyggingsavtalen kan ha. Det foreslås derfor at dagens pbl. § 17-3 som åpner for at «tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av planvedtak», kan besørges helt eller delvis av utbygger blir flyttet til pbl. § 17-4. Og videre at dette «nødvendighetskriteriet» presiseres i § 17-4 tredje ledd bokstav a. Dette gjøres ved at en krever at infrastrukturen utbygger skal besørge helt eller delvis skal «direkte tjene eiendommen som bebygges». Ordlyden «direkte» tilsier at kravet til årsakssammenheng er relativt strengt. Og det er flere av høringsinnspillene til lovforslaget som har uttrykt at en mener at dette i praksis vil føre til en innstramning fra dagens praksis. Gitt at forslaget blir vedtatt, gjenstår det å se om vilkåret vil bli tolket slik at dagens praksis strammes inn.

3.2 Presisering av forholdsmessighetskriteriet

En ytterligere presisering i pbl. § 17-4 tredje ledd bokstav b er at det også kreves at utbyggers bidrag ikke kan «overstige den belastningen infrastrukturen får som følge av utbyggingen på eiendommen». Denne bestemmelsen er ment som en forenkling av vilkåret om forholdsmessighet i dagens § 17-3.

3.3 Rettsanvendelsesskjønn

Avslutningsvis presiserer departementet at rammene for de private forpliktelsene utbygger kan pålegges i en utbyggingsavtale, er underlagt et såkalt rettsanvendelsesskjønn. Dette betyr at domstolene kan gå inn å overprøve de vurderingene kommunene har gjort med hensyn til om infrastrukturen direkte tjener eiendommen, og om bidrag ikke overstiger den belastningen infrastrukturen får som følge av utbyggingen på eiendommen.

Dette spørsmålet har tidligere vært omstridt. Det var blant annet gjenstand for behandling i den såkalte «Tullinløkka-saken» (LB-2019-135154). Her konkluderte lagmannsretten med en form for mellomløsning der en la til grunn at domstolene kunne overprøve vurderingen, men burde utvise stor tilbakeholdenhet når de gjorde dette. At det nå i lovforslaget er presisert at bestemmelsen gir anvisning på et såkalt rettsanvendelsesskjønn, og at bestemmelsen er formulert på en klarere måte, vil nok gjøre at domstolene vil føle seg mer komfortable med å overprøve kommunenes vurderinger.

© Rafael Ben-Ari | Dreamstime.com



4. NOEN AVSLUTTENDE BETRAKTNINGER

Forslaget om å innføre en områdemodell styrker forutsigbarheten for utbyggerne og fremstår prinsipielt sett som en bedre løsning enn utbyggingsavtalene. Samtidig økes kravene som stilles til kommunenes planlegging dersom implementering blir som foreslått. For mindre kommuner er det derfor en risiko for at områdemodellen ikke fremstår som attraktiv og derfor ikke blir benyttet.

Slik forslaget nå er lagt opp, vil en da kunne fortsette å benytte seg av utbyggingsavtaler der dette er aktuelt. Imidlertid bør en da være oppmerksom på at det også her er foreslått presiseringer som nok samlet sett forbedrer utbyggerens forhandlingsposisjon sammenlignet med dagens regler. Det er særlig summen av klarere regler og tydeligere signaler om mer intensiv domstolskontroll som tilsier dette.