



DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG DISTRIKTSDEPARTEMENT

Prop. 115 L

(2024–2025)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i plan- og bygningsloven og
matrikkellova (nye virkemidler ved fortetting
og transformasjon, grunneierfinansiering av
infrastruktur mv.)



DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG DISTRIKTSDEPARTEMENT

Prop. 115 L

(2024–2025)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i plan- og bygningsloven og
matrikkellova (nye virkemidler ved fortetting
og transformasjon, grunneierfinansiering av
infrastruktur mv.)

Innhold

1	Hovedinnholdet i proposisjonen	7	4.5	Tomtestørrelse og eiendomsinndeling	51
2	Bakgrunnen for lovforslaget	10	4.6	Nærmere om søknadsplikten	53
2.1	Flere virkemidler og effektiv plangjennomføring	10	4.7	Nærmere om samordning mellom bygningsmyndigheten og matrikkelmyndigheten	54
2.2	Høringer	11			
2.3	Konsultasjoner og lovmedvirkning	17	5	Forslag om ny hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur.....	55
3	Forslag om nye virkemidler ved fortetting og transformasjon	19	5.1	Gjeldende rett	55
3.1	Gjeldende rett	19	5.2	Behovet for endring	57
3.1.1	Planlegging for fortetting, transformasjon og annen områdeutvikling	19	5.3	Høringsforslaget	58
3.1.2	Statlige føringer for arealplanlegging i tettbygde områder	19	5.3.1	Om høringsforslaget i 2021	58
3.1.3	Kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner som verktøy for områdeutvikling	20	5.3.2	Om høringsforslaget i 2023	59
3.1.4	Areallformål, hensynssoner og planbestemmelser	21	5.4	Høringsinstansenes syn på forslaget om hensynssone med krav til grunneierfinansiering av infrastruktur	60
3.1.5	Dagens gjennomføringsverktøy ...	23	5.5	Departementets vurderinger	78
3.2	Behovet for endring	25	5.6	Finansieringsordningens plass i plansystemet	86
3.3	Høringsforslaget	26	5.7	Hovedprinsipper for den nye modellen	86
3.4	Høringsinstansenes syn	27	5.7.1	Planleggingen	86
3.5	Departementets vurderinger	30	5.7.2	Nærmere om rekkefølgekrav ved bruk av hensynssonen	89
4	Forslag om nye virkemidler ved opprettelse og endring av eiendom	36	5.7.3	Forholdet til byggesak	91
4.1	Innledning	36	5.7.4	Forholdet til utbyggingsavtaler, opparbeidelsesplikt og refusjon	92
4.2	Gjeldende rett	36	5.7.5	Behovet for forskriftshjemler	92
4.2.1	Innledning	36	5.8	Hva er grunneierfinansiert infrastruktur?	93
4.2.2	Nærmere om tomt og eiendom	37	5.8.1	Teknisk infrastruktur og annen infrastruktur	93
4.2.3	Nærmere om vilkår for opprettelse og endring av eiendom etter plan- og bygningsloven	37	5.8.2	Adgangen til å inngå avtale om boligpolitiske tiltak, nærmere krav til arealer og bygningers utforming	95
4.3	Forslag om matrikkelomforming som egen sakstype	39	5.8.3	Sosial infrastruktur	95
4.3.1	Bakgrunn	39	5.8.4	Fylkeskommunal og statlig infrastruktur	95
4.3.2	Nærmere om høringsforslaget	40	5.9	Grunneierfinansiering av infrastruktur etter kapittel 12 A	96
4.3.3	Høringsinstansenes syn	41	5.9.1	Når passer det å bruke finansieringsordningen?	96
4.3.4	Departementets vurdering	43	5.9.2	Området må være modent for en samlet utvikling	97
4.4	Nærmere om vilkår og gjennomføring i saker som gjelder matrikkelomforming	44	5.9.3	Utbyggingen må helt eller delvis kunne bære infrastruktur-kostnadene	98
4.4.1	Høringsforslaget	44	5.9.4	Medvirkning og samarbeid	99
4.4.2	Høringsinstansenes syn	45			
4.4.3	Departementets vurdering	50			

5.10	Etablering av hensynssone med krav om grunneierfinansiering i arealplan	100	5.15.1	Kommunen styrer bruken av innbetalte kostnadsbidrag. Innbetalte kostnadsbidrag som ikke er blitt brukt mv.	117
5.10.1	Innledning	100	5.15.2	Kommunal og privat forskuttering for infrastruktur	118
5.10.2	Hensynssonen i kommuneplanens arealdel	101	5.16	Avtale mellom kommunen og tiltakshaver om opparbeidelse av infrastruktur	119
5.10.3	Hensynssonen i områderegulering	102	5.17	Plikt til periodevis oppdatering av kostnadsbidraget	120
5.10.4	Hensynssonen i detaljregulering	103	5.18	Endring av plan med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur	122
5.11	Bestemmelser som skal eller kan gis til hensynssonen	103	5.18.1	Endring av arealformål, planbestemmelser og hensynssonen	122
5.11.1	Hva som er nødvendig infrastruktur for utbyggingen	103	5.18.2	Endring av bestemmelser til hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur	122
5.11.2	Krav til infrastruktur, byggegrense mv.	105	5.19	Klagerett mv.	123
5.11.3	Erverv av nødvendig grunn for infrastrukturen	105	5.20	Frivillighet, endring av plan med krav til grunneierfinansiering mv.	125
5.11.4	Utrekningen av kostnadsbidragets størrelse per kvadratmeter bruksareal (BRA)	106	5.21	Aktørenes økonomiske risiko ved bruk av hensynssone med krav om grunneierfinansiering	126
5.11.5	Rekkefølgekrav, hovedregel og unntak, og unntak fra unntaket	107	5.21.1	Kommunens økonomiske risiko	126
5.11.6	Valg av alternative fremgangsmåter. Bestemmelser som kan eller alltid skal gis til hensynssonen	108	5.21.2	Utbyggernes økonomiske risiko	127
5.11.7	Illustrasjoner av aktuelle fremgangsmåter	109	5.22	Innføring av ny ekspropriasjons hjemmel for grunn og rettigheter for infrastruktur	128
5.12	Beregningen av kostnadsbidragets størrelse	112	5.22.1	Gjeldende rett	128
5.12.1	Kostnader som skal tas med i beregningsgrunnlaget	112	5.22.2	Behovet for endringer	129
5.12.2	Nærmere om dekning av kommunens kostnader til finansierungsordningen	112	5.22.3	Høringsforslaget	129
5.12.3	Bruk av uavhengig sakkyndig til å gjøre kostnadsberegninger	113	5.22.4	Høringsinstansenes syn	130
5.13	Øvre grense for kostnadsbidragets størrelse	113	5.22.5	Departementets vurderinger	130
5.13.1	Kostnader til infrastruktur innenfor og utenfor hensynssonen, og kommunens andel	113	5.23	Behovet for overgangsbestemmelser	133
5.13.2	Kostnaden skal ikke fremstå som urimelig tyngende for utbyggingen	115	6	Forslag om grunneierfinansiert flytting av eksisterende infrastruktur	134
5.14	Rammetillatelse og igangsettings-tillatelse, betaling av kostnadsbidrag	116	6.1	Bakgrunn – høringen 2021	134
5.15	Disponering av innbetalte kostnadsbidrag	117	6.2	Gjeldende rett	134
			6.3	Høringen i 2023	134
			6.4	Høringsinstansenes syn på forslaget	135
			6.5	Departementets vurdering	136
			6.6	Særskilt om flytting av høyspentlinjer	137

6.7	Gjennomføringen av infrastrukturflytting, planlegging, pengestrøm m.m.	138	7.5.5	Størrelsen på grunneiers eller utbyggers bidrag til infrastruktur	161
7	Forslag om endringer i bestemmelsene om utbyggingsavtaler	140	7.5.6	Saksbehandling ved bruk av utbyggingsavtaler	164
7.1	Gjeldende rett	140	7.5.7	Særlig om merverdiavgift	166
7.1.1	Privat finansiering av offentlig infrastruktur og utbyggingsavtaler	140	8	Andre mindre lovforslag	168
7.1.2	Inngåelse av utbyggingsavtaler	141	8.1	Forslag om bestemmelse til kommuneplanens arealdel om avfallssystem	168
7.1.3	Skrankene for innholdet i dagens utbyggingsavtaler	143	8.1.1	Gjeldende rett	168
7.1.4	Rettspraksis om utbyggingsavtaler og rekkefølgekrav	146	8.1.2	Høringsforslaget	168
7.1.5	Fylkeskommunal og statlig infrastruktur	148	8.1.3	Høringsinstansenes syn	168
7.1.6	Forholdet til reglene om opparbeidelsesplikt og refusjon	149	8.1.4	Departementets vurdering	168
7.1.7	Merverdiavgift på offentlig infrastruktur	149	8.2	Forslag om dekning av utgifter til arkeologiske undersøkelser ved områderegulering	169
7.1.8	Forholdet til anskaffelsesregelverket og statsstøtte-regelverket	150	8.2.1	Gjeldende rett	169
7.1.9	Nærmere om modeller for finansiering og gjennomføring av utbygging som har utviklet seg i praksis	151	8.2.2	Høringsforslaget	171
7.2	Behov for endringer	151	8.2.3	Høringsinstansenes syn	172
7.3	Høringsforslaget	153	8.2.4	Departementets vurdering	172
7.3.1	Om høringsforslaget i 2021	153	8.3	Forslag om rett til foreleggelse for kommunestyret ved avslag om endring av reguleringsplan	173
7.3.2	Om høringsforslaget i 2023	153	8.3.1	Gjeldende rett	173
7.4	Høringsinstansenes syn	154	8.3.2	Høringsforslaget	173
7.4.1	Generelt	154	8.3.3	Høringsinstansenes syn	173
7.4.2	Definisjon av utbyggingsavtale	154	8.3.4	Departementets vurdering	173
7.4.3	Adgangen til å kreve eller inngå utbyggingsavtale	155	8.4	Forslag om at konsesjon for solkraftanlegg på land ikke skal kunne vedtas som statlig plan	174
7.4.4	Forutsigbarhetsvedtak	155	8.4.1	Bakgrunnen for forslaget	174
7.4.5	Innholdet i utbyggingsavtaler	155	8.4.2	Gjeldende rett	174
7.4.6	Dispensasjon	157	8.4.3	Høringsforslaget	175
7.4.7	Samtykke fra departementet til å fravike reglene	157	8.4.4	Høringsinstansenes syn	175
7.4.8	Saksbehandling og offentlighet	157	8.4.5	Departementets vurderinger	175
7.4.9	Klageadgang og rettsanvendelsesskjønn	157	8.5	Forslag som åpner for mindre endringer innenfor eksisterende vindkraftanlegg med konsesjon	176
7.5	Departementets vurderinger	157	8.5.1	Bakgrunn	176
7.5.1	Definisjon av utbyggingsavtale	157	8.5.2	Høringsforslaget	176
7.5.2	Adgangen til å kreve eller inngå en utbyggingsavtale	157	8.5.3	Høringsinstansenes syn	176
7.5.3	Forutsigbarhetsvedtak	158	8.5.4	Departementets vurderinger	176
7.5.4	Innholdet i utbyggingsavtaler	159	8.6	Dispensasjon	176
			8.6.1	Innledende merknader	176
			8.6.2	Forbud mot dispensasjon etter plan- og bygningsloven kapittel 12 A	177
			8.6.3	Dispensasjon ved bruk av utbyggingsavtaler	177
			8.7	Andre presiseringer og rettinger av feil	177

9	Økonomiske og administrative konsekvenser	179	Forslag til lov om endringer i plan- og bygningsloven og matrikkellova (nye virkemidler ved fortetting og transformasjon, grunneierfinansiering av infrastruktur mv.)	234
10	Merknader til de enkelte lovbestemmelsene	185		



DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG DISTRIKTSDEPARTEMENT

Prop. 115 L

(2024–2025)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i plan- og bygningsloven og matrikkellova (nye virkemidler ved fortetting og transformasjon, grunneierfinansiering av infrastruktur mv.)

*Tilråding fra Kommunal- og distriktsdepartementet 10. april 2025,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Støre)*

1 Hovedinnholdet i proposisjonen

Forslag om nye virkemidler ved fortetting og transformasjon

Departementet foreslår nye virkemidler for planlegging av fortetting og transformasjon etter plan- og bygningsloven. Forslaget går ut på å samle virkemidler som gjelder fortetting og transformasjon mv. i en hensynssone med hjemmel i en ny bestemmelse § 11-8 a. Det foreslås å føye begrepet «fortetting» til i lovteksten som et supplement til nåværende begreper «omforming og fornyelse», for å tydeliggjøre at hensynssonen er et virkemiddel som også kan ivareta fortetting. Kommunen gis hjemmel til å gi bestemmelser om felles planlegging, fortetting, omforming og fornyelse, og det klargjøres at kommunen har hjemmel til å gi retningslinjer til hensynssonen. Kommunen gis også hjemmel til å fastsette en områdeutviklingsstrategi til hensynssonen som skal omtale de mål, rammer og hensyn som skal være retningsgivende for den etterfølgende planleggingen og utbyggingen av området, og sendes på

høring før det fastsettes. Det stilles krav om at kommunen skal legge til rette for aktivt samarbeid om utviklingen av området, og at berørte offentlige organer aktivt skal bidra til effektive samordningsprosesser med kommunen. Videre stilles det krav om at kommunen ved planoppstart og i det videre planarbeidet tar hensyn som kan lette planens gjennomføring, og at dette skal omtales i planbeskrivelsen eller saksframlegget for kommunestyret.

Forslag om nye virkemidler ved opprettelse og endring av eiendom

Departementet foreslår en ny sakstype i matrikkellova, kalt «matrikelomforming». Bakgrunnen for forslaget er behovet for endringer i eiendomsstrukturen ved omformings-, fornyelses- og fortettingsprosjekter. Nåværende regelverk mangler mekanismer for å håndtere kompliserte saker uten jordskifte. Forslaget gjør det mulig for utbyggere å søke om, og få tillatelse etter plan- og byg-

ningsloven, til en mer samlet endring av eiendomsstrukturen i transformasjonsområder i stedet for å måtte splitte opp saken i flere enkeltendringer. Departementet foreslår samtidig å klargjøre begrepsbruken i enkelte bestemmelser i plan- og bygningsloven knyttet til opprettelse og endring av eiendom, herunder adgangen til å benytte fleksible grenseforløp i fradelingstillatelsen. Departementet foreslår også å åpne for å gi bestemmelser om tomtestørrelse i kommuneplanens arealdel, og å klargjøre hjemmelen til å gi bestemmelser om eiendomsinndelingen i reguleringsplan.

Forslag om ny hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur

Departementet foreslår at kommunen skal kunne fastsette en hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur i arealplaner. Departementet foreslår at reglene om dette tas inn i plan- og bygningsloven som nytt kapittel 12 A. Kommunen må angi hvilken infrastruktur som omfattes av ordningen og beskrive tiltakets egenskaper, som kvalitet og standardnivå. En uavhengig sakkyndig skal estimere de samlede kostnadene, som deles på forventet antall kvadratmeter bruksareal (BRA). Kostnadsbidraget skal være likt for all utbygging innenfor hensynssonen og forfaller til betaling ved igangsettingstillatelse. Kravet kan gjelde i inntil 30 år, men bortfaller når infrastrukturen er fullfinansiert. Kostnadsbidraget vedtas som et vedlegg til planen og oppdateres minst hvert femte år. Kommunen kan ikke dispensere fra lovbestemmelsene, og grunneiere og utbyggere er bundet av kravet når hensynssonen er fastsatt. Kommunen har tre år til å knytte et kostnadsbidrag til en vedtatt hensynssone. Når kostnadsbidraget er kjent, kan grunneiere og utbyggere planlegge sine prosjekter med større økonomisk forutsigbarhet. Hensynssonen kan innføres både i kommuneplanens arealdel og reguleringsplan, og kan omfatte fylkeskommunal og statlig infrastruktur med samtykke. Kommunen kan forskuttere opparbeidelse av infrastruktur og inngå avtaler med grunneiere og utbyggere om forskuttering. Kostnadsbidraget skal ikke være urimelig tyngende, og grunneiere og utbyggere kan klage til statsforvalteren. Lovforslaget inneholder bestemmelser om kostnadsbidrag, bruk av sakkyndige, avtaler om forskuttering, privat opparbeidelse av infrastruktur, ekspropriasjon, og forenklet prosess ved endring av hensynssonen.

Forslag om grunneierfinansiert flytting av eksisterende infrastruktur

Departementet foreslår en ny bestemmelse i plan- og bygningsloven § 12 A-13, som regulerer grunneierfinansiert flytting av infrastruktur for å frigjøre areal til utbyggingsformål. Kommunen kan fastsette hensynssoner med krav om flytting av infrastruktur for å frigjøre areal til utbyggingsformål. Det skal samtidig gis bestemmelser til hensynssonen om at grunneiere eller utbyggere innenfor hensynssonen kan betale et kostnadsbidrag til kommunen eller eier av infrastrukturen, som helt eller delvis skal finansiere flyttingen. Det skal være frivillig for grunneierne om de vil bidra til å finansiere flyttingen. Flytting etter denne paragrafen kan således bare skje dersom mange nok grunneiere er villige til å betale en avtalt andel av kostnadene.

Forslag om at grunneier eller fester kan foreta ekspropriasjon for etablering av infrastruktur

Det foreslås å innføre en ny paragraf i plan- og bygningsloven § 16-5 a om ekspropriasjon for etablering av infrastruktur som omfattes av kapittel 12 A. Forslaget innebærer at en grunneier eller fester med samtykke fra statsforvalteren kan foreta ekspropriasjon til etablering av infrastruktur som er nødvendig for en utbygging som er fastsatt i reguleringsplan og omfattet av krav til grunneierfinansiering etter lovforslaget kapittel 12 A.

Forslag om endringer i reglene om utbyggingsavtaler

Departementet foreslår endringer i loven for å tydeliggjøre gjeldende rett, og sikre bedre balanse mellom kommunens behov for å finansiere infrastruktur med utbyggers behov for forutsigbare og balanserte utbyggingsavtaler. Departementet foreslår å tydeliggjøre definisjonen av utbyggingsavtaler, og kodifisere gjeldende rett om at kommunen ikke kan kreve utbyggingsavtale. For å presisere viktigheten av tidlig informasjon til grunneiere og utbyggere, foreslås enkelte tilføyelser i loven om forutsigbarhetsvedtak. Departementet foreslår også å tydeliggjøre krav til utbyggingsavtalers innhold. Forslaget inkluderer også endringer i saksbehandlingsreglene ved at det blant annet foreslås en begrensning i departementets adgang til å gi samtykke til å fravike regler om utbyggingsavtaler. Departementet foreslår også enkelte mindre materielle og prosessuelle endringer.

Andre forslag

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

Departementet foreslår også en endring i plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 3 som åpner for at kommunene kan gi generelle bestemmelser til kommuneplanen om avfallssystem, på samme måte som for annen infrastruktur.

Departementet foreslår videre en tilføyelse i plan- og bygningsloven § 33-1 som gir kommunen adgang til å kreve gebyr for arkeologiske undersøkelser fra andre myndigheter eller private som har anmodet kommunen om å legge ut et areal til utbyggingsformål ved områderegulering. Utgiftene til slike undersøkelser kan bli meget store, og dagens kostnadsdekningssystem kan føre til at kommunen i liten grad vil benytte områderegu-

lering der hvor det må utføres slike undersøkelser.

Etter gjeldende rett kan konsesjon for solkraftanlegg gis virkning som statlig plan. Fra 1. juli 2025 gjelder en nedre effektgrense på 10 MW installert effekt for når utbygging av solkraftanlegg krever konsesjon. Anlegg som er mindre, skal i sin helhet håndteres etter plan- og bygningsloven. Av denne grunn anses det som hensiktsmessig at konsesjonsbehandling av solkraftanlegg ikke skal kunne vedtas direkte som en statlig plan. Endringen forslås innarbeidet i plan- og bygningsloven § 6-4 tredje ledd.

Det foreslås også at det skal bli adgang til å gjennomføre mindre konsesjonspliktige endringer i eksisterende vindkraftanlegg avklart etter de bestemmelsene i energiloven og plan- og bygningsloven som gjaldt på tidspunktet for bygging, uten at dette utløser krav om utarbeiding av områderegulering.

Departementet foreslår også noen andre mindre presiseringer og rettinger i plan- og bygningsloven og matrikkellova.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

2.1 Flere virkemidler og effektiv plangjennomføring

Regjeringen vil få fart på boligbyggingen igjen og har et ambisiøst mål om å få til bygging av 130.000 boliger innen 2030. For å nå målet, har regjeringen satt i gang en rekke tiltak. Denne lovproposisjonen er ett av flere forslag i regjeringens bolig-satsing.

Departementet har over tid sett at utbygging i byer og tettsteder blir mer og mer krevende, og har av denne grunn vurdert behovet for lovendringer. Større deler av utbyggingene enn før skjer som fortetting og transformasjon i utbygde områder. Planleggingen skjer i hovedsak gjennom offentlig-private samarbeidsprosesser hvor vedtakene blir fattet av kommunene som planmyndighet, men hvor planene for en stor del er basert på private innsendte planforslag. Selve utbyggingen finansieres og gjennomføres i stor grad i privat regi.

Fortetting og transformasjon forutsetter ofte at kommunen først har gjort et omfattende og kostbart forarbeid for å gjøre området attraktivt for investeringer, slik at private utbyggere senere kan gjennomføre sine planer. Fortetting, transformasjon og områdeutvikling forutsetter ofte store, langvarige og kostbare prosesser, hvor det er nødvendig med omfattende samhandling og koordinering mellom mange ulike aktører.

At utbygging i byer og tettsteder blir mer og mer krevende er også blitt bekreftet i forskningsprosjekter og i ulike rapporter, senest rapporten *Undersøkelse av årsaker til høy tidsbruk i plansaker og forslag om mer effektive planprosesser* fra 2025 utført av Asplan Viak i samarbeid med By- og regionforskningsinstituttet (NIBR) ved Oslo Met og Universitet i Bergen på oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet. Rapporten gir svar på hvorfor saksbehandlingstiden øker, og kommer med forslag til tiltak for å redusere saksbehandlingstiden.

Reglene i plan- og bygningsloven har ikke holdt tritt med denne utviklingen, og er i for stor grad innrettet på at utbygging vil skje på ubebyggt mark. Departementet mener at dagens regler, eller praktiseringen av disse, ikke i tilstrekkelig grad er til-

passet den økende kompleksiteten som oppstår når bebygde arealer skal omformes til ny bebyggelse og endret bruk. Kompleksiteten i planlegging og gjennomføring av utbyggingstiltak i bebygde områder krever nye verktøy som bedre legger til rette for større helhetlig områdeplanlegging, mer effektiv plangjennomføring og eiendomsomforming, samt finansiering av infrastruktur. Manglende samarbeid vanskeliggjør i dag både planleggingen og plangjennomføringen i betydelig grad. Det er derfor behov for å skjerpe kravene til aktivt samarbeid mellom kommunen, grunneiere og utbyggere. Det samme gjelder samarbeidet grunneiere, næringsdrivende, utbyggere og beboerne imellom. Forslagene i denne proposisjonen er ment å avhjelpe dagens situasjon.

Kommunene har behov for flere virkemidler for å kunne effektivisere arbeidet med fortetting og transformasjon i byer og tettsteder. Det gjelder blant annet hvordan kommunene kan sikre bidrag til finansiering av infrastruktur i utbyggingsområder på en mer hensiktsmessig måte enn i dag. Det kan også omfatte utvidet bruk av hensynssoner som et mer helhetlig virkemiddel til bruk ved felles planlegging, fortetting, omforming, fornyelse og plangjennomføring. Det er for eksempel et spørsmål om hensynssoner skal kunne omhandle finansiering av nødvendig infrastruktur. Kommunen bør kunne fastsette mål for planleggingen og utarbeide en egen områdeutviklingsstrategi for de rammene og hensynene som skal ivaretas ved den etterfølgende planleggingen av området. Det kan også være behov for å utvide mulighetene for å håndtere kompliserte eiendomsendringer i transformasjonsområder.

I det hele tilsier dagens situasjon at kommunen i planleggingen må ta større ansvar for at en plan som vedtas senere kan gjennomføres. Denne proposisjonen legger opp til forslag som øker kommunens ansvar for å påse at planer er realistiske og lar seg gjennomføre før de vedtas. Det ideelle er at plangjennomføringen kan starte straks kommunen har vedtatt en plan, og at de ulike aktørene, ut fra sine forutsetninger, har kunnet påvirke planens utforming med dette som siktemål.

2.2 Høringer

Departementet sendte 30. juni 2021 forslag på høring om mer effektive virkemidler for planlegging og gjennomføring ved fortetting og transformasjon i byer og tettsteder, samt finansiering av infrastruktur. Forslaget omfattet også endringer i matrikkellova. Høringsfristen var 1. november samme år. Høringen ble sendt til følgende instanser:

Departementene

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)
 Barneombudet
 Bioforsk Jord og Miljø
 Brønnøysundregistrene
 Datatilsynet
 Deltasenteret
 Direktoratet for arbeidstilsynet
 Direktoratet for byggkvalitet (DiBK)
 Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI)
 Direktoratet for mineralforvaltning med
 Bergmesteren for Svalbard
 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)
 Distriktssenteret
 Finanstilsynet
 Fiskeridirektoratet
 Folkehelseinstituttet
 Forbrukerrådet
 Forsvarets ingeniørhøgskole
 Forsvarsbygg
 Havforskningsinstituttet
 Helsedirektoratet
 Husbanken
 Jernbanedirektoratet
 Justervesenet
 Konkurransetilsynet
 Kystdirektoratet
 Kystverket
 Landbruksdirektoratet
 Ligestillings og diskrimineringsombudet
 Mattilsynet
 Miljødirektoratet
 Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom)
 Norges forskningsråd
 Norges geologiske undersøkelser (NGU)
 Norges institusjon for menneskerettigheter
 Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)
 Norsk Design- og arkitektursenter (DOGA)
 Norsk Polarinstitutt
 Oljedirektoratet (Nå Sökkeldirektoratet)
 Politidirektoratet
 Regelrådet

Regjeringsadvokaten
 Riksantikvaren
 Sjøfartsdirektoratet
 Skattedirektoratet
 Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI)
 Statens forurensningstilsyn (SFT)
 Statens helsetilsyn
 Statens jernbanetilsyn
 Statens kartverk
 Statens råd for likestilling av funksjonshemmede
 Statens seniorråd
 Statens strålevern
 Statens vegvesen Vegdirektoratet
 Statistisk sentralbyrå
 Statsforvalterne
 Sysselmasteren (tidligere Sysselmannen på Svalbard)

Finnmarkseiendommen
 Sametinget
 Sivilombudet (tidligere Sivilombudsmannen)

Fylkeskommunene
 Kommunene

Avinor AS
 Bane NOR Eiendom AS
 Bane NOR SF
 Enova SF
 Helse Midt-Norge RHF
 Helse Nord RHF
 Helse Sør-Øst RHF
 Helse Vest RHF
 Innovasjon Norge
 Nye Veier AS
 SINTEF Byggborsk
 Statkraft SF
 Statnett SF
 Statsbygg
 Statsskog SF
 Sykehusbygg HF

Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo (AHO)
 Handelshøyskolen BI
 Høgskolen i Bergen
 Høgskolen i Innlandet
 Høgskolen i Kristiania
 Høgskolen i Oslo og Akershus
 Høgskolen i Sørøst-Norge
 Høgskolen i Volda
 Høgskolen i Østfold
 Høgskulen på Vestlandet
 Norges Brannskole
 Norges Handelshøyskole (NHH)

Endringer i plan- og bygningsloven og matrikkellova (nye virkemidler ved fortetting og transformasjon, grunneierfinansiering av infrastruktur mv.)

Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU)	Energi Norge
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)	Entreprenørforeningen – Bygg og Anlegg (EBA)
Nord Universitet	FAFO – Institutt for arbeidslivs- og velferdsforskning
OsloMet – By- og regionforskningsinstituttet NIBR	Fagforbundet
Samisk høyskole	Fellesforbundet
Universitetet i Agder (UiA)	Finans Norge
Universitetet i Bergen (UiB)	Finansforbundet
Universitetet i Oslo (UiO)	Folkeuniversitetet
Universitetet i Stavanger (UiS)	Foreningen for Ventilasjon Kulde og Energi
Universitetet i Sørøst-Norge (USN)	Forsikringsselskapenes Godkjenningnemnd (FG)
Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet (UiT)	Fortidsminneforeningen
Institutt for samfunnsforskning (ISF)	Forum for kommunale planleggere
Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO)	Forum for plan- og bygningsrett
Norsk institutt for kulturminneforskning NIKU	Friluftsrådernes landsforbund
Norsk institutt for luftforskning	Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO)
Norsk institutt for naturforskning (NINA)	GeoForum
Norsk Institutt for vannforskning (NIVA)	Geomatikkbedriftene
Norsk Treteknisk Institutt	Glass og Fasadeforeningen
Teknologisk institutt	Greenpeace
Transportøkonomisk Institutt	GRID Arendal
Møreforskning	Grønn Byggallianse
Nordlandsforskning	Heisleverandørenes Landsforening (HLF)
Vestlandsforskning	Heismontørenes fagforening
Østlandsforskning	Hovedorganisasjonen Virke (HSH)
Abelia	Huseierne
Akademikerne	IKT-Norge
Alpinanleggenes Landsforening (ALF)	Industri-Energi
AOF Norge	KS – Kommunesektorens organisasjon
Arkitektenes Fagforbund	KS – Forum for utdanning i samfunnsplanlegging (FUS)
Arkitektbedriftene i Norge	Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Bedriftsforbundet	Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner
Betongelementforeningen	Lavenergiprogrammet
Boligbyggelaget USBL	Lyskultur
Boligprodusentenes Forening	Maskinentreprenørenes Forbund (MEF)
Byggemiljø	Mesterbrevnemnda
Byggenæringens Landsforening (BNL)	Miljøstiftelsen Bellona
Byggmesterforbundet	Miljøstiftelsen ZERO
Byggvareindustriens Forening	Natur og Ungdom
Chr. Michelsens institutt	Naturvernforbundet
Civitas AS	Nelfo
Den norske Advokatforening	NITO Takst
Den Norske Turistforening	NORCE Norwegian Research Centre AS
Den Polytekniske Forening	Nordnorske Entreprenørers Service Organisasjon SA (NESO)
Det kgl.selskap for Norges vel	Norges Astma- og Allergiforbund
Det norske hageselskap	Norges Blindeforbund
Det norske skogselskap	Norges Bondelag
Econa	Norges Bygg- og eiendomsforening (NBEF)
Eiendom Norge	Norges byggforskningsinstitutt
EL & IT-Forbundet	Norges Byggmesterforbund (NBF)
	Norges Eiendomsmeglerforbund

Endringer i plan- og bygningsloven og matrikkellova (nye virkemidler ved fortetting og transformasjon, grunneierfinansiering av infrastruktur mv.)

Norges Fiskarlag
 Norges Handikapforbund
 Norges Huseierforbund
 Norges Hytteforbund
 Norges idrettsforbund
 Norges Ingeniør- og teknologorganisasjon (NITO)
 Norges Jeger- og Fiskerforbund
 Norges Juristforbund
 Norges Kulturvernforbund
 Norges Kvinne- og Familieforbund
 Norges Miljøvernforbund
 Norges Skogeierforbund
 Norges Takseringsforbund (NTF)
 Norsk Akkreditering
 Norsk Anleggsgartnermesterlag (NAML)
 Norsk Bergindustri
 Norsk Bioenergiforening (NoBio)
 Norsk Bolig- og byplanforening
 Norsk bonde- og småbrukarlag
 Norsk botanisk forening
 Norsk Brannvern forening
 Norsk Bygggtjeneste AS
 Norsk Eiendom
 Norsk Fjernvarme
 Norsk Forbund for Utviklingshemmede
 Norsk forening for farlig avfall NFFA
 Norsk Friluftsliv
 Norsk Heiskontroll
 Norsk huseierforening
 Norsk Industri
 Norsk Klimaskjerm
 Norsk Kommunalteknisk forening (NKF)
 Norsk Landbrukssamvirke
 Norsk ornitologisk forening
 Norsk Pensjonistforbund
 Norsk Sentrumsutvikling
 Norsk solenergiforening
 Norsk Teknologi (TELO)
 Norsk Vann
 Norsk Varmer
 Norsk VA-verkforening (NORVAR)
 Norsk VVS – Energi- og Miljøteknisk Forening
 Norske Arkitekters Landsforbund (NAL)
 Norske Boligbyggelags Landsforbund (NBBL)
 Norske interiørarkitekters og møbeldesigneres landsforening (NIL)
 Norske Landskapsarkitekters Forening (NLA)
 Norske Murmestres Landsforening (NML)
 Norske Reindriftssamers Landsforbund
 Norske Samers Riksforbund
 Norske Trevarefabrikkers Landsforbund (NTL)
 Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
 Næringsmiddelbedriftenes Landsforening (NBL)
 OBOS
 Oljeindustriens Landsforening (OLF)

Polyteknisk Forening
 Reiselivsbedriftenes Landsforening (RBL)
 Rørentreprenørende Norge
 Rådet for funksjonshemmede i Oslo, Helse og velferdsetaten
 Rådgivende ingeniørers forening (RIF)
 Sabima
 Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner (SAFO)
 Samarbeidsrådet for yrkesopplæring
 Samenes Folkeforbund
 Samfunn og næringslivsforskning AS (SNF)
 Samfunnsbedriftene
 Samskipnadsrådet
 Sjømat Norge
 Standard Norge
 Stiftelsen Stopp diskriminering
 Tekna Samfunnsutviklerne
 Tekniske foreningers servicekontor (TFSK)
 Teknisk-naturvitenskapelig forening (Tekna)
 Telenor Norge AS
 TKS Heis AS
 Treforedlingsindustriens Bransjeforening
 Trelastindustriens Landsforening (TL)
 Vegforum for byer og tettsteder
 Velferdsforskningsinstituttet NOVA
 Vellenes Fellesorganisasjon
 WWF-Norge
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)

Følgende instanser har uttalt at de ikke har kommentarer:

Forsvarsdepartementet
 Justis- og beredskapsdepartementet
 Klima- og miljødepartementet
 Kystverket
 Nasjonal kommunikasjonsmyndighet
 Nye Veier AS
 Statens Arbeidsmiljøinstitutt
 Statens jernbanetilsyn
 Statens kartverk
 Sysselmeisteren på Svalbard

Departementet har mottatt høringsuttalelser med realitetsmerknader fra:

Bane NOR SF og Bane NOR Eiendom AS
 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)
 Finnmarkseiendommen
 Helse Midt-Norge RHF
 Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)
 Regelrådet
 Statens vegvesen

Endringer i plan- og bygningsloven og matrikkellova (nye virkemidler ved fortetting og transformasjon, grunneierfinansiering av infrastruktur mv.)

Statistisk sentralbyrå
Statsbygg
Statsforvalteren i Oslo og Viken
Statskog SF

Akershus fylkeskommune
Buskerud fylkeskommune
Østfold fylkeskommune

Arendal kommune
Asker kommune
Askøy kommune
Bergen kommune
Bjørnafjorden kommune
Bykle kommune
Bærum kommune
Drammen kommune
Eidfjord kommune
Fredrikstad kommune
Holmestrand kommune
Horten kommune
Innlandet fylkeskommune
Kinn kommune
Kristiansand kommune
Lillestrøm kommune
Lørenskog kommune
Moss kommune
Nordre Follo kommune
Oslo kommune
Sandnes kommune
Sola kommune
Stavanger kommune
Trondheim kommune
Ålesund kommune

Adv. Arve Lønnum
Advokatforeningen
Asplan Viak
Aud Hellstrøm på vegne av 60 privatpersoner
Boligprodusentenes Forening
Bærum Velforbund
KS
Lillestrøm Eiendomsforum, Kunnskapsbyen
Lillestrøm
Lnett AS
Norges Automobil-Forbund (NAF)
Norges Bondelag
Norges Skogeierforbund
Norsk Eiendom
Norsk Fjernvarme
Norsk Kommunalteknisk Forening
Norsk studentorganisasjon
Norsk Vann
Norske Boligbyggelags Landsforbund SA
OBOS BBL

Olav Fjeld Kraugerud
Samskipnadsrådet
Tekna Samfunnsutviklerne
Vellenes Fellesorganisasjon
Voll Vel
WWF Verdens naturfond

Alle høringsuttalenene i sin helhet er tilgjengelige på regjeringen.no.

Departementet mottok 91 hørings svar, og avholdt i etterkant av høringen flere møter med relevante aktører. I forbindelse med gjennomgangen av hørings svarene kom departementet til at det burde gjøres såpass store endringer i enkelte av lovforslagene i forhold til hva som tidligere var sendt på høring, at det var nødvendig med en ytterligere høring av disse spørsmålene. Behovet for høring gjaldt særlig spørsmålet om å innføre en ny hensynssone om grunneierfinansiering av infrastruktur, av mange kalt «områdemodellen». Departementet valgte for sammenhengens skyld også å sende forslaget til endringer i bestemmelsene om utbyggingsavtaler på ny høring, selv om endringene her var små.

Departementet sendte det reviderte forslaget på høring 11. september 2023 med høringsfrist 12. desember samme år. Høringen ble sendt til de samme instansene som i 2021, med følgende tillegg:

Domstoladministrasjonen
Norges geotekniske institutt – NGI
Norges Geotekniske Forening (NGF)

Departementet mottok 75 svar i forbindelse med den nye høringen i 2023. Av disse var det 47 som også hadde uttalt seg til høringen i 2021.

Til sammen 46 instanser støtter høringsforlaget helt eller delvis. Dette gjelder Arendal kommune, Asker kommune, Askøy kommune, Bergen kommune, Bjørnafjorden kommune, Bykle kommune, Bærum kommune, Drammen kommune, Eidfjord kommune, Fredrikstad kommune, Holmestrand kommune, Horten kommune, Kinn kommune, Kristiansand kommune, Lillestrøm kommune, Nordre Follo kommune, Oslo kommune, Sandnes kommune, Sola kommune, Stavanger kommune, Akershus fylkeskommune, Buskerud fylkeskommune, Innlandet fylkeskommune, Østfold fylkeskommune, Bane NOR SF og Bane NOR Eiendom AS, Domstoladministrasjonen, Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), Statsbygg, Statsforvalteren i Oslo og Viken, Helse Midt-Norge RHF, Advokatforeningen, Boligprodusentenes Forening, Bærum Vel-

forbund, Lillestrøm Eiendomsforum, Norges Automobil-Forbund (NAF), Norges Bondelag, Norges Skogeierforbund, Norsk Eiendom, Norsk Kommunalteknisk Forening (NKF), Norsk studentorganisasjon, Norske Boligbyggelags Landsforbund SA, OBOS BBL, Samskipnadsrådet, Tekna Samfunnsutviklerne, Vellenes Fellesorganisasjon og Voll Vel.

Til sammen 6 høringsinstanser går imot forslaget. Dette gjelder Moss kommune, Trondheim kommune, Ålesund kommune, Asplan Viak AS, KS og Norsk Vann.

Til sammen 9 høringsinstanser har kommentert forslaget uten å ta uttrykkelig stilling til om de støtter det eller ikke. Dette gjelder Lørenskog kommune, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), Finnmarkseiendommen (FeFo), Norsk Fjernvarme, Regelrådet, Statens vegvesen, Statistisk sentralbyrå (SSB), Statskog SF og WWF Verdens naturfond.

Til sammen 10 høringsinstanser har meldt at de ikke har merknader til forslaget. Dette gjelder

Forsvarsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Kystverket, Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (NKOM), Nye Veier AS, Statens arbeidsmiljøinstitutt, Statens jernbanetilsyn, Statens kartverk og Sysselmeisteren på Svalbard.

Forslagene som gjaldt bruk av matrikelomforming i transformasjonsområder, bestemmelser om avfallssystem og tomtestørrelse, dekning av utgifter til arkeologiske undersøkelser, og rett til foreleggelse av forslag til endring av plan for kommunestyret, var ikke en del av tilleggshøringen. Uttalelsene til disse forslagene er oppsummert og nærmere omtalt under i tilknytning til de enkelte forslagene.

Olje- og energidepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet tok opp spørsmålet om prosesser for etablering av konsesjonspliktige solkraftanlegg på land i en egen høring. I høringen foreslo departementene endringer i energiloven og plan- og bygningsloven. Forslaget ble sendt på høring 19. desember 2023 med høringsfrist 31. januar 2024.

Høringsinstansenes som har svart, og deres syn på forslaget, er omtalt i punkt 8.4.4. Høringen ble sendt til følgende instanser:

Departementene

Digitaliseringsdirektoratet
Direktoratet for arbeidstilsynet
Direktoratet for byggkvalitet

Direktoratet for mineralforvaltning med
Bergmesteren for Svalbard
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet
Distriktssenteret
Landbruksdirektoratet
Miljødirektoratet
Norges vassdrags- og energidirektorat
Riksarkivaren
Statens vegvesen
Statistisk sentralbyrå
Statsforvalterne

Domstoladministrasjonen
Forbrukerrådet
Forsvarsbygg
Husbanken
Konkurransetilsynet
Kartverket
Kystverket
Mattilsynet
Norges forskningsråd
Regelrådet
Regjeringsadvokaten
Statens helsetilsyn
Statens naturoppsyn
Statsbygg

Finnmarkseiendommen
Sametinget – Sámediggi
Sivilombudet

Fylkeskommunene
Kommunene

Avinor AS
Bane Nor SF
Enova SF
Entra
Innovasjon Norge
Nye Veier AS
Statkraft AS
Statnett SF
Statskog SF

Høgskolen i Innlandet
Høgskolen i Volda
Høgskolen i Østfold
Høgskulen på Vestlandet

Nord Universitet
Norges Teknisk-Naturvitenskapelige Universitet
NTNU
OsloMet – storbyuniversitetet
Universitetet i Agder

Endringer i plan- og bygningsloven og matrikkellova (nye virkemidler ved fortetting og transformasjon, grunneierfinansiering av infrastruktur mv.)

Universitetet i Bergen
 Universitetet i Oslo
 Universitetet i Stavanger
 Universitetet i Sørøst-Norge
 Universitetet i Tromsø Norges arktiske universitet

Institutt for samfunnsforskning ISF
 International Research Institute of Stavanger AS –
 IRIS
 Møreforskning
 Nordlandsforskning
 Norsk institutt for bioøkonomi – NIBIO
 Norsk institutt for kulturminneforskning
 Norsk institutt for naturforskning
 Norsk institutt for vannforskning – NIVA
 Norges geologiske undersøkelse
 Norsk Polarinstitutt
 Norwegian Research Centre AS (NORCE)
 Transportøkonomisk institutt
 Vestlandsforskning
 Østlandsforskning

1,5 Advokatfirma AS
 Advokatfirmaet Grette DA
 Advokatfirmaet Selmer AS
 Advokatfirmaet Thommessen AS
 Akademikerne
 Akershus Energi AS
 Aneo
 Arkitektbedriftene i Norge
 Arkitektenes fagforbund
 ASKO Norge
 Asplan Viak AS – KanEnergi
 BA-nettverket
 Cicero
 COWI
 Den norske Advokatforening
 Den Norske Turistforening
 DistriktsEnergi
 DNV AS
 Dæhlin Sand advokatfirma
 Eidsiva Vekst
 Elektroforeningen (EFO)
 Elmera Group ASA
 Elvia AS
 Endra AS
 Energeia AS
 Energi Teknikk AS
 Entreprenørforeningen – Bygg og Anlegg (EBA)
 Fagforbundet
 Fagne AS
 Fellesforbundet
 Finans Norge
 Finansforbundet
 Fornøybar Norge

Fortidsminneforeningen
 Forum for natur og friluftsliv
 Fosseberg Kraft AS
 Framtiden i våre hender
 Friluftsrådernes Landsforbund
 GeoForum
 Geomatikkbedriftene
 Glitre Nett
 Greenpeace Norge
 GRID-Arendal
 Hafslund E-CO AS
 Hafslund Magnora Sol AS
 Hagal AS
 Hovedorganisasjonen Virke
 Huseierne
 Hydro Energi
 Hydro REIN
 Høland og Setskog Elverk SA/Skodre
 IFE
 IKT Norge
 Kraftfylka
 KS – Kommunesektorens organisasjon
 La naturen leve
 Landinfra Energy AB
 Landsorganisasjonen i Norge
 Landssamanslutninga av vasskraftkommunar
 Landssammenslutninga av norske
 vindkraftkommuner
 Lede AS
 l-nett
 Lyse Energi AS
 Maskinentreprenørenes Forbund
 Midtnett AS
 Miljøstiftelsen Bellona
 Multiconsult Norge AS
 Natur og Ungdom
 Naturvernforbundet
 Nelfo
 New-Tech
 NHO Reiseliv
 Norconsult AS
 Nordkraft AS
 Nordskog
 Norge Fjellstyresamband
 Norges Bondelag
 Norges Hytteforbund
 Norges ingeniør og teknologorganisasjon – NITO
 Norges jeger- og fiskerforbund
 Norges Juristforbund
 Norges Kulturvernforbund
 Norges miljø- og biovitenskapelige universitet
 Norges Miljøvernforbund
 Norges Skogeierforbund
 Norges televisjon AS
 Norsk Bergindustri

Norsk bonde- og småbrukarlag
Norsk byggtjeneste AS
Norsk Eiendom
Norsk Fjernvarme
Norsk friluftsliv
Norsk Hydro ASA
Norsk Industri
Norsk Kommunalteknisk Forening
Norsk Landbrukssamvirke
Norsk ornitologisk forening
Norsk Sentrumsutvikling
Norske arkitekters landsforbund
Norske Boligbyggelag Landsforbund SA
Norske Landskapsarkitekters forening
Norske reindriftssamers landsforbund
Norske samers riksforbund
Novå AS
Næringslivets Hovedorganisasjon
NØK
Olav Thon Gruppen
PQA
Rådgivende Ingeniørers Forening
SABIMA – Samarbeidsrådet for biologisk mangfold
Samarbeidsrådet for Naturvernsaker (SRN)
Samenes Folkeforbund
Samfunnsbedriftene
Skanska
SINTEF Byggforsk
SINTEF Energi AS
SMB Norge
Småkraftforeninga
Småkraftkonsult AS
Solcellespesialisten
Solenergi FUSen
Solenergiklyngen
Solgrid AS
Sustainable Materials AS
Sweco Norge AS
Tekna – Teknisk-naturvitenskapelig forening
Telenor
Tensio AS
Vattenfall AB
VIA – næringsklyngen for transportinfrastruktur
WWF-Norge
Zero Emission Resource Organisation
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund
Å Energi AS

2.3 Konsultasjoner og lovmedvirkning

Samtinget

Departementet har forelagt lovforslaget for Same-tinget med forespørsel om det skal gjennomføres konsultasjoner etter sameloven kapittel 4. Same-tinget har svart at det ikke anses å være behov for slik konsultasjon.

Lovmedvirkning

Det har vært gjennomført lovmedvirkning i tråd med gjeldende konsultasjonsordning mellom regjeringen og KS. KS har anmodet departemen- tet om at følgende tekst tas inn i lovproposisjonen:

«KS og Kommunal- og distriktsdepartementet gjennomførte 19. mars 2025 et møte under lov- medvirkningsordningen, hvor KS utdypet sine synspunkter.

KS mener det er sider av forslaget som bør utredes nærmere. Herunder mener KS at nasjonale hensyn som skal begrunne lovforsla- get ikke er tilfredsstillende redegjort for og utredet.

KS oppfatter det slik at hovedformålet med den foreslåtte lovreguleringen er å gi kommu- nene nye virkemidler for å stimulere til raskere og mer boligutbygging, men fremhever at vir- kemidlene som foreslås neppe er godt egnet til å fremme dette formålet. Det er en risiko for at effekten kan bli motsatt.

Dette begrunner KS hovedsakelig med for- slagets kompleksitet, den økonomiske risikoen for kommunen som bruk av modellen med- fører og behovet for større fleksibilitet. Kom- pleksiteten kan i seg selv medføre økt saks- behandlingstid. Det er viktig at reglene utfor- mes slik at kommunene er i stand til å forstå og anvende reglene på riktig måte. KS er blant annet bekymret for at kompleksiteten gjør det umulig for små og mellomstore kommuner å bruke modellen uten at de må knytte til seg spesialistkompetanse.

KS fremhever at kommuner og utbyggere i dag finner gode, situasjonsbestemte og tilpas- sede løsninger, og at det slik sett ikke er behov for innsnevring i selvstyret. Som lokal myn- dighet er det kommunen selv som gjennom sitt ansvar og sin myndighet skal finne balanse i utviklingen i kommunen. Spesielt fremhever KS at i lys av behovet for redusert styrings- trykk, burde endringer i kapittel 17 om utbyg- gingsavtaler tvert imot utvide kommunens

handlingsrom. Forslaget synes imidlertid heller å innsnevre handlingsrommet, når den foreslåtte ordlyden fremstår mer begrensende enn gjeldende ordlyd. KS kan ikke se hvilke nasjonale behov som ytterligere tilsier å begrense det kommunale selvstyret.

KS er videre bekymret for at departementet har hjemmel i lov til å fastsette forskrift som innskrenker adgangen til å bruke utbyggingsavtaler, og at forskriftshjemmelen i § 17-7 kan få større praktisk betydning så fremt loven gjennom regulering av modell for grunneierfinansiering gir et alternativ til utbyggingsavtaler.

Slik KS oppfatter forslaget, vil forskriftshjemmelen i praksis kunne gi departementet en mulighet til å pålegge kommunene å bruke modellen for grunneierfinansiering. Dette vil ikke være tilstrekkelig i samsvar med hensyn

til lokaldemokratisk prosess og beslutningskompetanse, og kan være en type endringer som eventuelt må fastsettes ved stortingsbehandling, jf. Grunnloven § 49 annet ledd, andre punktum.

KS støtter i utgangspunktet frivillige ordninger og modeller som innebærer at kommunene får flere verktøy, og at kommunene fremdeles står fritt til å bruke utbyggingsavtaler. Innskrenkningsmulighetene som i praksis ligger i § 17-7 gjør imidlertid at frivilligheten strengt tatt ikke er lovfestet.

Behovet for innføring av statlig klageadgang er ikke tilstrekkelig begrunnet. KS vil også vise til at det ikke er redegjort for hvorvidt statsforvalter har tilstrekkelig kompetanse, og at bruk av knappe ressurser for å bygge opp slik kompetanse ikke er ønskelig.»

3 Forslag om nye virkemidler ved fortetting og transformasjon

3.1 Gjeldende rett

3.1.1 Planlegging for fortetting, transformasjon og annen områdeutvikling

By- og tettstedsomforming forutsetter et helhetlig grep om den fremtidige utviklingen der kommunen må se større områder i sammenheng. Dette er nødvendig dersom kommunen skal klare å få på plass et plangrep som kan gi retning for utviklingen mange år fremover.

I denne typen plansaker må kommunen forholde seg til et stort mangfold av aktører og interesser; grunneiere, næringsdrivende, utbyggere, beboere, ulike interessegrupper, og andre offentlige myndigheter. Et helhetlig grep, der man utarbeider områdereguleringer eller kommunedelplaner, krever mer komplekse planleggingsmessige avveininger enn det man ser ved utarbeidelse av detaljreguleringer for enkelteiendommer. Før kommunen starter arbeidet med en ny overordnet arealplan som skal styre utviklingen de kommende årene, må den ha skaffet seg nødvendig oversikt over fremtidige behov og hensyn som må ivaretas. Den bør helst få på plass en omforent visjon, mål og strategier for den fremtidige utviklingen av området før den mer detaljerte planleggingen av de enkelte delområder eller eiendommer starter.

Områdetransformasjon kjennetegnes ofte av at noe areal må settes av til fellesområder, at omlegging eller ny infrastruktur vil berøre eksisterende eiendommer, og at arealutnyttningen og arealformål vil endre seg i forhold til dagens situasjon. I dagens plan- og bygningslov er kommuneplanens arealdel, kommunedelplaner og områderegulering, med arealformål, hensynssoner og planbestemmelser, de viktigste virkemidlene kommunen har for å foreta en overordnet rammeavklaring og arealdisponering i utbyggingsområder.

Når det kommer til gjennomføringen av den vedtatte planen, har kommunene tradisjonelt vært tilbakeholdne med å tvinge gjennom utbygging ved bruk av ekspropriasjon. I stedet er gjennomføringen overlatt til «markedet», det vil si grunnei-

ere og festere av eiendommene, eiendomsutviklere og utbyggere. Bruken av gjennomføringsverktøy som ekspropriasjon og urbant jordskifte, er i dag meget begrenset.

Hovedparten av områdereguleringer utarbeides i dag av private etter avtale med kommunen. I takt med at det private markedet har kommet sterkere inn i planleggingen og gjennomføringen, har det oppstått et større behov for å se grunneierinteresser, arealdisponering, rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler i sammenheng. Dette for å sikre effektive planprosesser og en effektiv realisering og gjennomføring av den planlagte utbyggingen.

3.1.2 Statlige føringer for arealplanlegging i tettbygde områder

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

På nasjonalt nivå er fortetting som strategi kommet til uttrykk senest i nasjonale forventninger 2023–2027. Det framgår her blant annet at regjeringen forventer at det i kommunene «settes av tilstrekkelige arealer av god kvalitet til grønnstruktur, uterom og møteplasser som stimulerer til fysisk aktivitet, naturopplevelse og sosialt fellesskap, samtidig som byer og tettsteder utvikles gjennom fortetting og transformasjon».

Fortettingsstrategien avspeiler seg også i de nye statlige planretningslinjene for arealbruk og mobilitet, fastsatt ved kongelig resolusjon av 24. januar 2025.

Formålet med retningslinjene er å sikre en samordnet og bærekraftig bolig-, areal- og transportplanlegging og bidra til mer effektive planprosesser. Retningslinjene skal også fremme et lavutslippssamfunn gjennom utvikling av bærekraftige, kompakte og attraktive byer og tettsteder. Retningslinjene gjelder for all arealdisponering i hele kommunen og skal bidra til å balansere vern og utvikling av areal. Prinsippet om fortetting og transformasjon skal legges til grunn i sentrumsområder og rundt kollektivknutepunkt. I by- og tettstedsområder og rundt kollektivknutepunkt

skal det legges særlig vekt på høy arealutnyttelse, fortetting og transformasjon med kvalitet. Samtidig bør kulturmiljø, steds kvaliteter, gode uteområder, bokvalitet og tilgang til grønnstrukturer og naturområder vektlegges.

Det er i tillegg nytt at dette også skal gjelde ved planlegging av fritidsboligområder. Her sier de nye retningslinjene at fortettingspotensialet i fritidsboligområder skal kartlegges og utnyttes før det blir lagt til rette for utvidelse av eksisterende fritidsboligområder og utbygging i nye områder. Det er også nevnt i punktet om jordvern der det står at potentialet for fortetting og transformasjon skal kartlegges og bør utnyttes før det vurderes å ta i bruk dyrket eller dyrkbar jord til utbyggingsformål. Det gis også en egen retningslinje om stedstilpasning og arkitektonisk kvalitet. Her står det at byer og steds særpreget, kulturhistoriske elementer og viktige landskapstrekk skal ivaretas. I planleggingen skal det ved fortetting, transformasjon og utvikling av nye områder legges vekt på stedstilpasning og arkitektonisk kvalitet. Muligheter for gjenbruk av bygninger og fellesskapsløsninger skal vurderes.

Føringene presiserer at bebyggelsen skal være tettere og mer bymessig nært kollektivknutepunkt, slik at befolkningsveksten kan komme i områder med god tilgang til overordnet infrastruktur. Samtidig understrekes det at hensynet til gode uteområder, lysforhold, miljøkvalitet, naturmangfold og kulturmiljø, skal tillegges vekt. Hensikten er at potentialet for fortetting og transformasjon skal utnyttes før nye utbyggingsområder tas i bruk.

FNs bærekraftsmål om bærekraftig byer og lokalsamfunn, innebærer blant annet å skulle styrke inkluderende og bærekraftige urbanisering og legge til rette for deltakende, integrert og bærekraftig samfunnsplanlegging og forvaltning. By- og tettstedsutviklingen skal primært skje innenfor eksisterende tettstedsgrenser, og fortrinnsvis gjennom fortetting og høyere utnyttelse på allerede bebygde arealer. Videre skal planleggingen bidra til å redusere klimagassutslipp og utvikle og ta i bruk nullutslippsløsninger. Planleggingen skal også gi tilgang til godt drikkevann, velfungerende avløp, offentlig transport og pålitelig energiforsyning. Fortetting og transformasjon er en viktig del av løsningene for å nå klimamålene, og det er blant annet derfor en målsetting at veksten i persontrafikken i storbyområdene skal baseres på kollektivtransport, sykkel og gange.

3.1.3 Kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner som verktøy for områdeutvikling

Kommunal planstrategi er kommunestyrets redskap for å prioritere planoppgaver. Den skal vedtas innen ett år etter konstituering av kommunestyret. Utfordringer og utviklingstrekk knyttet til arealutvikling og masseforvaltning bør være med i vurderingen av behovet for revisjon av kommuneplanen. Nye overordnede føringer, for eksempel regionale planer som omhandler arealforvaltning, statlige planretningslinjer eller samferdsels-satsinger, kan gi et behov for å revidere kommuneplanen. Kommunestyret bør også vurdere om det er behov for andre planer eller utredninger for å følge opp de nasjonale og regionale målene om bedre arealforvaltning.

Kommuneplanens arealdel er et viktig verktøy for strategisk planlegging, jf. plan- og bygningsloven § 11-5. Arealdelen fastlegger med bindende virkning den fremtidige bruken av de forskjellige arealene, jf. § 11-6. Den gir grunnlag for å utarbeide mer detaljerte planer for enkeltområder, og for å kunne fatte beslutninger i enkeltsaker i tråd med kommunale mål og nasjonal arealpolitikk. Arealdelen skal omfatte arealformål, plankart, planbestemmelser og planbeskrivelse. Det kan også fastsettes hensynssoner med tilhørende bestemmelser. Ved revisjon av arealdelen kan kommunen legge premisser og gjøre arealavklaringer som for eksempel gjelder fortetting og transformasjon i eksisterende byggesoner.

I tillegg til å ha en arealdel som dekker hele kommunen, kan kommunen utarbeide *kommunedelplaner* for visse områder, for eksempel for et trafikkknutepunkt, tettsted eller en bydel. En kommunedelplan har rettslig sett samme status som en kommuneplan og er i likhet med denne en del av kommunens overordnede plangrunnlag.

Kommuneplanens arealdel er en juridisk bindende plan. I motsetning til det som gjelder for reguleringsplan, kan arealdelen ikke påklages og den gir heller ikke rettslig grunnlag for å foreta ekspropriasjon.

Områderegulering brukes for å regulere større områder mer detaljert enn det en vil gjøre ved bruk av kommunedelplan, jf. § 12-2 første ledd. Det primære formålet med en områderegulering er at planen skal avklare hovedstrukturene og prinsippene for bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser i et område, og/eller legge rammer for videre detaljering. I tillegg gir den grunnlag for ekspropriasjon. Plantypen skal bru-

kes når kommuneplanens arealdel stiller krav om det, eller når kommunen ellers ser seg tjent med å lage en reguleringsplan for å se et større område i sammenheng. Områderegulering kan være et egnet verktøy der det er behov for å se større fortetnings- eller transformasjonsområder i sammenheng. Den kan erstatte kommunedelplan med påfølgende detaljregulering. Det kan også være aktuelt å bruke områderegulering der det bare er behov for detaljregulering i en mindre del av planområdet. Reglene for utforming og innhold i områdereguleringer er de samme som for detaljreguleringer.

Detaljregulering brukes ofte for å følge opp og konkretisere overordnet arealdisponering i kommuneplanens arealdel og/eller områderegulering. Detaljregulering er ment brukt for gjennomføring av konkrete utbyggingsprosjekter og tiltak, og de fleste slike planer blir utarbeidet av private. Arbeidet med private detaljreguleringer starter med et planinitiativ som skal sendes kommunen og behandles i et oppstartmøte mellom partene. Planinitiativet skal i nødvendig grad omtale premisene for det videre planarbeidet, og formålet med planleggingen.

Byggesaksbehandling er regulert i plan- og bygningsloven kapittel 20. Hvilke tiltak som er omfattet av byggesaksbestemmelsene framgår av § 20-1. Byggesaksbehandling etter loven skal sikre at tiltak blir gjennomført i samsvar med plan- og bygningslovgivningen.

Byggesaksforskriften (SAK10) § 4-3 fastsetter blant annet unntak fra byggesaksbehandling for riksveger, fylkesveger og jernbaneanlegg, og andre offentlige anlegg så langt tiltaket er detaljert avklart i gjeldende reguleringsplan.

3.1.4 Arealformål, hensynssoner og planbestemmelser

3.1.4.1 Generelt

Arealformål etter plan- og bygningsloven § 11-7 til kommuneplanens arealdel, og § 12-5 til reguleringsplan, angir hva som skal være lovlig fremtidig bruk av arealer. I områder hvor arealplanen bare angir hovedformål for arealbruk, skal det i nødvendig utstrekning gis bestemmelser som klargjør vilkårene for bruk og vern av arealene.

Hensynssoner etter plan- og bygningsloven § 11-8, jf. § 12-6, skal vise hensyn og restriksjoner som har betydning for bruken av areal. Hensikten med å skille ut hensynssoner på denne måten, er å vise hvilke viktige hensyn som må iakttas innenfor sonen, uavhengig av hvilken arealbruk det

planlegges for. Videre kan hensynssone fastsettes over flere arealformål. Hensynssonene vil også være et grunnlag for å vurdere nye planinitiativ eller gi veiledning ved behandlingen av dispensasjonssøknader. En hensynssone kan også brukes til å vise hensyn som skal ivaretas etter annet lovverk.

Både hensynssoner og arealformål skal vises samlet i arealplankartet. Bruk av hensynssoner gir også tiltakshavere større grad av forutberegnelighet ved at de er kjent med sonens hensyn og viktighet før det fremmes søknad om å gjennomføre tiltak. Avhengig av hvilke hensyn de ulike sonene ivaretar, kan det knyttes enten bindende bestemmelser eller retningslinjer til dem.

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

3.1.4.2 Bruken av rekkefølgebestemmelser

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

For kommuneplan eller kommunedelplaner er det en nesten tilsvarende hjemmel for rekkefølgekrav knyttet til etablering av samfunnsservice, infrastruktur og grønnstruktur, se § 11-9 nr. 4. Tema for rekkefølgekrav skal være hva som objektivt sett er planfaglig nødvendig for å kunne tillate den ønskede utbyggingen.

Formålet med rekkefølgekrav er å sørge for en koordinert og hensiktsmessig utvikling av et planområde. At atkomst, vann og avløp er på plass er en selvsagt forutsetning for at byggetiltak kan tas i bruk, men også behov for andre felles tiltak, som lekeområder, parker, møteplasser for sosial trivsel, sykkel og gangveger er eksempler på infrastruktur som bør vurderes ved utarbeiding av arealplaner for utbygging. Det er ofte behov for å stille krav til rekkefølgen av den enkelte utbygging og tilknyttet infrastruktur slik at det blir samsvare mellom eksisterende og ny infrastruktur og den belastningen utbyggingen medfører. Dette kan også gjelde sosial infrastruktur som barnehage, skole og sykehjem.

Rekkefølgekrav bestemmer i praksis tidspunktet for når et område kan tas i bruk til bygge- og anleggsformål, eller når det kan gis brukstillatelse for et oppført byggverk. Rekkefølgekravet kan styre rekkefølgen på utbyggingen internt i området, for eksempel at felt A skal bygges ut før felt B. Det kan også stilles krav om at en nærmere angitt infrastruktur skal være etablert før utbygging kan starte.

Planer som kommunen vedtar, må være innenfor lovens rammer. Kommunen har et vidt spillerom når det gjelder å fastsette arealbruken, og vilkårene som gjelder for bruk og vern av arealene. Høyesterett har i en dom av 4. mai 2021 (HR-2021-953-A, sak nr. 20-130070SIV-HRET) nærmere konkretisert i hvilken grad en kommune lovlig kan vedta rekkefølgekrav i reguleringsplan. Førstvoterende formulerte dette slik (punkt 40):

«Jeg ser det likevel slik at ordlyden tilsier at det bare kan stilles krav om rekkefølgetiltak for å dekke reelle behov som utløses eller forsterkes av utbyggingen. Behovet må oppstå eller forsterkes i en grad som berettiger et vedtak om at tiltakene utføres i en bestemt rekkefølge. Dette betyr ikke at utbyggingen i planområdet skal vurderes isolert. Ordlyden åpner for at den ses i sammenheng med bebyggelsen i området for øvrig, og det avgjørende synes å være hvilke tiltak som samlet sett anses nødvendige før også den nye bebyggelsen kan tas i bruk.»

Kommunen kan legge til grunn en vid helhetsvurdering ved fastsetting av rekkefølgekrav, men skjønnnet må være forsvarlig og saklig – basert på planfaglige og lokalpolitiske vurderinger. Kommunens vurdering av behovet for rekkefølgekrav må fremstå som gjennomtenkt og velbegrunnet. Dette blir gjerne uttrykt som at rekkefølgekravene må være saklige og planavledet. Det vil si at kravene

må dekke et behov oppstått som følge av den planlagte utviklingen, eller løse en ulempe som påføres omgivelsene på bakgrunn av tiltaket. Kravene bør begrunnes nærmere i planbeskrivelsen.

Det er i utgangspunktet kommunens ansvar å sikre at rekkefølgekrav om offentlig infrastruktur blir oppfylt. Det kan imidlertid ta tid før kommunen har midler og kapasitet til å prioritere å oppfylle rekkefølgekravet. I praksis vil derfor kommunen i mange tilfeller si at det ikke er midler i kommunen nå til å finansiere infrastrukturen i et vedtatt utbyggingsområde. Ønsker utbygger likevel å starte sitt byggeprosjekt, må utbygger i så fall dekke kostnadene til infrastrukturen selv. For å sikre at slike etableringer skjer i ordnede former, inngår kommunen utbyggingsavtaler med utbyggere.

Et rekkefølgekrav kan ikke si noe om hvem som skal sørge for eller bekoste et tiltak, men dersom kravet ikke er oppfylt, vil man ikke kunne bygge ut et område. Den indirekte konsekvensen av slike krav er derfor at grunneiere i stor utstrekning aksepterer å sørge for, og bekoste, hele eller deler av disse tiltakene. Hvis kommunen vedtar rekkefølgekrav som den ikke selv har til hensikt å oppfylle, trekker Høyesteretts HR-2021-953-A imidlertid opp grenser for innholdet i rekkefølgekravet. Dommen er fulgt opp i Høyesteretts dom HR-2021-2364-A. Se punkt 7.1.4.

Det er ikke anledning til å gi bestemmelser om opparbeidelse eller delvis oppfyllelse (bidrag) til opparbeidelse. Rekkefølgekrav som skal oppfylles av flere grunneiere, kan dermed være problematiske. Oppfyllelsen av slike krav kan derfor best skje ved at det inngås en privatrettslig avtale mellom berørte grunneiere i tillegg til avtaler mellom kommunen og de enkelte grunneierne. I planen kan det legges til rette for dette ved at bestemmelsen sier «opparbeidet eller sikret opparbeidet». I slike situasjoner benytter kommunene ofte en variant av en områdemodell, der kommunen gjør et samlet kostnadsoverslag over nødvendige tiltak for et større, men avgrenset område. Kostnadene fordeles gjerne tentativt og forholdsmessig mellom utbyggingsområdene, som et grunnlag for endelig forhandling av betaling fra den enkelte grunneiendom. Det står ikke direkte i loven, men rekkefølgebestemmelser kan knyttes både til tiltak innenfor og utenfor planområdet.

Plan- og bygningsloven § 18-1 gjelder krav om opparbeidelse av veg, hovedledning for vann og avløpsvann. Bestemmelser om rekkefølgekrav kan ikke gjøre unntak fra disse lovbestemte kravene, men det er ganske vanlig at rekkefølgekrav inkorporerer dem.

Rekkefølgekrav kan også gjelde sosial infrastruktur, selv om det ikke er lovlig å inngå utbyggingsavtaler om at utbygger skal bekoste den type tiltak. Det innebærer at kommunen må oppfylle dette kravet.

Alle de viktige avklaringene og eventuelle forhandlinger om hva som skal fastsettes som rekkefølgekrav, skal tas i planprosessen. Det bør også gjøres konkrete kostnadsoverslag på hva tiltakene vil koste. Dette er viktig for at både kommunen, grunneierne og utbyggerne skal ha muligheten til å se utnyttelsen og lønnsomheten i prosjektet i sammenheng med infrastrukturkostnadene.

3.1.5 Dagens gjennomføringsverktøy

3.1.5.1 *Bruk av uformelle planverktøy – veiledende plan for offentlige rom (VPOR)*

Noen kommuner har tatt i bruk uformelle planverktøy for overordnet rammeavklaring på områdenivå. Slike dokumenter er kun ment å være retningsgivende og veiledende for den etterfølgende formelle planleggingen.

Et eksempel på dette er Oslo kommune som har benyttet seg av *veiledende plan for offentlige rom* (VPOR). Metoden ble tatt i bruk under utviklingen av Ensjø-området, hvor *Ensjø veiledende prinsipplan for det offentlig rom* ble vedtatt i 2006. Utbyggingen omfatter 7000 nye boliger og innebærer en totalforvandling av området fra å være en bydel dominert av bilforhandlere til å bli et knutepunkt med stor boligmasse.

Enkelt sagt beskriver VPOR utformingen av offentlig infrastruktur og offentlige rom. VPOR inneholder en beskrivelse av fremtidig ønsket helhetlig utvikling for området, et tiltakskart og en tiltaksliste (infrastruktur), en kort beskrivelse av de enkelte tiltakene og en angivelse av kvalitet og standard, både generelt og for det enkelte tiltaket.

En VPOR gjør at kommunen får på plass et bedre grunnlag for å vurdere pågående private planinitiativ eller innsendte detaljreguleringer opp mot andre behov i området. VPOR kan også være et verktøy for kommunene i forhandlinger om kostnadsbidrag i utbyggingsavtaler, parallelt med planarbeidet for området.

Planprogram er første steg ved oppstart av den formelle planprosessen som leder frem til områdereguleringer eller detaljreguleringer, når disse kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Planprogram er således ikke nødvendig for alle planer. Departementet er kjent med at Oslo kommune i dag praktiserer å sende VPOR på høring sammen med planprogrammet. Ettersom

VPOR ikke er regulert i plan- og bygningsloven, er ikke denne fremgangsmåten omtalt i bestemmelsen om planprogram i plan- og bygningsloven § 4-1 eller forarbeidene til denne.

Ved å velge bort andre planformer som komunedelplan og områderegulering, omgår kommunene som benytter seg av VPOR de lovregulerte høringsprosessene (der medvirkning er et viktig hensyn), konsekvensutredning og statlige sektormyndigheters mulige innsigelser.

VPOR er retningsgivende og gir ikke noen rettingheter eller plikter for private, og vedtak om VPOR er således ikke et enkeltvedtak. Selv om VPOR ikke er et juridisk bindende dokument, er det departementets inntrykk at dokumentet blir fremlagt for politiske organer til godkjenning i de fleste kommunene som praktiserer ordningen. Dokumentet får dermed en legitimitet og kan legges til grunn i kommunens behandling av private planforslag og forhandlinger om kostnadsbidrag i utbyggingsavtaler. Det er ikke adgang til å påklage dokumentet. Offentliggjøring skjer ved at det legges ut på kommunens hjemmeside.

I evalueringen av plan- og bygningsloven (EVAPLAN) ble det hevdet at enkelte VPOR-dokumenter nærmest kunne oppfattes som en designhåndbok for det offentlige rom fordi dokumentene kan gå langt i detaljeringen av ønsket utvikling. Det har også blitt kritisert at sektormyndighetene ikke har noen rolle i arbeidet. Mangel på innsigelsesrett, kan føre til at viktige avklaringer som gjelder statlige og regionale interesser, skyves ned til lavere plannivåer. Mangel på involvering av disse aktørene i uformelle planer øker derfor potensialet for innsigelse i påfølgende formelle planprosesser, noe som igjen reduserer den forutsigbarheten som de uformelle planene er ment å gi. Videre er det hevdet at manglende helhetlig konsekvensutredning (KU) svekker kunnskapsgrunnlaget for senere vedtagelse av reguleringsplaner. Det er også påpekt at det er en ulempe at VPOR ikke har bindende virkning for viktige elementer som bør avklares tidlig av hensyn til senere reguleringer.

3.1.5.2 *Urbant jordskifte*

I kommuneplanens arealdel kan det fastsettes hensynssone om å angi et område til omforming og fornyelse, jf. plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd bokstav e. Dette vil typisk være områder hvor det skal skje en målrettet og særskilt områdevis planlegging og gjennomføring for å omdanne, fornye eller videreutvikle et område. Det er mest aktuelt å benytte hensynssonen i bebygde områder som skal gis en ny og annen

bruk, med en mer intensiv utnytting enn tidligere. Et typisk eksempel er at byområder med tidligere industrieiendommer og næringsbebyggelse skal utvikles til boliger og andre byfunksjoner eller få en kvalitetsheving. Hensynssonen kan også brukes der det er aktuelt å omforme og fornye andre typer arealer, bygninger og anlegg, for eksempel fortetting i eksisterende hytteområder.

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

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

Ettersom adgangen til å gi bestemmelser er begrenset, og urbant jordskifte er et lite brukt gjennomføringsvirkemiddel, har hensynssonen i praksis fått liten betydning ved bytransformasjon og områdeutvikling. Rettspraksis har vist at regelverket om urbant jordskifte er krevende å anvende, jf. Høyesteretts dom i «Kilen Syd-saken» (HR-2019-1152-A). Departementet mottok i 2025 en rapport fra rådgivningsfirmaet Holth & Winge AS (*Hensynssone om felles planlegging og virkemidler for å lette gjennomføring av reguleringsplaner*), som blant annet omhandler en vurdering av dagens regler om urbant jordskifte. Det gis blant annet en omtale av høyesterettsdommen slik:

«Kilen syd-saken, som ble avgjort av Høyesterett i HR-2019-1152-A,⁸⁵ illustrerer godt utfordringer med plangjennomføring når formålsgrenser i vedtatt reguleringsplan ikke stemmer overens med eiendomsgrenser, som ofte kan være en problemstilling i transformasjonsområder. Den illustrerer også noen av de utfordringene som kan møte jordskifteretten ved verdsetting og gjennomføring av saker om fordeling av planskapt verdier. En utfordring i saken var blant annet at de sakkyndige verdsette arealene svært ulikt. En verdsettingsproblestilling som ikke ble berørt i denne saken, men som i mange tilfeller vil kunne være aktuell i transformasjonsområder, gjelder verdsetting av utbyggingsrettigheter som etter planen først skal realiseres langt fram i tid. Dette skiller seg fra jordskiftesaker generelt der endringene ofte realiseres umiddelbart etter at jordskiftet trer i kraft.

Høyesteretts avgjørelse synliggjør også utfordringene som ligger i reglene når det

kommer til hvordan jordskifteretten skal behandle eksisterende bygninger hvor planen forutsetter rivning for gjennomføring. I tillegg ligger også utfordringer knyttet til fordeling av felleskostnader mellom grunneierne som kan ha svært ulik interesse i gjennomføring av den aktuelle planen.»

Departementet vurderer å foreslå å oppheve dagens lovbestemmelser om urbant jordskifte fordi de ikke synes å fungere etter sin hensikt.

3.1.5.3 Ekspropriasjon

En kommune eller utbygger kan skaffe seg eiendoms- eller bruksrettigheter gjennom minnelige avtaler eller ved ekspropriasjon. Ekspropriasjon innebærer tvangsoverdragelse av eiendom eller rettigheter mot vederlag, som fastsettes ved skjønn etter bestemmelsene i skjønnsprosessloven og ekspropriasjonserstatningsloven. Ekspropriasjon vil normalt gjelde full overføring av eierådigheten over eiendom til kommunen eller andre det eksproprieres til fordel for. Ekspropriasjonsadgangen blir i dag benyttet i noen grad, men dette varierer en god del i de ulike kommunene. Det synes i mange kommuner å være liten politisk vilje til å sikre gjennomføring av arealplaner ved bruk av ekspropriasjon.

Det er kommunestyret som tar stilling til om ekspropriasjon skal benyttes til gjennomføring av reguleringsplan, jf. plan- og bygningsloven § 16-2 første ledd. Kommunestyrets adgang til å foreta ekspropriasjon bortfaller dersom vedtak om ekspropriasjon ikke er gjort innen 10 år etter at planen er kunngjort etter § 12-12 femte ledd. Kommunen sitt vedtak om å ekspropriere kan påklages til statsforvalteren. Skjønnsretten avgjør erstatningen dersom det ikke blir enighet om denne.

Dersom det er behov for å sette i gang byggearbeidene før skjønn er avholdt, kan ekspropriannten søke om forhåndstiltredelse etter oreigningslova § 25. Forhåndstiltredelse avgjøres av statsforvalteren. Det må foretas en konkret vurdering, som ser på viktigheten av igangsettelse, også samfunnsmessig, kontra ulike ulemper, særlig for ekspropriannten. Dersom det strides om gyldigheten av ekspropriasjonsvedtaket, er det et moment som må tas i betraktning ved avgjørelsen av om samtykke til forhåndstiltredelse bør gis.

3.1.5.4 Utbyggingsavtaler

En utbyggingsavtale er en frivillig avtale mellom kommunen og utbygger knyttet til gjennomføring

av vedtatte arealplaner. Gjennom inngåelse av en slik avtale, kan en utbygger oppfylle hele eller deler av de ulike rekkefølgekravene som er fastsatt i planen, og dermed få mulighet til å gjennomføre sitt byggeprosjekt. Utbyggingsavtalen gjelder som regel hvilke infrastrukturtiltak en grunneier eller utbygger skal besørge eller bekoste, og nærmere krav til gjennomføringen. Den kan også regulere antallet boliger i et område, største og minste boligstørrelse, og nærmere krav til bygningers utforming der det er hensiktsmessig.

Under lovreguleringen av utbyggingsavtaler i 2005, var det et omstridt tema om kommunen skulle få adgang til å forutsette at utbygger finansierte sosial infrastruktur. Bakgrunnen var at utbyggere hadde erfart å bli pålagt stadig større forpliktelser knyttet til bidrag til både teknisk og sosial infrastruktur gjennom utbyggingsavtaler. Fra utbyggersiden ble det blant annet hevdet at en forpliktelse for private til å bekoste sosial infrastruktur medførte en ujemlet skattelignende overføring fra private til det offentlige. Det ble argumentert med at økningen i utbyggers utgifter påvirket boligprisene, slik at det ble boligkjøperne som til slutt ble sittende med regningen for disse tiltakene. Motargumentet var at det ville være mest hensiktsmessig å tillate vilkår om sosial infrastruktur for å gjenspeile bredden av behov i enkelte utbyggingsområder.

Selve lovforslaget endte ikke med et absolutt forbud mot privat finansiering av sosial infrastruktur. Etter anmodning fra Kommunalkomiteéns flertall inntok departementet i stedet et forbud i byggesaksforskriften § 18-1.

3.1.5.5 Opparbeidelsesplikt og refusjon

En tiltakshaver kan etter plan- og bygningsloven § 18-1 ha plikt til å opparbeide veg, vann- og avløpsledninger til sin tomt. Når dette er infrastruktur som andre grunneiere ville hatt plikt til å opparbeide, kan tiltakshaver kreve refusjon fra disse grunneierne etter plan- og bygningsloven kapittel 18. Den strekningen som er opparbeidet kalles refusjonsenheten. Det er de nødvendige kostnadene til opparbeidelsen av refusjonsenheten som fordeles på de arealene (eiendommene) som er refusjonspliktige.

3.2 Behovet for endring

I dag blir mye av utbyggingen i byer og tettsteder gjennomført som fortetting og transformasjon av eksisterende areal og bebyggelse. Dette bidrar til

en bærekraftig byutvikling ved at transportbehovet blir redusert, og at vi unngår nedbygging av jordbruksareal og viktige natur- og friluftsområder. Planlegging og gjennomføring av utbyggingsprosjekter i Norge har i de siste tiårene i hovedsak skjedd gjennom fortetting og transformasjon i eksisterende byggesoner. Fra en situasjon frem til 1970- og 1980-tallet hvor offentlig planlegging og gjennomføring har vært hovedregelen, skjer utbygging nå i hovedsak gjennom offentlig-private samarbeidsprosesser med planlegging og gjennomføring i privat regi. Vedtakene fattes av kommunene som plan- og bygningsmyndighet, men de er for en stor del basert på private planforslag. Ettersom private aktører finansierer det meste av bolig- og næringsutbyggingen, har kommunen i dag som sin viktigste oppgave å være planmyndighet, pådriver og tilrettelegger for en utvikling som skal finansieres og gjennomføres av andre.

Forskning viser at avklaring på overordnet nivå har betydelig innvirkning på hvor utbyggere posisjonerer seg med sikte på fremtidig byggeaktivitet. Mange kommuner er tydelige på at byveksten skal skje i noder eller knutepunkt, hvor bolig, næring, handel og tjenester og kollektivtransport kombineres. Utbyggerne styres imidlertid også i stor grad av etterspørsel og avkastningsmuligheter. Noen bydeler eller byområder er mer attraktive å bosette seg i enn andre, og private utbyggere ønsker å bygge der etterspørselen er størst og mulighetene for gevinst er gode. Mye av fortetting og transformasjon skjer derfor i slike områder.

Høy risiko og uforutsette kostnader kan også gjøre områder mindre attraktive og aktuelle for utbygging. For at utbyggerne skal starte bygging i transformasjonsområder, er det en fordel om mye infrastruktur er på plass og området fremstår som «byggemodent». I by- og tettstedsområder kan det ofte være kompliserte eiendomsstrukturer, mens dette i mindre grad vil være tilfelle i randsonene og mer spredtbygde strøk. Transformasjon forutsetter ofte at kommunen først har gjort et omfattende og kostbart forarbeid for å gjøre området attraktivt for investeringer, slik at private utbyggere vil påbegynne sine utbygginger. Fortetting, transformasjon og områdeutvikling innebærer derfor ofte store, langvarige og kostbare prosesser, hvor det er nødvendig med omfattende samhandling og koordinering mellom mange ulike aktører.

Reglene i plan- og bygningsloven har ikke helt holdt tritt med denne utviklingen, og er i for stor grad innrettet på at utbygging vil skje på ubebygget mark. Reglene er ikke i tilstrekkelig grad tilpasset

den økende kompleksiteten som oppstår når bebygde arealer skal omformes til ny bebyggelse og endret bruk. Gjeldende statlige planretningslinjer for arealbruk og mobilitet, og klima og energi, er nylig oppdatert og er tydelige på at fortetting og transformasjon nå vil være hovedløsningen fremfor å «kappe nytt land». Her er de statlige retningslinjene i tråd med hvordan planlegging og realisering i hovedsak gjennomføres i dag og ligger i forkant, mens de materielle bestemmelsene i loven ikke i samme grad har blitt videreutviklet. Nye statlige planretningslinjene for arealbruk og mobilitet ble fastsatt ved kgl.res. av 24. januar 2025. Retningslinjene gjelder ved statlig, regional og kommunal planlegging etter plan- og bygningsloven. Retningslinjene legges til grunn i enkeltvedtak som kommunale, regionale og statlige organer treffer etter plan- og bygningsloven og annen lovgivning. Kommunene skal legge retningslinjene til grunn for arbeidet med egne planer og ved behandling av private planforslag.

Kompleksiteten i planlegging og gjennomføring av utbyggingstiltak krever nye verktøy som bedre legger til rette for større helhetlig områdeplanlegging, mer effektiv plangjennomføring, eiendomsomforming og finansiering av infrastruktur. Manglende samarbeid vanskeliggjør i dag både planleggingen og plangjennomføringen i betydelig grad. Kravene til aktivt samarbeid mellom kommunen, grunneiere og utbyggere må skjerpes. Det samme gjelder samarbeidet grunneiere, næringsdrivende, utbyggere og beboerne imellom. Forslagene i denne proposisjonen er ment å avhjelpe dagens situasjon. Det skjer dels ved at reglene som gjelder for omforming og fornyelse i plan- og bygningsloven § 11-8 blir utvidet med nye formelle virkemidler slik som mer bruk, at retningslinjer, områdeutviklingsstrategi og forenklinger i eiendomshåndtering både i plan- og bygningsloven og matrikkellova. Det foreslås også en ny ordning for grunneierfinansiering av den infrastrukturen som er nødvendig for utbyggingen.

3.3 Høringsforslaget

Departementet foreslo i høringen i 2021 nye virkemidler ved planlegging av områder for fortetting og transformasjon. Forslaget omfattet en utvidelse av gjeldende regler om hensynssoner med krav om felles planlegging for flere eiendommer mv., som i dag framgår av § 11-8 tredje ledd bokstav e, til ny § 11-8 a. Det ble ansett lovteknisk for krevende å innarbeide de nye reglene i gjeldende bokstav e.

Forslaget omfattet også regler for en ny finansieringsordning for infrastruktur som er nødvendig for utbyggingen innenfor og utenfor hensynssonen, den såkalte «områdemodellen». Den nye finansieringsordningen ble foreslått regulert gjennom egne bestemmelser i nye §§ 11-8 b til 11-8 e.

Høringen i 2021 omfattet videre en presisering av reglene om at departementets vedtak om statlig arealplan ikke kan påklages, jf. § 6-4. Dette forslaget ble innarbeidet i Prop. 111 L (2022–2023) *Endringer i energiloven og plan- og bygningsloven (vindkraft på land)*, som ble støttet av Stortinget i et senere lovvedtak. Dette høringsforslaget omtales derfor ikke nærmere i denne proposisjonen.

I den nye høringen i 2023 videreførte departementet forslaget om utvidelse av gjeldende regler om hensynssoner med krav om felles planlegging for flere eiendommer mv. Også forslaget om den nye finansieringsordningen for infrastruktur ble videreført, men med vesentlige endringer både av innholdsmessig og lovteknisk art. Det ble blant annet foreslått å ta bestemmelsene om finansieringsordningen inn i et nytt kapittel 12 A i plan- og bygningsloven. Departementet valgte å gå bort fra benevnelsen «områdemodellen», og bruker i stedet «finansieringsordningen» og «grunneierfinansiering», som et mer informativt og dekkende begrep. Korrekt benevnelse er «hensynssone med krav om grunneierfinansiering».

Høringsforslaget i 2023 omfatter en rekke nye elementer i forhold til dagens lovgivning, og er spesielt innrettet mot å forbedre og effektivisere planlegging i mer krevende fortettings- og transformasjonsområder. Forslaget til den nye ordningen med grunneierfinansiering av infrastruktur avviker derimot en god del fra det opprinnelige forslaget i 2021, mens forslaget som gjelder endringer i reglene om utbyggingsavtaler i 2021-høringen, ble videreført med noen mindre justeringer i 2023-høringen.

Forslaget åpnet for at kommunen skal kunne gi bestemmelser til soner med særlige krav til infrastruktur. Det skulle også kunne gis bestemmelser om omfang, utforming, funksjons- og kvalitetskrav, standardnivå, avstand til midtlinje veg, byggegrenser, krav om særskilt rekkefølge for infrastrukturen, og forbud eller påbud om løsnin-ger. Forslaget innebar en vesentlig utvidelse i forhold til forslaget som var på høring i 2021, som begrenset seg til byggegrenser, utbyggingsvolum og funksjonskrav med hjemmel i § 11-9 nr. 5. Det utvidete forslaget vil bidra til at kommunen kan gi bestemmelser som bidrar til å øke forutsigbarheten for utbyggerne i området. Det kan for eksempel gjelde avstand til midtlinje veg eller stigning

på vegareal inntil egen eiendomsgrense. I en del tilfeller vil kommunen også ønske å plassere infrastrukturen på utbyggers eiendom, og eventuelt foreta et makeskifte eller erverve grunnen. Utbyggerne må nødvendigvis ta hensyn til dette ved utformingen av sine forslag til detaljreguleringer for eiendommen.

I likhet med i 2021-høringen, foreslo departementet å samle alle eksisterende og nye virkemidler som gjelder fortetting og transformasjon mv. i en ny hensynssone, jf. forslag til ny § 11-8 a. Siktemålet med den nye hensynssonen var å samle et sett med relevante virkemidler for planlegging og plangjennomføring for bytransformasjon og annen områdeutvikling i en egen bestemmelse. Den skulle bestå av både gamle og nye virkemidler, og fremstå som en «meny» med virkemidler som kommunen kan velge å benytte seg av ut fra hva som anses mest hensiktsmessig i det enkelte tilfelle. De nye elementene er at kommunen skal kunne velge om den vil nøye seg med å gi retningslinjer til sonen, eller vedta juridisk bindende bestemmelser, eller eventuelt utarbeide en områdeutviklingsstrategi.

Departementet foreslo også å føye til begrepet fortetting i ny § 11-8 a for å tydeliggjøre at hensynssonen er et virkemiddel som også kan ivareta dette formålet. Dette begrepet er ikke benyttet i dagens lov. Departementet vurderte om begrepet «omforming» burde byttes ut med «transformasjon», men valgte å opprettholde begrepsbruken slik loven ble vedtatt i 2008. Begrepet «omforming» var nytt i loven den gang, og var ikke benyttet i plan- og bygningsloven av 1985. Departementet presiserte at begrepet omforming skulle forstås synonymt med transformasjon.

Gjennom en egen bestemmelse i ny § 11-8 a ble det åpnet for at kommunen skal kunne gi retningslinjer til bruken av alle de ulike gjennomføringsvirkemidlene, det vil si til krav om felles planlegging for flere eiendommer, fortetting, omforming og fornyelse, og særlige samarbeids- eller eierformer, samt bruk av særskilte gjennomføringsvirkemidler som urbant jordskifte og ekspropriasjon.

Det ble foreslått å ta inn en bestemmelse i ny § 11-8 a om at kommunen skal legge til rette for aktivt samarbeid om utviklingen av området. Det ble vist til at transformasjon må utvikles i et tett samarbeid mellom kommunen og andre aktører, ikke minst fordi det i stor grad er andre som skal realisere planen og finansiere utbyggingen. Det ble vist til at dette krever kompetanse hos kommunen, både når det gjelder prosess og tilgrensende fagområder, som for eksempel forståelse

for de merverdier en plan skaper, markedsmessige- og kommersielle aspekter mv.

Departementet mente at gjennomføringsperspektivet skulle vektles høyere og drøftes allerede ved planoppstart. Det ble derfor foreslått en bestemmelse i lovforslaget § 11-8 a også om dette. Det ble vist til at det kunne være for sent å ta høyde for utfordringene som plangjennomføringen kan skape etter at planen er vedtatt. Det ble lagt til grunn at kommunen skulle tenke plangjennomføring i hele planfasen. Departementet foreslo også at administrasjonen skal redegjøre særskilt for hvordan det er tilrettelagt for planens gjennomføring i planbeskrivelsen eller saksframlegget til kommunestyret.

Departementet foreslo videre en bestemmelse i ny § 11-8 a om at kommunen kunne fastsette en «områdeutviklingsstrategi» til hensynssonen. Dette skulle være et nytt formelt virkemiddel i plansystemet, delvis etter modell fra den såkalte *veiledende plan for offentlige rom (VPOR)* eller liknende ordninger, som noen kommuner benytter seg av i dag. En områdeutviklingsstrategi skulle kunne knyttes til kommuneplanen eller eventuelt en områderegulering, eller være et eget selvstendig dokument. Strategien skulle omtale rammer og hensyn som skal ivaretas ved den etterfølgende planleggingen av området. Dokumentet var ment å bli uformet i et bredt samarbeid mellom kommunen, beboerne og de ulike aktørene som har interesser i utviklingsområdet.

3.4 Høringsinstansenes syn

Det er relativt få høringsinstanser som omtaler forslagene som gjelder ny § 11-8 a, herunder forslaget om å innføre områdeutviklingsstrategi som et formelt nytt virkemiddel.

Advokatforeningen støtter forslaget om å lovfeste mulighet for områdeutviklingsstrategi og viser til at dette vil kunne være et viktig verktøy for å effektivisere prosesser. Foreningen er positiv til bestemmelsen om at kommunen skal legge til rette for at en vedtatt plan kan bli effektivt gjennomført. Advokatforeningen mener at samordningen mellom kommune og sektormyndigheter kan bli en stor tidstyv i plansakene, og er positiv til at det settes søkelys på samordningsplikten ved å innta dette i loven. Det anføres at det er kommunen som må være ansvarlig for å samordne. Advokatforeningen mener at dette ikke bør begrenses til en prosessuell plikt, men også at kommunen skal være pådriver for at områder som først avsettes til utbyggingssoner faktisk lar seg utvikle.

Dette handler også om at administrasjonen lojalt skal følge opp instruksjonene som må innfortolkes i et vedtak om å avsette områder til byggesoner. Foreningen mener videre at det må framgå tydelig av lovforarbeidene at områdeutviklingsstrategien kun er ment som et signal om kommunens foreløpige vurderinger, og at endringer kan forekomme etter gjennomført planprosess fordi forutsetningene kan ha endret seg. Advokatforeningen ber departementet vurdere å innføre en varslingsregel i forkant av at strategien vedtas, slik at grunneiere i området kan være bevisst på bruken av denne i øvrige plansaker i området, og eventuelt påvirke bruken av strategien gjennom disse planprosessene. Advokatforeningen fremhever at bruk av områdeutviklingsstrategi vil være et svært positivt grep med tanke på tidsbruken i plansaker, dersom dette avhjelper behovet for områdereguleringer.

Akershus fylkesting slutter seg i hovedsak til foreslåtte endringer i plan- og bygningsloven. Det anføres at dersom lovendringene vedtas, bør det utarbeides veiledere som nærmere redegjør for den praktiske bruken av det nye virkemiddelet, inkludert hvordan medvirkning i forbindelse med utarbeiding og endringer av områdeutviklingsstrategier bør gjennomføres.

Askøy kommune mener det er positivt at områdeutviklingsstrategien kan få en plass i plansystemet. Den mener forslaget legger opp til en dynamisk bruk av dokumentet, og det kan være en stor styrke dersom områdestrategier kan redusere behovet for utarbeidelse av områderegulering i sentrumsområder med lav kompleksitet. Askøy kommune støtter også departementet sin vurdering av at det er en styrke for strategien at den kan spille sammen med juridisk bindende bestemmelser som gjelder for hensynssonen.

Bane NOR SF og *Bane NOR Eiendom AS (BN)* trekker fram at det er behov for at kommunene i større grad tar ansvar for gjennomføringen av arealplaner og utarbeider strategier for dette i samarbeid med andre aktører som skal bidra til å gjennomføre planen.

Bergen kommune viser til at strategiarbeidet gjerne har tatt veldig lang tid. Dette har medført at både strategi og områderegulering er utdatert før den detaljerte utviklingen av området starter. Virkemiddelet kan være hensiktsmessig der store områder skal transformeres, for å ha noen omforente prinsipper for den fremtidige utviklingen og reguleringen av området. Samtidig har det vært utfordringer med denne måten å jobbe på. Kommunen er positivt til at departementet ønsker å legge bedre til rette for at kommunen kan knytte en egen

utviklingsstrategi til et planområde, som ikke skal være rettslig bindende. Kommunen er positiv til at ansvaret for å tilrettelegge for medvirkning og samarbeid blir lovfestet. Kommunen arbeider allerede i dag med tilrettelegging for medvirkning, for eksempel er det innenfor områdeplan Mindemyren etablert et grunneierforum der kommunen jevnlig deltar på møter. Økt krav til aktivt samarbeid og tilrettelegging er ressurskrevende, krever høy kompetanse og må sikres økonomisk.

Boligprodusentenes forening støtter høringsforslaget, og mener det er stort behov for tiltak som sikrer forutsigbarhet og sørger for raskere boligbygging. Den mener forslaget gir en mer forutsigbar gjennomføring av arealplaner, og vil være med på å løse mange av utfordringene foreningen ser ved bruk av utbyggingsavtaler i dag. Ordningen kan være et skritt mot enklere og mer forutsigbar planlegging og gjennomføring/utbygging av arealplaner. Modellen kan føre til at det tar lengre tid før planen vedtas, men foreningen tror at utbyggingsområder vil bli tidligere byggemodne, samt at gjennomføring av plan med utbygging av prosjekter vil gå raskere. Det anbefales at kravet til medvirkning og samarbeid på kommuneplannivået differensieres ut i fra om det innføres en hensynssone med eller uten bestemmelser. Det bør presiseres om områdeutviklingsstrategien alltid skal utarbeides og vedtas sammen med kommuneplanen. Det bør ikke være adgang for kommunen til å benytte alternative modeller som for eksempel dagens VPOR-ordning. Det er viktig med god veiledning og opplæring av kommuner, statsforvaltere og fylkeskommuner ved innføring av den nye ordningen.

Buskerud fylkeskommune mener det bør utarbeides veiledere som nærmere redegjør for den praktiske bruken av det nye virkemiddelet, inkludert hvordan medvirkning i forbindelse med utarbeiding og endringer av områdestrategier bør gjennomføres.

Bærum kommune mener lovendringene gir kommunen et godt alternativ til dagens ordninger, med tanke på graden av kompleksitet i lovforslaget legger opp til sammenholdt med raske endringer i utbyggingsbehov og kostnader. Det er uklart om det er et krav at områdeutviklingsstrategien utarbeides og vedtas som en del av kommuneplanen, eller om den kan vedtas i etterkant som et selvstendig dokument. Kommunen tror det av kapasitetshensyn er nødvendig at områdeutviklingsstrategier kan utarbeides og vedtas separat fra kommuneplanprosessen, men at hjemmelen til å utarbeide en områdeutviklingsstrategi fastsettes i kommuneplanen gjennom en hensynssone.

Fredrikstad kommune er positiv til å innføre områdeutviklingsstrategi. Det vil være en klar fordel at det innføres en «standardisering» av metode og begrep for ulike praksis i kommunenes tilnærming til å sikre overordnet styring med utviklingen i komplekse transformasjonsområder over lang tid.

Horten kommunen skiver i sitt hørings svar at kommunen støtter de foreslåtte endringene i plan- og bygningsloven.

Innlandet fylkeskommune er positiv til innføring av områdeutviklingsstrategi som et planverktøy.

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) anfører at dersom ny områdeutviklingsstrategi skal kunne erstatte områdereguleringer, kan det åpne for utbygging med hjemmel i kommuneplanens arealdel uten at naturfare er tilstrekkelig avklart.

Oslo kommune er positive til at departementet ønsker å innføre områdeutviklingsstrategi i lovverket. For at områdeutviklingsstrategi skal kunne bli et egnet verktøy som kan erstatte dagens praksis med planprogram med Veiledende plan for de offentlige rom (VPOR) som skal fastsette overordnede rammer for et område, oppfylle krav til felles plan i kommuneplan, og legge grunnlag for påfølgende rekkefølgekrav og forhandling om utbyggingsavtaler, er det viktig at den er egnet som et alternativ til områdereguleringsplaner i et stort antall tilfeller. Den må inngå i planhierarkiet på en måte som muliggjør et praktisk og gjennomførbart løp fra overordnet planlegging (kommune(del)plan) til byggesak. Kommunen peker også på at det kan være å bruke kunnskapsgrunnlaget fra arbeidet med strategien til å revidere hensynssonen i kommuneplanens arealdel med bestemmelse om nødvendig infrastruktur og eventuelle kostnadsbidrag. Kommunen ser også mulighet for å utarbeide en enklere kommunedelplan for grunneierfinansiering av infrastruktur der kun hensynssoner og eventuelt bestemmelser inngår, for å unngå at prosessene med kommuneplanen blir for tunge.

Statens vegvesen (SVV) støtter ikke forslaget, og mener det er flere formuleringer i høringsnotatet som gjør det uklart hvilken status områdeutviklingsstrategien vil ha og om det gjennom en slik strategi kan besluttes nye forutsetninger eller endrede forutsetninger i forhold til det som ble besluttet gjennom hensynssonen. SVV mener en del av utfordringene som er påpekt i høringsnotatet om uformelle planer (som for eks. VPOR), også vil kunne gjøre seg gjeldende for en områdeutviklingsstrategi. Det bør presiseres at det ikke kan gjøres endringer i område-

utviklingsstrategien som går ut over rammene som er satt i bestemmelser til hensynssonen. Forslaget kan medføre tilsvarende utfordringer som for VPOR, gjennom at strategien kan forutsette infrastrukturtiltak, som for eksempel lokk over riksveg uten av SVV kan fremme innsigelse ettersom det «bare» er en retningslinje. SVV mener det ikke bør være anledning til å gi retningslinjer som binder opp, eller har til hensikt å binde opp, løsninger for statlig infrastruktur. Noen av formuleringene i høringsnotatet om «nytt formelt planverktøy» og om «styring av arealbruken» på «relativt detaljert nivå», er uklare, og etter etatens mening uheldige fordi de skaper usikkerhet og ulike forståelse om hva områdeutviklingsstrategien egentlig er og hvilke virkninger den har.

Stavanger kommune er skeptisk til forslaget om en områdeutviklingsstrategi som erstatning for ordinær områderegulering, selv om dette er et valg kommunen selv tar. Det stilles spørsmål ved om en slik strategi er formålstjenlig for en god, bred og forutsigbar prosess i et krevende arbeid som transformasjon er. Kommunen foreslår at en slik strategi i stedet behandles som planprogram, og at disse strategiene følges opp av en områdereguleringsprosess. Det vil sikre forutsigbarhet og ivareta grunneiers rettssikkerhet, og vil sikre demokratiske prosesser med medvirkning i områder for viktig utvikling.

Østfold fylkeskommune støtter forslagene til endringer i plan- og bygningsloven som kan bidra til raskere gjennomføring av byutvikling og boligbygging. Områdeutviklingsstrategiene vil ha betydning for grepene som tas i planleggingen av utbyggingsområdene. Fylkeskommunen mener at både utarbeiding, og eventuelle endringer av områdestrategier, bør være gjenstand for medvirkning. Det er noe uklart i høringsnotatet hvilke prosesskrav som vil gjelde ved utarbeiding og endring av områdestrategier. Fylkeskommunen viser til NIBR-rapporten *Styring av arealutvikling på områdenivå*. Her beskrives både styrker og utfordringer med bruk av uformelle verktøy som VPOR (veiledende plan for offentlige rom). Anbefaling om å sikre medvirkning bør i det minste framgå av veiledning om bruken av virkemiddelet. Et spørsmål er om bruken av virkemiddelet bør formaliseres ytterligere og underlegges krav til høring. Fylkeskommunen anbefaler at departementet nøye vurderer innrettingen av virkemiddelet og hva som er mest hensiktsmessig for å ivareta behov for medvirkning og samtidig sikre at områdeutviklingsstrategiene blir de verktøyene de er tenkt som.

3.5 Departementets vurderinger

Høringsinstansenes merknader er primært knyttet til forslagene om bruk av områdeutviklingsstrategier, og om adgangen til å gi bestemmelser om bruk av særskilte gjennomføringsvirkemidler. Knappt noen høringsinstanser har kommentert forslagene til ny § 11-8 a om å:

- samle alle eksisterende og nye virkemidlene som gjelder fortetting og transformasjon mv. i en egen hensynssone
- føye begrepet «fortetting» til i lovteksten som et supplement til nåværende begreper «omforming og fornyelse», for å tydeliggjøre at hensynssonen er et virkemiddel som også kan ivareta fortetting
- gi kommunen hjemmel til å gi bestemmelser om felles planlegging, fortetting, omforming og fornyelse
- åpne for at kommunen skal kunne gi retningslinjer til hensynssonen.
- stille krav om at kommunen skal legge til rette for aktivt samarbeid om utviklingen av området
- stille krav til at kommunen ved planoppstart og i det videre planarbeidet tar hensyn som kan lette planens gjennomføring, og at dette skal omtales i planbeskrivelsen eller saksframlegget for kommunestyret

Det kom heller ikke særskilte synspunkter til forslaget til endring i § 11-8 tredje ledd bokstav b om å åpne for å utvide kommunens adgang til å gi bestemmelser om omfang, utforming, funksjons- og kvalitetskrav, standardnivå, avstand til midtlinje veg, byggegrenser, krav om særskilt rekkefølge for infrastrukturen, og forbud eller påbud om løsninger.

Departementet legger til grunn at dette er lite kontroversielle forslag, og viderefører derfor forslagene i denne proposisjonen. Når det gjelder forslagene om bruk av områdeutviklingsstrategier, og om adgangen til å gi bestemmelser om bruk av særskilte gjennomføringsvirkemidler, er dette nærmere omtalt nedenfor. For nærmere omtale av de nye bestemmelsene departementet går videre med, vises det til merknadene til § 11-8 og ny § 11-8 a.

I tilknytning til forslaget om at kommunen skal legge til rette for aktivt samarbeid om utviklingen av området, har departementet funnet også å ta inn en plikt om at berørte offentlige organer aktivt skal bidra til effektive samordningsprosesser med kommunen. Kommunens og offentlige organers planarbeid etter dette ledd skal tilpasses planens omfang, kompleksitet og plannivået. Det er ikke rimelig at det bare er kommunen som skal ha

ansvar for godt samarbeid og samordning, det er like viktig at berørte sektormyndigheter er aktive og ekspedite bidragsytere når det er gjelder planlegging i krevende fortettings- og transformasjonsområder. Det vises til merknadene til lovforslaget § 11-8 a fjerde ledd.

Vurderinger som gjelder områdeutviklingsstrategi

Departementet ønsker å videreføre forslaget om områdeutviklingsstrategi som et nytt formelt virkemiddel i loven. Høringsinstansene som har uttalt seg, er i overveiende grad positive til forslaget.

Departementet viser til uttalelsen fra Advokatforeningen om behov for fleksibilitet, og støtter at det skal være adgang til å endre strategien når forholdene endrer seg over tid. Samtidig er for hyppige endringer uheldig, særlig fordi det kan svekke forutsigbarheten for dem som utvikler byggeprosjekter innenfor hensynssonen. Departementet mener av denne grunn at strategien ikke bør være for detaljert. Dersom strategien endres for hyppig, kan det også påvirke de markedsmessige vurderingene, og ikke minst forsinke utbyggingen, slik Advokatforeningen anfører. Det er vanskelig å oppstille noen klare prinsipper for hvor overordnet eller detaljert strategien bør være, og når en strategi bør endres. Den er uansett bare retningsgivende, og det er ikke krav til dispensasjon dersom kommunen finner å ville fravike strategien i konkrete tilfeller. Større strategiske endringer bør imidlertid følges opp med en endring av strategien. Det kan for eksempel være tilfelle dersom et utviklingsområde ønskes dreid over fra å være overveiende næringsområde, til sentrumsformål eller bli et boligområde. Det må være opp til kommunene å vurdere behovet for endring ut fra de faktiske forholdene.

Departementet tar sikte på å innarbeide veiledning om områdeutviklingsstrategi i sitt ordinære veiledningsmateriale, slik Akershus fylkeskommune og Buskerud fylkeskommune ønsker.

Bergen kommune trekker fram tidsbruken ved utarbeidelse av strategier. Departementet vil påpeke at områdeutviklingsstrategien skal kunne erstatte behovet for områderegulering og gjøre det mulig å styre utviklingen av et utbyggingsområde gjennom å ta stilling til private forslag til detaljreguleringer. Private planforslag som er i strid med strategien, kan ikke påregnes å bli vedtatt av kommunen. Departementet mener det kan gå mer tid til å lage en områderegulering enn en områdeutviklingsstrategi. Det er ikke ønskelig at det utarbeides både en områdeutviklingsstrategi og en områderegulering for samme areal. Det skal ikke

utelukkes at dette i noen situasjoner kan være hensiktsmessig, men da bør det helst være parallelle prosesser, og strategien bør da helst innarbeides som en del av planbeskrivelsen i områdereguleringen.

Bergen kommunen mener det bør presiseres at områdeutviklingsstrategien alltid skal utarbeides og vedtas sammen med kommuneplanen. Departementet er enig med kommunen i at dette vil være den beste løsningen i de fleste tilfeller, men ser ikke grunn til å sperre for muligheten for at kommunen kan vedta strategien i andre sammenhenger. Det er derfor heller ikke noe poeng å stille som et krav at strategien må inngå som en del av kommuneplanen. Tidsmessig kan den komme senere, og heller ikke nødvendigvis i sammenheng med rulleringen av kommuneplanens arealdel. Strategien skal dessuten kunne vedtas som et eget separat dokument.

Departementet er enig med Oslo kommune om at det kan være hensiktsmessig å kombinere bruken av kommunedelplan med hensynssone med krav om grunneierfinansiering og områdeutviklingsstrategi. Det vil i en del tilfeller kunne være et alternativ til å utarbeide en områderegulering, som både kan redusere tid og arbeid.

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) er bekymret for at bruk av områdeutviklingsstrategi skal kunne åpne for utbygging med hjemmel i kommuneplanens arealdel uten at naturfare er tilstrekkelig avklart. Departementet understreker at kravene til samfunnssikkerhet og risiko- og sårbarhetsanalyse framgår av plan- og bygningsloven § 4-3, og kun gjelder for formelle arealplaner. Kravene gjelder derfor ikke for strategier direkte, og heller ikke for eventuelle andre retningsgivende dokumenter kommunen utarbeider. Det er følgelig ikke et formelt krav at strategien for eksempel omtaler faren for flom eller kvikkleireskred. Slike naturfarer må for det første være vurdert før et område legges ut til byggeområde i kommuneplanens arealdel. Det vil også være krav om slike analyser i forbindelse med vedtakelsen av etterfølgende områderegulering og detaljregulering. En områdeutviklingsstrategi kan egner seg godt til å synliggjøre og omtale naturfarer i et større område. NVEs synspunkt har derfor mye for seg, fordi en strategi vil se et større område i sammenheng. Dersom kommunen ikke ønsker å utarbeide en områderegulering og heller vil lage en områdeutviklingsstrategi, mener departementet det vil være fornuftig av kommunen å omtale eventuelle naturfarer. Naturfarer kan ha stor innvirkning på den etterfølgende planleggingen av området. Ivaretagelse av naturfarer bør derfor komme klart

fram av forutsetningene som gjelder for den videre utviklingen av området.

Departementet legger til grunn at kommunen en områdeutviklingsstrategi ikke bare skal omtale hensynet til naturfare, og andre nasjonale og viktige regionale interesser når det er relevant.

Det framgår av lovforslaget § 11-8 a tredje ledd at et forslag til strategi skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Fristen for å gi uttalelse skal være minst seks uker. Når strategien er fastsatt, skal kommunen gjøre den tilgjengelig på internett. Departementet følger dermed opp Østfold fylkeskommunes forslag om slik høring. Høring innebærer at alle berørte sektormyndigheter, også NVE, skal få uttale seg til strategien. Slike forhold belyses eller omtales nærmere i strategien trekkes fram. Departementet foreslår også at berørte myndigheter, grunneierne og festerne av eiendommer, og andre berørte, på hensiktsmessig måte, skal gis anledning til å uttale seg før kommunen gjør vesentlige endringer i strategien. Det er opp til kommunestyret å avgjøre om myndigheten til å gjøre endringer i strategien skal delegeres til et annet folkevalgt organ, eller eventuelt kommunedirektøren.

Departementet mener dette også imøtekommer merknaden fra Statens vegvesen (SVV), som mener det bør presiseres at det ikke kan gjøres endringer i områdeutviklingsstrategien som går ut over rammene som er satt i bestemmelser til hensynssonen. SVV anfører at det ikke bør være anledning til å gi retningslinjer som binder opp, eller har til hensikt å binde opp, løsninger for statlig infrastruktur. Departementet viser til at alle berørte sektormyndigheter vil kunne uttale seg til høringen av strategien. Situasjonen blir følgelig vesentlig forbedret i forhold til de ordninger med uformelle verktøy som kommunene benytter seg av i dag, som for eksempel VPOR-dokumenter. Det blir også åpenhet og mulighet for offentlig debatt om strategien.

Departementet finner ikke grunn til å åpne for at det kan fremmes innsigelse mot kommunens områdeutviklingsstrategi. Innsigelse skal fortsatt være forbeholdt forslag til formelle arealplaner. I høringen av strategien vil kommunen få klare synspunkter fra sektormyndighetene. Kommunen vil også kunne få økt forståelse for hvilke utfordringer strategien kan få for den senere planleggingen. Et eksempel på en slik utfordring kan være at strategien formulerer retningslinjer som innebærer fremtidige løsninger for etablering av statlig infrastruktur som ikke støttes av infrastrukturmyndigheter.

Det er viktig å unngå at lokale myndigheter og utbyggere må bruke unødvendige ressurser på omtale av plangrep det er konflikt om, eller som ikke er gjennomførbare, for eksempel på grunn av høye kostnader, jordvern eller andre forhold. Kommunen bør derfor ikke innarbeide forutsetninger om fylkeskommunal eller statlig infrastruktur som berørt myndighet, på faglig grunnlag, klart fraråder. Videre bør kommunen for eksempel vurdere trafikale konsekvenser når veisystemet skisseres, slik at de som skal uttale seg til strategien, kan gjøre det med bakgrunn i kunnskap om virkninger for transportsystemet.

Fylkeskommunen og statlig myndighet vil ikke ha innsigelsesadgang. Det er derfor viktig at kommunen lager realistiske strategier som lar seg gjennomføre, og også synliggjør synspunkter fra offentlige organer som har innsigelsesliknende karakter. Det vil bidra til at utbyggerne forstår at strategien ikke er omforent og at det kan bli krevende diskusjoner med sektormyndighetene når kommunen senere skal ta stilling til forslag til private detaljreguleringer. Dette vil også kunne synliggjøre en fare for at innsigelse vil bli fremmet når formelle planer kommer på høring.

Departementet er ikke enig med Stavanger kommunes forslag om at en slik strategi bør behandles som planprogram som deretter følges opp av en områdereguleringsprosess. Departementet velger å holde fast ved det opprinnelige høringsforslaget, som innebærer en formalisering av strategien som en del av plansystemet, med høring og offentlig utlegging uavhengig av planprogram. Departementet ser heller ikke grunn til å begrense strategien til å være knyttet til utarbeidelse av områderegulering. Departementet mener forslaget som nå fremmes gir større fleksibilitet. Det er selvsagt ikke noe i veien for at strategien og planprogrammet sendes på høring samtidig, dersom kommunen finner det hensiktsmessig. Det er heller ikke noe i veien for at strategien knyttes til en områderegulering, hvis kommunen mener det er det beste.

Nærmere om bruk av områdeutviklingsstrategi

Departementet ønsker å legge til rette for at kommunen kan knytte en egen formell utviklingsstrategi til et område der det skal skje fortetting og transformasjon. Strategien skal ikke være rettslig bindende. Bestemmelser om strategien foreslås tatt inn i reglene om hensynssoner gjennom forslaget til ny § 11-8 a tredje ledd om felles planlegging for fortetting, omforming og fornyelse mv. Departementet ønsker med lovforslaget å legge til rette

for at strategidokumenter og andre liknende dokumenter, kan bli en integrert del av plansystemet. Det er riktignok fullt mulig også i dag å omtale strategier i de ordinære planbeskrivelsene til planer, jf. plan- og bygningsloven § 4-2 første ledd.

Det vil være valgfritt for kommunen om den vil utarbeide en områdeutviklingsstrategi eller ikke, på samme måte som det er valgfritt for kommunen om den i det hele tatt vil ta i bruk hensynssonen etter ny § 11-8 a og hensynssoner etter kapittel 12 A om grunneierfinansiering av infrastruktur i en arealplan.

Hovedhensikten med områdeutviklingsstrategien er å beskrive kommunens helhetlige plangrep for den fremtidige utviklingen av området. Strategien er videre tenkt å bidra til å sortere problemstillinger, og strukturere et komplekst og krevende utviklingsløp som vil kunne strekke seg over mange år, og som vil kreve store offentlige og private investeringer. Strategien er således beholdt de mer komplekse plansituasjonene kommunen står overfor.

Strategien kan innlemmes i planbeskrivelsen, eller den kan være et eget dokument i form av et vedlegg til planbeskrivelsen eller helt løsrevet fra planen. Kommunen står fritt til å velge hvordan dette skal gjøres. Fordelen med å ha strategien som et eget dokument, er at kommunen kan inngå samarbeid med andre aktører i området om fremstillingen av dokumentet uten at det skjer som del av en ordinær planprosess og må inntas i planbeskrivelsen. Ved å samle all relevant informasjon om den fremtidige utviklingen i et eget dokument, vil utbyggerne dessuten ha et kjent sted å søke informasjon når de skal utarbeide sine egne forslag til detaljreguleringer. Også andre interesserte vil lett finne fram til relevant informasjon om utviklingen av området, som de er opptatt av.

Strategien kan omtale hvilke gjennomføringsverktøy kommunen vil bruke for å realisere strategien, og gjøre nærmere rede for gjennomføringsprinsipper. Den kan for eksempel omtale i hvilke situasjoner kommunen er villig til å bruke ekspropriasjon som virkemiddel for plangjennomføringen, og når den ønsker å overlate «alt» til «markedskreftene» å fremforhandle løsninger. Strategien kan også omtale behovet for samarbeid med andre myndigheter, grunneiere, utbyggere, handelsforeninger mfl. i det videre planarbeidet.

Dersom kommunen ønsker å ta i bruk ordningen med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur etter kapittel 12 A i loven, vil strategien kunne gi føringer for utbyggingen og for hvilke samfunnshensyn som må ivaretas ved vurderin-

gen av infrastrukturbehov. Strategien kan ellers omhandle felles planlegging. Den kan også omtale behovet for ekspropriasjon og andre forhold som har betydning for å sikre en effektiv plangjennomføring.

Det som kanskje er det mest sentrale med strategien, er at den skal være et viktig verktøy for kommunen til, på en enkel måte, å vurdere om private planinitiativ og forslag til detaljreguleringer for utbyggingsprosjekter, samsvarer med den utviklingen kommunen ønsker i området. Dette vil i praksis skje ved at kommunen, når den mottar et privat planinitiativ, kontrollerer dette opp mot de føringer og forutsetninger som kommunen har lagt inn i strategien. Planinitiativ eller private forslag til detaljregulering som ikke er i tråd med kommunens målsettinger for den etterfølgende planleggingen, herunder strategiens overordnede plangrep, rammer og hensyn, kan føre til at planinitiativet blir stoppet av kommunen allerede i oppstartfasen. Kommunen har hjemmel til å stoppe slike private forslag til detaljregulering etter plan- og bygningsloven § 12-8. Kommunen kan også nekte å fremme et privat planforslag som ikke er i tråd med strategien, det vil si avslå å sende forslaget på høring og legge det ut til offentlig ettersyn, jf. § 12-11. I forenklingssammenheng er det således viktig å merke seg at en områdeutviklingsstrategi langt på vei kan komme i stedet for en områderegulering. Departementet anbefaler derfor at det ikke både blir utarbeidet en slik strategi og en områderegulering for samme areal.

Kommunen står fritt til å vurdere hva områdeutviklingsstrategien bør omhandle og hvordan den skal utformes. Det er frivillig om kommunen vil benytte seg av et slikt verktøy eller ikke. Det vil være naturlig at strategidokumentet både inneholder målsettinger og strategier for den etterfølgende planleggingen. Strategien skal vise hvordan målsettingene kan nås. Den bør derfor redegjøre mer inngående for planmessige forhold, så som for eksempel beskrivelser av utfordringer, hvilke overordnede plangrep som er hensiktsmessige, visjoner, rammer og hensyn som må ivaretas i den etterfølgende reguleringen av området. Strategien kan ta for seg et kvartal, et trafikknutepunkt eller en hel bydel eller et tettsted. Den kan begrenses til å omhandle fortetting, det vil si område hvor det skal skje en økt arealutnyttelse mellom eksisterende bebyggelse. Skal områdets karakter endres både ved fortetting og omforming, vil det være naturlig at strategien også omtaler transformasjon.

Arbeidet med strategien kan for eksempel innebære å utfordre bestående arealdisponering,

bokkvalitet mv., og mobilisere til kreativitet og engasjement om den fremtidige utviklingen av området. I dokumentet kan kommunen forklare, på en pedagogisk måte, hvorfor det er viktig å gjøre endringer. Strategien bør vise forbedringspotensialet og være konkret på hvordan viktige samfunnsverdier best kan realiseres. Strategien kan være ambisiøs, og bør fremstå som inviterende til samarbeid og felles innsats i gjennomføringsfasen. Strategien kan omtale fremtidig arealbruk i ulike deler av områder, fordeling av utnyttingsgrad i de ulike delene, høyder, byggegrenser, parkering, fellesareal, infrastruktur, kvalitet og drøfte hva som vil være riktig rekkefølge på de ulike tiltakene.

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

Uansett størrelse og kompleksitet, vil en effektiv og vellykket gjennomføring av områdeutviklingen kreve en aktiv og tydelig kommune, som evner å samspille godt med alle berørte parter. Utarbeidelsen av strategien vil i seg selv gi anledning til å få alle berørte med i et felles utviklingsarbeid, for derved å søke å etablere en samforståelse om gjennomføringen. Dette vil også gjøre prosessen mer transparent og tillitvekkende. Et godt forarbeid i denne fasen vil kunne bidra til å redusere den totale ressursbruken både på offentlig og privat side når planen etter hvert skal gjennomføres. Den totale ressursbruken fra kommunens side behøver dermed ikke bli større enn i dag. Mange kommuner praktiserer allerede slik aktiv tilrettelegging ved fortetting og transformasjon, i en del tilfeller også med bruk av VPOR. Tidsbruken kan øke i tilfeller der uavklarte nasjonale interesser fører til innsigelser når formelle planer med basis i områdeutviklingsstrategier legges ut til offentlig ettersyn. Det samme kan skje ved bruk av VPOR i dag. Departementet legger til grunn at dette vil skje kun unntaksvis, siden det oppfordres til å unngå at områdeutviklingsstrategier baseres på løsninger som ikke er omforent.

Strategien vil bli utformet ulikt etter hvilket gjennomføringsvirkemiddel som skal brukes, for eksempel om kommunen vil benytte seg av krav

til grunneierfinansiering av infrastruktur, utbyggingsavtaler eller ekspropriasjon. Strategien er ikke rettslig bindende, noe som innebærer at kommunen senere kan velge andre løsninger og gjennomføringsverktøy enn de som nevnes i strategien. Av hensyn til aktørenes behov for forutsigbarhet i kommunens videre planlegging, bør kommunen tenke grundig igjennom hvilke føringer som skal gis i strategien om plangjennomføring.

Mange kommuner lager i dag strategier i form av veiledende plan for offentlige rom (VPOR) eller liknende ordninger. Departementet bruker i det følgende VPOR som en samlebetegnelse på disse ordningene. VPOR består gjerne av to deler, en del som omhandler planmessige forhold innenfor et definert areal, og en del som omtaler behovet for infrastrukturen. VPOR er i dag ikke en del av plansystemet, selv om noen kommuner har begynt å knytte slike strategier opp til planprogram for å gi de en viss formell forankring. Områdeutviklingsstrategien vil kunne ta opp i seg mange av elementene fra dagens VPOR-ordning; den vil da i praksis kunne bidra til en formalisering av VPOR-ordningen, noe som har vært etterspurt fra flere hold.

Områdeutviklingsstrategien er ment å erstatte bruken av VPOR i kommunene. VPOR brukes i stor grad til å synliggjøre og beskrive infrastrukturbehov. Departementet legger derfor til grunn at bruken av dette uformelle instrumentet skal opphøre. Lovforslaget inneholder saksbehandlingsregler som skal sikre at strategien får en bedre legitimitet blant aktørene enn dagens VPOR har.

Områdeutviklingsstrategien er ikke en arealplan. Den har derfor ikke konfliktavklaringsmekanismer, verken innsigelsesrett eller klagemulighet, og det er derfor grunnleggende å søke konsensus for å sikre gjennomførbarhet.

Bruk av områdeutviklingsstrategi i områder hvor det gjelder krav til grunneierfinansiering

Departementet mener det vil kunne være en styrke for strategien om den kan spille sammen med juridisk bindende bestemmelser som gjelder for hensynssoner etter kapittel 12 A. Det kan for eksempel skje ved at strategien beskriver behovet for sosiale møteplasser og ulike hensyn som skal ivaretas, for eksempel hensynet til barns utfoldelse. Bestemmelsene til hensynssonen fastsetter de nærmere kravene til kvalitet og standard på tiltakene, og trenger av denne grunn ikke å bli behandlet mer grundig i strategien enn slik det har vært gjort i VPOR, jf. lovforslaget § 12 A-2 første

ste ledd bokstav b. Det er likevel viktig å merke seg at begrunnelsen for bestemmelsen i bokstav b, er å gjøre det mulig å estimere kostnadene til infrastrukturen. Strategien kan derfor omtale og drøfte for eksempel hva som vil være riktig kvalitet og standard på infrastrukturen, og hvor infrastrukturen bør plasseres.

I praksis vil det kunne bli krevende for kommunen å endre strategien i vesentlig grad hvis den gjelder for et område hvor det er krav om grunneierfinansiering av infrastruktur etter kapittel 12 A. Dersom forutsetningen for finansieringsordningen endres, kan det føre til at kostnadsbidraget og byrdefordelingen mellom grunneierne i utbyggingsområdet må endres gjennom planvedtak. Endringer i strategien etter at det er vedtatt bestemmelser til hensynssonen, kan derfor lede til en arbeidskrevende prosess. For å bøte på dette er det gitt egne regler om enklere prosess ved endringer i bestemmelsene til hensynssonen, jf. lovforslaget § 12 A-10, som langt på vei også vil redusere de etterfølgende administrative konsekvensene av endringer i strategien.

En vedtatt områdeutviklingsstrategi vil i seg selv kunne bidra til en markedsmessig verdistigning i området, som vil kunne anspore grunneiere og utbyggeraktørene til å investere i området så tidlig som mulig. I denne sammenheng vil forutsigbarhet for eksempel om byggegrenser mot infrastruktur, plassering av midtlinje veg o.l., kunne være minst like viktig å kjenne til som utbyggingsvolumet og størrelsen på det fremtidige kostnadsbidraget utbyggeren må betale for etablering av infrastrukturen som utbyggingen av området vil kreve. Slike forhold, eller annet som utbyggerne er opptatt av å få klarhet i tidlig, kan omtales i strategien.

Departementet mener at muligheten for å knytte strategien som et retningsgivende virkemiddel til en hensynssone etter kapittel 12 A, kan bli en viktig suksessfaktor for bruken av områdeutviklingsstrategi som et nytt formelt planverktøy. Det vil gjøre det lettere for utbyggerne å posisjonere seg tidlig for å få kontroll over eiendommer som kan nyte godt av fremtidige utbyggingsrettigheter. Det kan også bidra til at det blir etablert et strategisk grunneiersamarbeid for gjennomføringen av planen tidlig i planprosessen.

Om adgangen til å gi bestemmelser om bruk av særskilte gjennomføringsvirkemidler

Departementet velger å ikke gå videre med forslaget om å gi kommunen hjemmel til å gi bestem-

melser om bruk av særskilte gjennomføringsvirkemidler.

Bakgrunnen for dette er en utredning som Holth & Winge AS, i samarbeid med Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU), har utført på oppdrag fra departementet (2025). Rapporten er gjort tilgjengelig på regjeringen.no (*Hensynssone om felles planlegging og virkemidler for å lette gjennomføring av reguleringsplaner*). Oppdraget gikk ut på å vurdere dagens regler om krav til felles planlegging, fordeling av planskapte verdier og bestemmelsene om rettsendrende saker etter jordskiftelova. Rapporten gir en oversikt over hvordan reglene anvendes, og fastlegger innholdet i og sammenhengen mellom en rekke bestemmelser i lovgivningen.

Høringsforslaget behandlet ikke spørsmålet om det bør gjøres endringer i reglene om felles planlegging eller urbant jordskifte. Departementet la til grunn at reglene skulle videreføres, men utbygges med mulighet for å fastsette en områdeutviklingsstrategi mv. til hensynssonen. Utredningen viser imidlertid at det kan være grunn til å se nærmere på om ordningen med felles planlegging og urbant jordskifte fungerer etter sin hensikt.

Rapporten reiser spørsmålet om en hensynssone avsatt til fornyelse på en bedre måte enn i dag kan kobles opp mot regler om innløsning, ekspropriasjon, refusjon, utbyggingsavtaler og bestemmelser om jordskifte. Den konkluderer med at «Samlet sett er det vår vurdering at lovbestemmelsene om felles planlegging bør bli opphevet.»

Videre foreslår utrederne at

«plandelen og gjennomføringsdelen av plan- og bygningsloven holdes adskilt, i tråd med systemet i tidligere plan- og bygningslovgivning. I dette ligger det at hele menyen av gjennomføringsvirkemidler bør være tilgjengelig, på de vilkår som loven selv angir, uten mulighet for kommunene til å fastsette planbestemmelser som peker på bestemte virkemidler.»

Departementet forstår dette slik at hele menyen av gjennomføringsvirkemidler bør være tilgjengelig på plan- og bygningslovens premisser, uten mulighet for kommunene til å fastsette planbestemmelser om bruken av disse. En slik mulighet for å gi planbestemmelser lå i departementets høringsforslag ved at det ble åpnet for at kommunen skulle få hjemmel til å gi bestemmelser om bruk av særskilte gjennomføringsvirkemidler, som urbant jordskifte og ekspropriasjon, jf. lovforslaget § 11-8 a første ledd bokstav c og d.

Utrederne begrunner sitt standpunkt slik:

«Etter vårt syn bør handlingsrommet til å gi planbestemmelser i transformasjonsområder i større grad tilpasses at kunnskapsgrunnlaget om blant annet eiendomsforhold, økonomiske forhold og hensiktsmessige gjennomføringsvirkemidler, på dette plannivået som regel er mangelfullt. Tidsaspektet i planleggingen innebærer også en betydelig risiko for at forhold som nevnt over kan endre seg i tiden mellom vedtakelsen av kommuneplanens arealdel og gjennomføring av en eventuell senere vedtatt reguleringsplan. Kommuneplanens arealdel bør derfor etter vårt syn være fleksibel og i større grad åpne for, og legge til rette for, situasjonstilpassede gjennomføringsløsninger på reguleringsplannivå.»

Det anføres videre i utredningen at:

«Passusen om «særlige samarbeids- eller eierformer» er i seg selv problematisk. Vår anbefaling er at henvisningen til «særlige samarbeids- eller eierformer» under enhver omstendighet blir tatt ut av plan- og bygningsloven.»

Departementet mener disse synspunktene har mye for seg, og velger derfor å ikke videreføre forslaget om at kommunen skal kunne gi bestemmelser om bruk av de forskjellige gjennomføringsvirkemidlene til hensynssonen, så som urbant jordskifte, ekspropriasjon og krav om grunneierfinansiering av infrastruktur etter kapittel 12 A. Det ble for øvrig ikke foreslått at kommunen skulle kunne gis bestemmelse som gjaldt «særlige samarbeids- eller eierformer».

Departementet velger å videreføre forslaget om at kommunen skal få hjemmel til å gi bestemmelser om felles planlegging, fortetting, omforming og fornyelse, samt krav til infrastruktur. Det vises her til merknadene til lovforslaget § 11-8 a under punkt 10 i proposisjonen.

Hvorvidt det skal gjøres endringer i reglene om felles planlegging har departementet så langt ikke rukket å vurdere. Rapporten ble mottatt tidlig i 2025 og departementet har derfor hatt begrenset med tid til å vurdere rapportens innhold innen denne proposisjonen ble ferdigstilt. Det som synes klart, er imidlertid at det bør vurderes om reglene om urbant jordskifte skal oppheves. Utredningen har styrket departementets oppfatning på dette punkt, ikke minst i lys av Høyesteretts avgjørelse i Kilen Syd-saken (HR-2019-1152-A).

4 Forslag om nye virkemidler ved opprettelse og endring av eiendom

4.1 Innledning

I forbindelse med omformings-, fornyelses- og fortetningsprosjekter vil det som regel også være behov for endringer i eiendomsstrukturen. Slike endringer kan variere fra relativt enkle saker som lett lar seg håndtere med gjeldende virkemidler, til kompliserte saker som både kan ta tid og bli beheftet med betydelige transaksjonskostnader. Noen transformasjoner er relativt enkle å håndtere med standard virkemidler etter plan- og bygningsloven og matrikkellova, for eksempel når en utbygger har hånd om en større eiendom som deretter kan deles opp i hensiktsmessige enkelt-eiendommer. I andre tilfeller kan transformasjonsområdet bestå av et større antall eiendommer hvor den gamle eiendomsstrukturen skal erstattes av en helt ny struktur. Både i de enkle og de mer kompliserte tilfellene kan det være nødvendig å endre eksisterende eiendomsgrenser for å kunne etablere en eiendomsstruktur som egner seg for den utbyggingen som planen legger opp til, og for å kunne etablere de rettslige disposisjonene som utbyggingen og den fremtidige bruken av området forutsetter.

I mange tilfeller vil de mer kompliserte endringene i eiendomsstrukturen kunne løses ved hjelp av jordskifte. Gjeldende regelverk mangler imidlertid gode mekanismer for å kunne håndtere denne type saker når partene ikke har behov for å reise jordskiftesak eller når dette ikke er mulig eller hensiktsmessig av andre grunner. Transformasjoner som ønskes utført uten jordskiftesak, må med dagens mekanismer settes sammen som en lengre sekvens enkelttiltak (fradelinger, arealoverføringer, grensejusteringer osv.), uten mulighet for å gå direkte fra gammel til ny eiendomsstruktur på samme måte som ved jordskifte.

Departementet foreslår på denne bakgrunnen noen nye virkemidler som skal gjøre det enklere å håndtere denne typen endringer i eiendomsstrukturen uten å måtte ta i bruk jordskiftelovas virkemidler. Forslaget gjør det mulig for utbyggere å søke om, og få tillatelse etter plan- og bygningsloven, til en mer samlet endring av eiendomsstruk-

turen i transformasjonsområder i stedet for å måtte splitte opp saken i flere enkeltendringer.

Det viktigste grepet som departementet foreslår er å ta inn en ny sakstype i matrikkellova, kalt «matrikkelomforming», og definere sakstypen som et nytt tiltak for opprettelse og endring av eiendom i plan- og bygningsloven. Det nye tiltaket kan omfatte opprettelse av nye matrikkelenheter og flytting av grenser mellom eksisterende enheter. «Matrikkelomforming» forutsetter samtykke fra alle rettighetshavere som omfattes av tiltaket. Strid om gjennomføringen må eventuelt løses etter reglene om ekspropriasjon.

Forslaget er en praktisk ordning for å kunne effektivisere visse eiendomstiltak. Ordningen er primært rettet mot endringer i transformasjonsområder hvor prosessene på utbyggersiden håndteres av kompetente eiendomsutviklere. Ordningen utvider de registertekniske mulighetene i denne type saker, og legger bedre til rette for å digitalisere gjennomføringen. Innføring av det nye tiltaket begrenser ikke de mulighetene partene har etter gjeldende rett til å ta opp hele eller deler av transformasjonen som et jordskifte.

Departementet foreslår samtidig å klargjøre begrepsbruken i enkelte bestemmelser i plan- og bygningsloven knyttet til opprettelse og endring av eiendom.

4.2 Gjeldende rett

4.2.1 Innledning

Virkemidlene for hvordan fast eiendom kan opprettes og endres i sine romlige dimensjoner, styres gjennom de lov- og forskriftsbaserte mekanismene for registrering av fast eiendom. Mekanismene framgår primært av matrikkellova. Sentralt står mekanismene for opprettelse av nye matrikkelenheter, det vil si opprettelse av nye grunneieendommer, anleggseiendommer, jordsameier, eierseksjoner og festegrunner. Mekanismene for grenseendringer omfatter arealoverføringer, endringer av festegrunn, grensejusteringer og sammenslåinger. De omfatter også mekanismer for å

håndtere enheter som er tildelt matrikkelnummer (gårds- og bruksnummer) etter tidligere regelverk, jf. matrikkellova § 5. Registreringer av eksisterende romlige forhold, for eksempel kartlegging av en eksisterende eiendomsgrense, er ikke å forstå som opprettelse eller endring av eiendom, selv om de nye (og forutsetningsvis bedre) opplysningene gjør at matrikkelenheten kan fremstå som endret i kartet. Det samme gjelder for en del registertekniske føringer, for eksempel registrering av eksisterende men tidligere uregistrerte enheter, og sletting av ikke-eksisterende enheter.

De siste mekanismene av betydning som ble føyd til som nye virkemiddel, kom i 2021 med flere muligheter for endring av grenser for festegrunn, jf. matrikkellova § 12 fjerde og femte ledd.

Dagens virkemidler vil som oftest være tilstrekkelige for å kunne opprette og endre eiendom, enten direkte eller som en kombinasjon av flere operasjoner. Verktøykassen mangler imidlertid en mekanisme for å håndtere større sammensatte endringer i en mer samlet operasjon.

Materielle vilkår for opprettelse og endring av eiendom fastsettes gjennom bindende arealplan, jf. plan- og bygningsloven § 1-6, § 11-6, § 12-4 og § 26-1.

4.2.2 Nærmere om tomt og eiendom

Opprettelse og endring av eiendom må ikke gjøres på en slik måte at det oppstår forhold som strider mot plan- og bygningsloven, dens forskrifter eller arealplan, jf. plan- og bygningsloven § 1-6 og § 26-1. Tiltaket må heller ikke gjøres slik at det dannes tomter som er uegnet til bebyggelse på grunn av sin størrelse, form eller plassering. Ytterligere vilkår framgår av § 18-1 (opparbeidelse av veg, vann og avløp), §§ 27-1, 27-2 og 27-4 (tilknytning til infrastruktur) og § 28-1 (krav til byggegrunn og miljøforhold). Det framgår videre av § 13-1, jf. § 13-2, at det kan fastsettes midlertidig forbud mot opprettelse eller endring av eiendom. Dessuten kan kommunen med hjemmel i § 21-4 sjette ledd sette som vilkår for å gi tillatelse til ethvert søknadspliktig tiltak, at

- det blir holdt oppmålingsforretning når det er behov for å klarlegge grensene for den eller de matrikkelenhetene som tiltaket gjelder for
- eiendommer som skal nyttes under ett, blir sammenføyd etter matrikkellova

Ved søknad om opprettelse av ny festegrunn for bortfeste, som kan gjelde i mer enn 10 år, kan kommunen sette som vilkår for tillatelsen, at feste retten skal gjelde for et særskilt avgrenset areal,

eller at enheten blir opprettet som grunneiendom, jf. § 21-4 sjuende ledd.

Med tomt forstås ofte det samme som en eksisterende eller planlagt eiendom, for eksempel en tomt til en enebolig. Begrepene tomt, eiendom og matrikkelenhet er ikke nødvendigvis det samme. Ved beregning av utnyttelsesgrad er tomt definert som det arealet som er avsatt til område for bebyggelse og anlegg i kommuneplanens arealdel eller i reguleringsplanen, jf. byggteknisk forskrift (TEK 17) § 5-8. Areal innenfor den aktuelle grunneiendommen som er avsatt til annet formål, for eksempel samferdselsanlegg eller grønnstruktur, inngår ikke i tomtearealet. Ved opprettelse av anleggseiendom er «tomten» det volumet som den tilhørende konstruksjonen skal fylle.

Departementet regner som sikker rett at det i reguleringsplan kan gis bindende bestemmelser om eiendomsinndelingen, herunder tomtestørrelse, selv om dette ikke er nevnt eksplisitt i plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 1. Tomteinndeling var nevnt i en mer detaljert oppregning av ulike bestemmelser i bygningsloven av 1965 § 26 nr. 1, men ble utelatt i 1985-loven i forbindelse med en språklig forenkling av ordlyden uten at dette var ment å innebære noen form for innskrenkning i hva det kunne gis bestemmelser om.

I kommuneplanens arealdel har departementet ment at det ikke er anledning til å gi bestemmelser om tomtestørrelse. Planer som angir konkrete tomteinndelinger, må fastsettes som reguleringsplaner. I den grad kommunen ønsker å gi bestemmelser om tomtestørrelse, kan dette til en viss grad skje ved at kommuneplanen i stedet stiller vilkår om reguleringsplan for å kunne fradele boligtomt, kombinert med retningslinjer om at det bare kan dispenseres fra plankravet dersom tomten som fradeles er større enn et gitt antall kvadratmeter, for eksempel 650 m². En del kommuner praktiserer dette blant annet for å ha kontroll med fortetting gjennom såkalte «eplehageutbygginger».

4.2.3 Nærmere om vilkår for opprettelse og endring av eiendom etter plan- og bygningsloven

Opprettelse og endring av eiendom omfattes av tiltaksbegrepet i plan- og bygningsloven, jf. § 1-6. Med opprettelse og endring av eiendom menes alle former for faktiske endringer av grenser som kan registreres som grenser for matrikkelenheter, med unntak for grenser som bare berører eierseksjoner.

Det gjelder for det første opprettelse av ny grunneiendom, ny anleggseiendom eller nytt jord-

sameie, eller opprettelse av ny festegrunn for bortfeste som kan gjelde i mer enn ti år. Det omfatter også arealoverføring, jf. § 20-1 første ledd bokstav m. Hva som menes med grunneiendom, anleggseiendom, jordsameie, festegrunn og arealoverføring, framgår av matrikkellova.

Opprettelse av eierseksjon og endringer i grenser som bare berører eierseksjoner (interne grenser i et eierseksjonssameie), reguleres av eierseksjonsloven og er ikke eiendomstiltak (opprettelse og endring av eiendom) etter plan- og bygningsloven. Heller ikke registreringer av eksisterende eiendomsforhold er å regne som slike tiltak. Eksempler på dette er klarlegging av eksisterende grenser, matrikulering av umatrikulert grunneiendom eller festegrunn, og registrering av uregistrert jordsameie. Heller ikke endringer i registrert sameiefordeling for et jordsameie regnes som et eiendomstiltak etter plan- og bygningsloven.

Også andre endringer av eiendom enn det som behandles som arealoverføring, regnes som tiltak etter plan- og bygningsloven. Det inkluderer sammenslåinger av grunneiendom, anleggseiendom eller jordsameie, og alle former for mindre endringer som kan håndteres som grensejustering. Verken grensejustering eller sammenslåinger er søknadspliktige tiltak. Også endring av festegrunn er å regne som et tiltak etter plan- og bygningsloven. Endring av festegrunn er dessuten et søknadspliktig tiltak. Dette framgår imidlertid mindre klart av dagens ordlyd i plan- og bygningsloven. Dette har sammenheng med at plan- og bygningsloven § 20-1 første ledd bokstav m, som tidligere ga en oppregning av hva som er søknadspliktige eiendomstiltak, ble endret ved lov av 20. juni 2014 nr. 52. Der ble § 20-1 endret til å være en oppregning av tiltak som omfattes av byggesaksbestemmelsene. Endringen tok ikke tilstrekkelig hensyn til at all opprettelse og endring av eiendom er omfattet av byggesaksbestemmelsenes materielle vilkår, jf. blant annet § 26-1, ikke bare de søknadspliktige eiendomstiltakene som tidligere var nevnt i bokstav m. Bokstav m ble endret med lov 20. april 2018 nr. 12. Lovendringen slo fast at også endringer av festegrunn som ikke kan behandles som grensejustering, er et søknadspliktig tiltak, jf. Prop. 148 L (2016–2017) *Endringer i matrikkellova m.m. (organisering av eigedomsoppmåling)*. Ved en inkurie introdusert med Prop. 64 L (2020–2021) *Endringer i plan- og bygningsloven, eierseksjonsloven og matrikkellova (endret regelverk for eksisterende byggverk og oppdeling av boenheter til hybler mv.)* ble ordlyden reversert 1. januar 2023 til tidligere ordlyd som kun nevner arealoverføring.

Unntak fra søknadsplikten framgår av plan- og bygningsloven § 20-5 tredje ledd. Det gjelder blant annet eiendomstiltak som skjer som ledd i jordskifte i samsvar med rettslig bindende plan. At grensejusteringer og sammenslåinger ikke er søknadspliktige tiltak, framgikk opprinnelig kun indirekte ved at disse tiltakstypene ikke var nevnt i dagjeldende plan- og bygningslov § 20-1 første ledd bokstav m. Etter nevnte lovendring 20. juni 2014 fremstår dette som en mindre heldig løsning ettersom paragrafen nå forutsetningsvis skal omfatte alle tiltak som omfattes av reglene i lovens byggesaksdel.

Opprettelse og endring av eiendom er unntatt de generelle kravene om bruk av ansvarlige foretak, se plan- og bygningsloven § 20-4 første ledd bokstav d. I stedet gjelder reglene i matrikkellova om hvem som kan kreve matrikulering og hvordan denne type tiltak skal gjennomføres.

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

Henvisningen til matrikkellova § 9 innebærer at det er den som har grunnbokshjemmelen som eier, som i de fleste tilfeller må stå som søker, eller ha gitt fullmakt til å sette fram søknaden på sine vegne. Krav om ansvarlig søker gjelder derfor ikke ved opprettelse eller endring av eiendom. Det er heller ikke satt andre krav om fagkyndighet. Plan- og bygningslovens krav om at søknaden skal gi de opplysninger som er nødvendige for at kommunen skal kunne gi tillatelse til tiltaket, jf. plan- og bygningsloven § 21-2 første ledd, gjelder imidlertid også denne type søknader.

Ytterligere vilkår for opprettelse og endring av eiendom framgår av matrikkellova. Utfyllende regler framgår av matrikkelforskriften. Vilkårene er tilpasset ulike typer endringer, og omfatter både matrikulære og privatrettslige forutsetninger. Eksempler på privatrettslige forutsetninger er krav om pantefrafall ved arealoverføring og krav om samtykke fra festeren ved endring av festegrunn. Før opprettelse og endring av eiendom kan føres i matrikkelen, skal det i de fleste tilfel-

lene holdes oppmålingsforretning, jf. matrikkelova § 6. Enkelte unntak gjelder, blant annet gjennomføres rene sammenslåinger av matrikkelenheter uten oppmålingsforretning. Saker for jordskifteretten følger reglene i jordskiftelova.

Oppmålingsforretningen kan utsettes på nærmere vilkår (matrikulering uten fullført oppmålingsforretning, MUF), jf. matrikkelova § 6 andre ledd. Nærmere regler framgår av matrikkelforskriften § 25. Gjeldende frist for å fullføre forretningen er to år, men slik at grensemerkingen kan utsettes i ytterligere tre år til. Det er ikke anledning til å benytte utsatt oppmålingsforretning til å opprette pro-forma enheter eller grenser. Det er heller ikke anledning til å gjøre dette ved å dele opp tillatelsen til å opprette en matrikkelenhet i en rammetillatelse og en igangsettingstillatelse. Gjeldende regler forutsetter at den som krever opprettelsen matrikkelført (rekvirenten), legger fram «en fullstendig oversikt over samtlige grenser for enheten på en tilstrekkelig nøyaktig og entydig måte slik at foreløpige grenser kan føres inn i matrikkelen samtidig med at enheten blir opprettet», jf. matrikkelforskriften § 25 andre ledd. Det er etter gjeldende regler kommunen som avgjør om en sak egner seg for bruk av utsatt oppmålingsforretning, som setter fristene for fullføringen, og som kaller inn til oppmålingsforretning.

Opprettelse og endring av eiendom krever i utgangspunktet tinglysing, jf. matrikkelova § 24. Unntak gjelder blant annet for grensejustering og for opprettelse av grunn til offentlig veg og jernbane. Nærmere vilkår for tinglysing framgår av tinglysingsloven.

Ved jordskifte kan jordskifteretten «forme ut eieendom og alltidvarande bruksrett på nytt», jf. jordskiftelova § 3-4. På denne måten kan de involverte eiendommene i prinsippet få helt ny arrondering innenfor skiftefeltet, gjerne slik at antallet teiger som hører til hver eiendom, blir redusert. Jordskifteretten kan i forbindelse med jordskifte også opprette nye matrikkelenheter eller slå sammen eksisterende enheter, jf. jordskiftelova § 3-35. Opprettelser av nye enheter og sammenslåinger av eksisterende enheter, må vanligvis matrikkelføres før jordskiftesaken blir avsluttet. Selve arronderingen matrikkelføres først etter at jordskifteretten har sendt rapport om fullført sak, jf. jordskiftelova § 6-30. Etter matrikkelforskriften § 19 skal kommunen matrikkelføre rapporten innen seks uker. Det finnes i dag ikke gode systemer for å overvåke status for kommunenes føring av jordskiftesaker. Kartverket anslår at vel en femtedel av kommunene har til dels betydelige etterlep med føringen av denne type saker.

Mekanismene for å angi planlagt eiendomsstruktur i en arealplan, og i forbindelse med søknad og tillatelse om opprettelse og endring av eiendom, åpner i utgangspunktet for betydelig fleksibilitet. På planstadiet først og fremst ved at forslagsstiller og planmyndigheten i prinsippet står fritt til å velge om, og i hvilken grad, arealplanen skal omfatte bestemmelser om eiendomsstrukturen (tomteinndeling). I den grad en reguleringsplan skal planlegge for nye eller endrede eiendomsgrenser, kan det dessuten knyttes opplysninger om tillatt presisjon (buffer) for de aktuelle grensene, på samme måte som for andre linjer og punkt i plankartet. Det mangler imidlertid klare regler for hvordan plankartet i så fall skal utformes, og muligheten blir så langt departementet kjenner til svært lite brukt. På søknadstidspunktet vil det som regel være behov for å konkretisere hva det søkes om, men også her åpner systemet for å bake inn fleksibilitet i tillatelsen innenfor de rammene som settes gjennom den konkrete arealplanen. I tillegg åpner matrikkelova § 33 tredje ledd for å gjøre mindre avvik ved den endelige fastsettelsen av grensene ut fra de faktiske forholdene på stedet.

4.3 Forslag om matrikkelomforming som egen sakstype

4.3.1 Bakgrunn

Departementet tok i høringen i 2021 utgangspunkt i en rapport fra Institutt for byggfag ved Høgskulen på Vestlandet. Rapporten *Eiendomsdannelse i fortetnings- og transformasjonsområder* var utarbeidet på oppdrag fra departementet som bakgrunn for arbeidet med reglene om opprettelse og endring av eiendom. Rapporten ble levert til departementet 22. februar 2021.

Av rapporten framgår det at dagens system for opprettelse og endring av eiendom i transformasjonsområder er komplisert, og prosessen er tidkrevende og kostbar. Rapporten peker blant annet på utfordringene med at enhver endring i eiendomsstrukturen krever saksbehandling i tre ledd: tillatelse, matrikkelføring, og tinglysing. Selv om endringene fra utbygger sitt perspektiv inngår som del av en helhetlig plan om en ny eiendomsstruktur, splittes den opp gjennom den offentlige behandlingen. Det åpnes i begrenset grad for en samlet omforming av eiendomsstrukturen, heller ikke når de privatrettslige forhold ligger til rette for det. Rapporten argumenterer dessuten for at reglene om skatt og avgift også er viktige faktorer som fører til fragmentering og økt kompleksitet i

prosessen rundt eiendomsomdannelse, og uttaler i den forbindelse:

«Dagens regelverk medfører at omorganisering av selskapsstruktur blir et naturlig ledd i omdannelsen av eiendom, motivert av muligheten for å spare skatt og dokumentavgift. Kompleksiteten i prosessen øker dermed ytterligere. Dagens system medfører for eksempel at enkle arealoverføringer mellom ulike hjemmelshavere i praksis sjelden blir gjennomført. Den skatte- og avgiftsmessige belastningen kan normalt reduseres ved å gjøre ting mer komplisert, gjennom deling, fisjon, fusjon, og aksjeoverdragelser i eierselskaper.»

Rapporten peker samtidig på at mange av aktørene undervurderer kostnadene og tidsbruken knyttet til eiendomsomdannelsen, og at denne delen ofte blir oppfattet som underordnet sammenlignet med spørsmålet om privatrettslig atkomst og hvilke reguleringsmessige spilleregler som gjelder for det som skal bygges. Rapporten sammenfatter dette på følgende måte:

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

En hjemmel for samlet omdannelse – med etablering av nye eiendommer – vil etter vår vurdering kunne bidra til en sterk forenkling av prosessen sammenlignet med dagens system. Dette vil i sin tur medføre besparelser for både utbyggerne og det offentlige, samtidig som det sikres større forutberegnelighet enn i dagens system.»

Rapporten foreslår å definere «samlet eiendomsomdannelse for gjennomføring av reguleringsplan» som et særskilt tiltak etter plan- og bygningsloven. Rapporten foreslår flere endring i grensesnittet mellom plan- og bygningsloven og matrikkellova som potensielt kan ha store konse-

kvenser, og går på enkelte punkter langt i å foreslå prinsipielle endringer i grensesnittet mellom bygningsmyndigheten, matrikkelmyndigheten og tinglysingsmyndigheten.

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

Rapporten viser til at eiendomsomdannelse i transformasjonsområder kan være komplekse og at utbyggere ofte har behov for å la seg bistå av spesialkompetanse på feltet. I rapporten tas det til orde for å innføre krav om ansvarlig søker som ledd i innføringen av en ny søknadstype for samlet eiendomsomdannelse. Et slikt grep vil kunne bidra til bedre søknader og dermed redusere behovet for at kommunen trenger å bruke tid og ressurser på kvalitetssikring og veiledning. Rapporten peker på at det for eiendomsomdannelse melder seg spesielle behov, spesielt opp mot tinglysingen og det privatrettslige oppgjøret. Rapporten konkluderer med at det er tvilsomt om plan- og bygningslovens alminnelige regler om ansvarsrett er tilstrekkelige alene, og foreslår at det bør stilles særskilte krav til en ansvarlig søker gjennom forskrift.

Departementet viste i høringsnotatet til at rapporten gir et godt grunnlag for å kunne ta opp enkeltforslag, men at rapporten i sum legger opp til store endringer i det gjeldende grensesnittet mellom myndighetene, blant annet med forslag om endringer i skatte- og avgiftsreglene, som ville kreve bredere utredninger enn det som det var grunnlag for å ta opp i denne høringen. Departementet konkluderte med at flere av forslagene kan gjennomføres på en lovteknisk enklere måte enn det rapporten legger opp til, og på en måte som ikke endrer grensesnittet mellom de forskjellige myndighetene eller som på annen måte reiser større prinsipielle problemstillinger.

Departementet foreslo i høringen å gjøre det ved å legge til en ny sakstype i matrikkellova for samlet eiendomsomdannelse.

4.3.2 Nærmere om høringsforslaget

Den nye sakstypen skal kunne omfatte både opprettelse av nye grunneiendommer og anleggseiendommer, sammenslåing av eksisterende matrikkelenheter, arealoverføringer og grensejusteringer, og skal kunne gjennomføres som en samlet matrikkelføring. Sakstypen skal etter høringsforslaget også kunne omfatte opprettelse og endring

av festegrunn, og seksjonering og reseksjonering av eierseksjoner, jf. høringsforslaget *matrikkellova ny § 15 a første og andre ledd*.

Forslaget åpner for at utbygger skal kunne transformere en gitt eiendomsstruktur til ønsket resultat som en samlet sak istedenfor å måtte gå gjennom en lengre sekvens av enkeltendringer. Sakstypen åpner for å endre grensene mellom matrikkelenhetene innenfor omformingsområdet uten å behandle dette som enkeltstående arealoverføringer eller grensejusteringer, og for å opprette nye matrikkelenheter uten å behandle dette som enkeltstående fradelinger. Departementet foreslo i høringen å bruke «eiendomsomdanning» som betegnelse for den nye sakstypen, med «eiendomsomforming» som et mulig alternativ. Sakstypen svarer til det som også er kalt «direkte reparsellering», jf. Ramsjord og Røsnes, *Jordskifterettens rolle i deling og registrering av eiendom ved urbant jordskifte*, Kart og Plan 4-2011, s. 253 og Ramsjord, *Eiendomsdannelse i bytransformasjon*. Ph.d. avhandling 2014: 11, NMBU, s. 121.

Departementet forutsatte at nærmere regler som avgrenser sakstypen blir gitt i forskrift. Forslaget var ikke ment å være så vidt at det skulle åpne for å utslette eksisterende eiendomsstruktur og opprette ny struktur på en slik måte at det ikke er mulig å ivareta eiendomshistorikken og rettsvernet for tinglyste heftelser.

Departementet la til grunn at den nye sakstypen skal baseres på oppmåling og matrikkelføring etter de samme reglene som gjelder for opprettelse av ny grunneiendom, jf. høringsforslaget *matrikkellova § 6 første ledd bokstav d* og *§ 34 fjerde ledd*. Sakstypen faller inn under oppregningen av søknadspliktige eiendomstiltak etter høringsforslaget *plan- og bygningsloven § 20-1 første ledd bokstav m*, jf. *§ 20-2*, og omfattes av plan- og bygningslovens materielle vilkår for opprettelse og endring av eiendom, jf. *§ 26-1 første ledd første punktum*.

Departementet foreslo å videreføre gjeldende ordning for hvem som kan søke om opprettelse og endring av eiendom, jf. gjeldende plan- og bygningsloven § 21-2 sjette ledd som viser til matrikkellova § 9, med noe endret ordlyd for bedre å fange opp at en og samme sak skal kunne omfatte mer enn en matrikkelenhet og mer enn ett grenseforløp.

4.3.3 Høringsinstansenes syn

Tjuefire høringsuttalelser støtter på ulike måter forslaget om å innføre eiendomsomdanning som egen sakstype.

Advokatforeningen, Norsk Eiendom, Norske Boligbyggelags landsforbund (NBBL), Ellen de Vibe og Øvre Eiker kommune støtter forslaget uten vesentlige tilleggsbemerkninger.

Drammen kommune er positiv til sakstypen og uttaler:

«I dag kreves det at mange enkelthendelser gjøres hver for seg i kompliserte oppmålingsaker. Endringen åpner for at hendelsene kan gjøres i en operasjon. Dette vil lette arbeidspresset for kommunen og gi større forutsigbarhet for utbygger.»

Bergen kommune viser til sammenhengen i regelverket, og uttaler:

«Det må også sikres at forslaget om eiendomsomdanning må forholde seg til vedtatt plan, og plan- og bygningsloven. Kobling mellom eierseksjonsloven og plan- og bygningsloven må opprettholdes for å sikre at det ikke blir seksjonert boliger som faktisk ikke er godkjent.»

Fredrikstad kommune er enige i at det er tungvint og fordyrende å rydde opp i nye utbyggingsområder, som fra før er utbygd og oppdelt med mange forskjellige eiendommer og med ulike hjemmelshavere. Kommunen har i dag ingen hjemmel etter matrikkellova eller andre virkemidler, for å kunne transformere slike områder på en god måte. Fredrikstad kommune ser det derfor som positivt at det nå kommer et forslag om en forenklet prosess og et bedre regelverk for gjennomføring av fortetting og transformasjon i slike utbyggingsområder.

Nordre Follo kommune, *Stavanger kommune*, *Tromsø kommune* og *Trondheim kommune* er positive til forslaget, men er usikre på hvordan den praktiske gjennomføringen vil bli.

Oslo kommune har en liknende uttalelse, og mener det er viktig at departementet i starten gir restriktive rammer for bruk av eiendomsomdanning, slik at kommunen kan håndtere dette på en god nok måte. Kommunen mener at det ved innføring av sakstypen bør legges til rette for kurs og opplæring både for aktører og kommuner, for å sikre likebehandling og trygghet ved utførelsen av den nye sakstypen.

Kristiansand kommune mener at samlingen av ulike eiendomssaker i en og samme sak vil gjøre det mer oversiktlig og sikre at flere sakstyper som henger sammen blir gjort samtidig. Kommunen forventer likevel ikke den store

effektiviseringsgevinsten, da mange av dagens oppgaver må gjennomføres som nå, om enn i en og samme sak.

Høgskulen på Vestlandet mener innføring av en hjemmel for samlet eiendomsomdanning vil kunne ha betydelige positive virkninger, spesielt dersom man oppnår de nødvendige endringene i praksis for føring av matrikkelen. Endringene vil i sin tur kunne danne grobunn for en ny måte å føre matrikkelen på, som vil kunne gjøres mye enklere og mer hensiktsmessig enn det som følger av dagens føringsinstruks. På lengre sikt kan man også se for seg systemendringer basert på en tankegang om at alle saker bør behandles på den måten man nå forsøker å få til for saker om eiendomsomdanning.

Norsk bolig- og byplanforening støtter forslaget om eiendomsomdanning sammen med forslaget om områdemodellen og VPOR, men mener det er nødvendig å legge til flere virkemidler for å sikre en effektiv transformasjon av allerede etablerte områder med kompleks eierstruktur, sektorsamarbeid og transformasjon av infrastruktur under og over bakken hvor man skal sikre mest mulig transformasjon for klimatilpasning.

Riksentikvaren legger vekt på at eiendomsomdanning blir et søknadspliktig tiltak.

Statskog ser behovet for smidigere løsninger for eiendomsdannelse i forbindelse med eiendomsutvikling, og støtter i utgangspunktet slike tiltak, men mener spørsmålet muligens burde vært undergitt en egen høring.

Boligprodusentene støtter forslaget og uttaler at ordningen synes å være et hensiktsmessig og effektivt verktøy i struktureringen av utbyggingsendommer. Boligprodusentene legger imidlertid mer vekt på endringer i eierseksjonsloven som foreslått i rapporten «Bedre regulering av større utbyggingsprosjekter» fra 2018. *OBOS boligbyggelag* har en liknende uttalelse.

Askøy kommune og *Kartverket* anbefaler å bruke begrepet «eiendomsomforming» som en mer dekkende betegnelse for sakstypen.

Tre høringsinstanser tar ikke direkte stilling til forslaget.

NMBU, Institutt for eiendom og juss, mener det er liten tvil om at det er behov for et bedre instrument for gjennomføring av komplekse transformasjons- og fortettingsprosjekter, men at det er behov for en bredere utredning enn hva høringsnotatet legger opp til. Instituttet ber spesielt om en klargjøring av om kommunen etter forslaget skal kunne binde partene til en bestemt løsning på samme måte som jordskifteretten kan gjøre under jordskifte.

Regelrådet oppfordrer departementet til å opprette brukervennlige løsninger for å legge til rette for en mest mulig effektiv saksbehandling.

Sandnes kommune uttaler at de ikke har merknader til forslaget.

To høringsinstanser går mot forslaget i sin nåværende form.

Bærum kommune finner det lite hensiktsmessig at det opprettes en egen sakstype for eiendomsomdanning. Kommunen finner det dessuten vanskelig å få tak i omfanget og konsekvensene av forslaget, og uttaler:

«Vi kan også vanskelig se at en slik samlet saksbehandling vil gi slike fordeler som skisseres i forslaget, herunder nedkorting av saksbehandlingstiden og forenklet behandling. Bakgrunnen for dette er at vi som kommune som regel sitter og venter på tilbakemelding fra utbygger og andre parter, når det gjelder dokumentasjon som fullmakt, urådighetserklæringer, generalfullmakt, og andre erklæringer som må framlegges i original for å få tinglyst eiendomsdannelsen av Tinglysing. Det er i disse sakene mange forhold som skal på plass, som ligger utenfor det som kommunen råder over.»

Ås kommune er også spørrende til om det er formålstjenlig med en ny sakstype for eiendomsomdanning.

Fem høringsinstanser fremmer forslag om at det bør innføres krav om ansvarlig søker i forbindelse med den nye sakstypen. Det er *Askøy kommune*, *Stavanger kommune*, *Tromsø kommune*, *Kartverket* og *Høgskulen på Vestlandet*.

Askøy kommune uttaler:

«Kompleksiteten i eiendomsomdanning vil i de fleste tilfeller være betydelig større enn i en ordinær delingssak. Det vil derfor være viktig at søker har den fagkompetanse som er nødvendig ved søknad om eiendomsomdanning, også i forhold til tinglysing og privatrettslige avtaler. Da vil man bedre sikre at sakstypen får den besparelsen og forutberegneligheten som intensjonen med den ny sakstypen er. Det vil også bedre sikre en god flyt i den påfølgende behandlingen etter matrikkellovens regler og tinglysing.»

De andre forslagsstillerne har liknende uttalelser.

Askøy kommune slutter seg ellers til de språklige endringene som er foretatt i plan- og byg-

ningsloven § 21-2 sjette ledd andre og tredje punktum, og uttaler:

«Det må sikres i lov eller forskrift at det av søknad og kart tydelig fremkommer hva som endres fra den opprinnelige situasjonen. Det må ikke være opp til kommunen å tolke dette ved behandling av søknad om eiendomsomdanning.»

4.3.4 Departementets vurdering

Departementet viser til det store flertallet av høringsinstanser som støtter forslaget om en ny sakstype for opprettelse og endring av eiendom, og viderefører i hovedsak forslaget fra høringen.

Departementet har vurdert begrepsbruken på nytt, og har blitt stående ved «matrikelomforming» som et bedre begrep for den nye sakstypen. Betegnelsen understreker at sakstypen gjelder endringer i de registrerte eiendomsopplysningene i matrikkelen. Endelsen «-omforming» knytter an til formuleringen i lovforslaget § 11-8 a om hensynssoner med krav om «felles planlegging for flere eiendommer, fortetting, omforming og fornyelse», uten at bruken av sakstypen med det forutsetter et slikt krav eller at området må være vist med en slik hensynssone.

Departementet understreker at forslaget innebærer en relativ begrenset utvidelse av de virkemidlene som allerede er tilgjengelig i plan- og bygningsloven og matrikkellova. Matrikelomforming vil etter forslaget være basert på eiernes eget initiativ og ønske. Kommunen kan ikke binde partene til bestemte privatrettslige løsninger på den måten som jordskifteretten kan gjøre under jordskifte. Dersom kommunen ønsker bestemte løsninger, må det skje gjennom vedtatt arealplan og avtaler med de berørte hjemmelshaverne eller eventuell ekspropriasjon med hjemmel i reguleringsplan. Forslaget endrer ikke på de virkemidlene som kommunen etter gjeldende rett har tilgjengelig som planmyndighet.

Forslaget er forenklet i forhold til høringsforslaget på tre punkter. Departementet foreslår for det første at sakstypen ikke skal omfatte opprettelse eller endring av fest grunn. Det vil fortsatt være anledning til å håndtere omformingsprosjekter som omfatter fest grunn, men endringene som gjelder fest grunn må i så fall håndteres som en egen sak. Årsaken til dette er de kompliserende rettighetsforholdene som gjelder fest grunn. Begrensningen gjelder bare fest grunn, det vil si del av grunneiendom eller jordsameie som noen andre enn eieren har eksklusiv og lang-

varig bruksrett til. Grunneiendom eller andre matrikkelenheter som er festet bort i sin helhet, påvirkes ikke og kan uten vanskeligheter omfattes av tiltaket «matrikelomforming».

Den andre forenklingen gjelder eierseksjoner. Høringsforslaget åpnet for å inkludere seksjonering og reseksjonering etter eierseksjonsloven sammen med det som skal behandles som tiltak etter plan- og bygningsloven. Departementet har kommet til at dette ikke er hensiktsmessig. Seksjoneringer og reseksjoneringer som eventuelt er en del av den samlede eiendomsomformingen, må derfor håndteres som egen sak etter eierseksjonsloven adskilt fra de delene som behandles etter plan- og bygningsloven. Departementet går i den forbindelse heller ikke videre med forslaget om å utvide adgangen til matrikulering av uteareal til eierseksjon uten fullført oppmålingsforretning.

Den tredje forenklingen gjelder sammenslåing av eksisterende matrikkelenheter. Departementet har kommet til at eventuelle sammenslåinger håndteres enklest for seg som separate matrikkelføringer, enten i forkant eller i etterkant av matrikelomformingen. Dette passer også bedre med at sammenslåing ikke er et søknadspliktig tiltak.

Definisjonen av den nye sakstypen framgår etter dette av forslag til *matrikkellova ny § 15 a første ledd*.

Matrikelomforming skal baseres på oppmåling og matrikkelføring etter de samme reglene som gjelder for opprettelse av ny grunneiendom med mer, jf. forslag til matrikkellova § 6 første ledd bokstav d og § 34 fjerde ledd. Begge bestemmelsene er en videreføring av høringsforslaget.

Plan- og bygningslovens materielle krav til opprettelse og endring av eiendom må også gjelde for den nye sakstypen matrikelomforming. Det gjelder for det første kravene etter plan- og bygningsloven § 26-1, som krever at opprettelse eller endring av eiendom ikke må gjøres på en slik måte at det oppstår forhold som strider mot plan- og bygningsloven, forskrifter til loven eller plan, jf. § 11-6 og § 12-4. Matrikelomformingen må heller ikke gjøres slik at det dannes tomter som er uegnet til bebyggelse på grunn av sin størrelse, form eller plassering etter reglene i plan- og bygningsloven. Det samme gjelder andre materielle krav og vilkår knyttet til opprettelse og endring av eiendom, blant annet §§ 13-1, 13-2, 16-5, 18-10, 27-1, 27-2, 27-4 og 28-1. Matrikelomforming er et søknadspliktig tiltak, og omfattes som sådan også blant annet av § 18-1 tredje ledd, § 20-4 første ledd, § 21-3 fjerde ledd og § 21-9 fjerde ledd.

Departementet holder, i tråd med høringsforslaget, fast ved gjeldende søknadsordning, jf. forslag til endringer i *plan- og bygningsloven § 21-2 sjette ledd*. Det skal som for andre eiendomstiltak, fortsatt være eieren (hjemmelshaveren) som må stå som formell søker, og på den måten stå ansvarlig for sitt ønske om å endre eiendomssituasjonen, jf. gjeldende henvisning til matrikkellova § 9 om hvem som er søknadsberettiget. Departementet viderefører forslaget i høringsnotatet om også å ta inn henvisninger til matrikkellova § 12 femte ledd (endring av festegrunn), § 15 andre ledd (arealoverføring) og ny § 15 a fjerde ledd (eiendomsomforming), for bedre å få fram at søknader som gjelder flere matrikkelenheter må ha tilslutning fra hjemmelshaverne til alle berørte eiendommer, jf. forslag til *første punktum*.

Departementet er enig i merknadene fra flere høringsinstanser om at mange saker er av et slikt omfang at en fullverdig søknad ikke lar seg utarbeide uten fagkyndig bistand. Det er imidlertid vanskelig å definere enkle og entydige krav til fagkyndighet i denne type saker. Saker som gjelder opprettelse og endring av eiendom passer heller ikke godt inn i plan- og bygningslovens system for ansvar i byggesaker ettersom gjennomføringen av tiltaket skjer ved at kommunen som matrikkelmyndighet har ansvaret for oppmålingsforretningen og fører matrikkelen. Departementet mener derfor det er bedre å se på kravene som gjelder søknadsutformingen, enn å gå over til en ordning med ansvarlig søker. Kommunen må kunne returnere mangelfulle søknader eller søknader som ikke oppfyller fagmessige krav til klarhet og nøyaktig stedfesting. Departementet foreslår at det i *andre punktum* presiseres at søknaden skal angi de aktuelle grenseforløpene «med nødvendig klarhet og nøyaktighet». Med det menes også at søknaden må skille mellom grenser som det søkes om tillatelse til å endre, og hvilke grenser som ikke omfattes av søknaden. Eventuelle utfyllende bestemmelser kan gis i byggesaksforskriften, jf. plan- og bygningsloven § 21-2 sjuende ledd. Det vises til Askøy kommune, som i sin høringsuttalelse understreker betydningen av en klar søknad som ikke krever tolkning fra kommunens side. Endringen i *tredje punktum* er av språklig art i samsvar med høringsforslaget.

De fleste transformasjonsprosjektene kommer i stand ved at en utbygger skaffer seg kontroll over de aktuelle eiendommene ved å kjøpe ut, eller på annen måte, inngå avtale med de opprinnelige rettighetshaverne. En utbygger vil ofte prøve å ordne seg slik at grunnbokshjemmelen kan overføres direkte fra de opprinnelige hjem-

melshaverne til de enkelte kjøperne av prosjektet. Utbyggeren setter fram søknad om å opprette og endre eiendommene, og rekvirere oppmåling og matrikkelføring basert på fullmakt fra de opprinnelige hjemmelshaverne. Det blir da opp til utbyggeren å sørge for at søknader, rekvisisjoner og nødvendig underlagsdokumentasjon, blant annet avlysing av rettigheter som skal opphøre og tinglysing av nye rettigheter, blir utformet med tilstrekkelig kvalitet til at eiendomstiltaket kan gjennomføres på en effektiv måte. Det vil derfor i praksis være utbyggeren som må skaffe seg tilgang til den nødvendige fagkompetansen som saken krever.

Behovet for fagkyndig bistand gjelder ellers ikke bare ved typiske transformasjonsprosjekter, men gjelder også flere andre eiendomstiltak av noe omfang. Opprettelse av anleggseiendom setter for eksempel særlige krav til at søknaden angir de aktuelle grenseforløpene med stor grad av klarhet og nøyaktighet.

4.4 Nærmere om vilkår og gjennomføring i saker som gjelder matrikkelomforming

4.4.1 Høringsforslaget

Rapporten fra Høgskulen på Vestlandet la vekt på utbyggerens behov for å kunne operere med fleksibilitet i den planlagte eiendomsstrukturen fram til endelig realisering.

Det ble i høringen vist til at det gjeldende regelverket åpner for å bygge inn fleksibilitet i den planlagte eiendomsstrukturen selv om disse mulighetene kanskje ikke utnyttes så mye i praksis. Det er for det første ingen forutsetning at de prosjekterte grensene skal framgå av reguleringsplanen. Det er tilstrekkelig at eiendomsutformingen først fastsettes når prosjektet skal gjennomføres. For det andre er det anledning til å legge inn fleksibilitet i de regulerte grensene og i tillatelsen dersom dette er ønskelig. Til slutt har utbygger en viss fleksibilitet under den endelige oppmålingsforretningen til å justere grensene før de blir matrikkelført.

I høringen ble det foreslått å ta inn en eksplisitt presisering av gjeldende mulighet til å angi fleksible grenser i tillatelsen, jf. høringsforslag til *plan- og bygningsloven § 26-1 første ledd nytt tredje punktum*.

I høringen ble som nevnt begrepet «eiendomsomdanning» benyttet for den nye sakstypen. I det følgende brukes for sammenhengens skyld likevel begrepet «matrikkelomforming» i tråd

med departementets forslag til lovendringer, unnatt der høringsinstansene gjengis eller siteres.

I høringen ble det foreslått at det alltid skal foreligge en reguleringsplan for å kunne gjennomføre den nye sakstypen, jf. høringsens forslag til *plan- og bygningsloven § 26-1 nytt andre ledd*. Kravet var ikke ment som et ufravikelig krav om at selve eiendomsutformingen (grensene) skal framgå av planen. Høringen la til grunn at det er tilstrekkelig at eiendomsutformingen fastsettes gjennom søknaden og tillatelsen, men viste samtidig til at:

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

I høringen ble det foreslått en hjemmel for å kunne fastsette ytterligere regler om opprettelse og endring av eiendom i forskrifts form, jf. høringsens forslag til *plan- og bygningsloven § 26-1 nytt tredje ledd*. Det kan blant annet være aktuelt å sette krav om at søknad om matrikelomforming skal flagges i matrikkelen på samme måte som det i dag gjøres når det er krevd jordskifte.

I høringen ble de videre foreslått at adgangen til å foreta mindre avvik fra tillatelsen i forbindelse med den avsluttende oppmålingsforretningen, bør gjelde alle interne grenser i omformingsområdet uavhengig av om dette er nye eller eksisterende grenser, jf. høringsens forslag til *matrikkellova § 33 tredje ledd nytt fjerde punktum*.

I høringen ble det foreslått ytterligere fleksibilitet ved å åpne for bruk av matrikulering uten fullført oppmålingsforretning (MUF), jf. høringsens forslag til *matrikkellova § 6 andre ledd*. Nærmere regler om dette ble forutsatt fastsatt i forskrift. Det ble blant annet vist til at det kan være aktuelt å utvide tidsfristene for når oppmålingsforretningen skal være fullført og endelig grensemerking skal være på plass, ut over gjeldende frister på to og fem år. Høringsforslaget åpnet for at også uteareal til eierseksjon skulle kunne opprettes uten fullført oppmålingsforretning, jf. høringsens forslag til *eierseksjonsloven § 13 andre ledd*.

I høringen ble det dessuten foreslått en presisering i *matrikkellova § 10 andre ledd* om rekkevidden av kravet til geografisk klarhet i den eksisterende eiendomssituasjonen. Kravet om slik klarhet gjelder ikke i forbindelse med spesielle matrikuleringstilfeller, blant annet når noen er tilkjent eiendomsretten etter en avgjørelse ved domstolene. Dette går i dag fram av forskrift, men i høringsnotatet argumenterte departementet for at regelen med fordel kan gå direkte fram av loven.

Høringen la til grunn at den nye sakstypen skal matrikkelføres og tinglyses på samme måte som ved opprettelse av nye matrikkelenheter. Det må foreligge erklæringer om overdragelse av eiendomsrett, pantefrafall og konsesjoner. Det er tilstrekkelig at en av hjemmelshaverne setter fram kravet, men alle berørte rettighetshavere må samtykke. I høringen ble det videre foreslått at tinglysing ikke bør skje før eventuelle klager er avgjort og at dette bør gjelde alle sakstyper – ikke bare i forbindelse med seksjonering slik som reglene er i dag. Se høringsens forslag til *matrikkellova ny § 15 a tredje og fjerde ledd* og *§ 24 første ledd*.

I høringen ble det vurdert om det burde være et krav om at melding om matrikulering skal sendes som en samlet forsendelse til tinglysing, men dette ble forkastet. Det ble konkludert med at dette kunne reise problemer knyttet til tinglysingen og kunne kreve store systemtekniske endringer. Det ble heller ikke sett bort fra at det kan være hensiktsmessig for utbygger å ha anledning til å dele opp saken.

Høringen tok ikke opp forslaget i rapporten fra Høgskulen på Vestlandet om en spesialordning for matrikelomforming (i rapporten benevnt «eiendomsomdanning») basert på matrikkelføring og tinglysing uten oppmåling. Behovet for klarhet i eiendomssituasjonen var i rapporten tenkt løst ved at «grensekorridorene» skulle tinglyses, og at kommunen skulle rekvirere en samlet kartlegging og justering av eiendomsgrensene basert på disse korridorene senest innen ti år etter at tillatelsen for eiendomsomdanningen var gitt.

4.4.2 Høringsinstansenes syn

Askøy kommune er positiv til forslaget om fleksibilitet i tillatelsen. Kommunen er også positiv til forslaget om at innsendt søknad om eiendomsomdanning skal flagges i matrikkelen. Kommunen bemerker at en omformingsprosess kan gå over lang tid og at det ikke alltid er hensiktsmessig at hele området som skal omformes tas i en og samme sak. Det vil derfor kunne være vanskelig for kommunene å forutsi kostnaden overfor søker i slike saker.

Drammen kommune er positiv til å åpne for større fleksibilitet:

«I utbyggingsområder opplever landmålere ofte at nye grenser bør avvike fra eiendomsgrense fastsatt i reguleringsplan. Mer fleksible grensekorridorer vil gjøre landmålers vurdering under oppmålingsforretninger enklere.»

Kommunen peker samtidig på at den nye sakstypen vil kreve tettere samhandling mellom de ulike virksomhetene i kommunen, men at dette kan bidra til å synliggjøre hele prosessen fra planlegging til gjennomføring, og dermed sikre bedre gjennomføringsevne og kvalitet.

Kartverket mener kommunen må kunne kreve klarlegging av eksisterende grenser allerede i plansaken. Som et minimum bør dette gjelde yttergrensene for eiendomsomformingsområdet. Kartverket anbefaler at det tas inn en bestemmelse i plan- og bygningsloven § 21-4 sjette ledd om dette.

Kartverket ber om at det klargjøres hvem som har ansvaret for den endelige fastsettingen av grensene innenfor korridoren:

«Det fremgår ikke av høringsnotatet om dette skal bestemmes av utbygger eller kommunen, og eventuelt av hvilken kommunal myndighet. Dersom den endelige fastsettingen skal foretas av landmåler i forbindelse med oppmålingsforretningen, mener Kartverket at det kan føre til vanskelige problemstillinger i felt for landmåleren. Vi anbefaler derfor ikke en slik løsning.»

Kartverket mener det er viktig å skille mellom yttergrensene for omformingsområdet som ikke kan være fleksible, og grensene internt i omformingsområdet, om kan angis med fleksibilitet i samsvar med høringsforslaget. Bruk av fleksible grenser bør også kunne gjelde for grenser i vertikalplanet, for eksempel i forbindelse med anleggseiendom.

Kartverket viser til forslaget til endring i matrikkellova § 6 andre ledd som vil gi utvidet adgang til oppretting av nye, ufullstendige enheter. Kartverket stiller spørsmål ved om dette er en ønsket utvikling med tanke på tidligere uheldige erfaringer med at midlertidige forretninger etter delingsloven ikke har blitt fullført som forutsatt, og nå likende erfaringer med ordningen med matrikulering uten fullført oppmålingsforretning (MUF). Kartverket ber uansett om at MUF knyttet til eiendomsomdanning skilles fra gjeldende MUF-saker av hensyn til statsforvalterens kontroll med slike restanser.

Kartverket antar at eiendomsomforming vil kunne bli et foretrukket alternativ i mange typer saker, og at det vil føre til mange kreative løsninger. Sakstypen stiller samtidig store krav til kompetanse, både hos utbygger og kommunen. Kartverket stiller i den forbindelse spørsmål ved om alle kommuner har nødvendig fagkompetanse og kapasitet til å ivareta rettighetene etter matrikkellova og tinglysningsloven til de ulike rettighetshaverne som involveres i en transformasjonsprosess. Kartverket foreslår å legge ansvaret for matrikkelføringen av slike saker til Kartverket, men med hjemmel til delegering på gitte vilkår til kommuner som har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet.

Kartverket har i annen sammenheng vist til at opprettelse og endring av eiendom skiller seg grunnleggende fra de øvrige søknadsppliktige tiltakene som gjelder bygg- og anlegg, og foreslått å samle alle reglene om opprettelse og endring av eiendom i plan- og bygningslovens kapittel 26.

Kristiansand kommune viser til at grensekorridorer til dels praktiseres i dag, og er positiv til at dette når blir lovhjemlet.

Oslo kommune mener den nye sakstypen forutsetter bruk av «grensekorridorer», men slik at fleksible tillatelser bare bør benyttes i transformasjonsområder og ikke for sammensatte saker generelt. Kommunen finner det lite hensiktsmessig å angi korridorer for eiendomsgrenser i reguleringsplanen, og spør om det er mer hensiktsmessig å legge inn buffere eller korridorer på formålsavgrensninger og byggegrenser.

Kommunen peker på at når eiendomsomdanningen blir definert tidlig i prosessen, og eiendommene dermed i prinsippet kan være små figurer midt i plankartet, kan det bli vanskelig å forutsi hvilke formål den enkelte eiendom skal tjene etter transformasjonen, før oppmålingsforretningen er fullført. Kommunen mener innføring av grensekorridorer kan gjøre det vanskelig å ivareta rettsvernet for tinglyste heftelser. Kommunen mener det bør vurderes om det skal settes klare rammer for størrelsen og omfanget av grensekorridorer.

Kommunen foreslår at tillatelse til eiendomsomdanning med grensekorridorer skjer i en tottrinns løsning med rammetillatelse og igangsettingstillatelse ved at matrikkelenheten skal kunne etableres i rammetillatelsen, uten at det tas stilling til infrastruktur, krav til den ubebygde delen av tomten, osv. Kommunen peker samtidig på at en slik ordning ikke uten videre passer for anleggseiendom som etter gjeldende regelverk forutsetter at det foreligger en igangsettingstillatelse for byggeprosjektet.

Kommunen er positiv til at eiendomsomdanning skal inngå under reglene for utsatt oppmålingsforretning, men kommunen ser samtidig at dette kan by på utfordringer:

«Innføringen av grensekorridorer og/eller buffere gir i realiteten en dobling av porteføljen, hvor slutføringen av oppmålingsforretningen kommer en gang i framtiden. For sluttbrukerne vil dette bli uforutsigbart, da de ikke vet hvor endelig grense vil gå, og gitt tidsperspektivet er det ikke usannsynlig med endringer også utover forespeilet min/maks eiendomsstørrelse. For sluttbrukerne, men og for kommunen, vil det derfor være en fordel om fullføring av oppmålingsforretning ikke trekker ut i tid, men fullføres så snart dette er mulig.»

Kommunen etterspør en klargjøring av hvem som har ansvaret for å fullføre oppmålingen, og understreker at fullføringen enkelt må kunne følges opp av kommunen, for eksempel ved å innføre krav om at endelig oppmålingsforretning skal være fullført før det kan gis brukstillatelse. Kommunen understreker at dagens regler for utsatt oppmålingsforretning ikke bør utvides annet enn for transformasjonsområder, og bare når det er gitt delingstillatelse med buffere eller grensekorridorer.

Riksantikvaren bemerker at for kulturmiljø i byer og tettsteder kan det være uheldig å slå sammen matrikkelenheter. Riksantikvaren uttaler at i forvaltning av kulturmiljø er det viktig å ivareta bruksmessige, visuelle og strukturelle sammenhenger.

Trondheim kommune er ikke enig i forslaget om at uteareal til eierseksjon kan føres i matrikkelen etter reglene om matrikulering uten fullført oppmålingsforretning (MUF). Det samme uttaler *Tromsø kommune*. Trondheim kommune erfarer fra tilsvarende føringer er at det fort kan oppstå usikkerhet om grensene i løpet av utbyggingsperioden, med påfølgende avvik som går ut over hva som er godkjent i delingsvedtaket. Kommunen mener dette er negativt for troverdigheten til matrikkelen og uttaler:

«Eiendomsgrenser som opprettes på bakgrunn av MUF og som senere viser seg å ikke være i samsvar med delingsvedtaket, kan ha betydelige negative konsekvenser for uvitende tredjeparter, som kjøper, pantsetter, naboer m.v. Slike avvik blir i de fleste tilfeller ikke avdekket før oppmålingsforretning med merking gjennomføres, og der landmåler har få virkemidler.»

Kommunen mener at det ikke skal være krav til grensemerking i utbyggingsområder, bortsett fra eksisterende eiendomsgrenser i ytterkant av området, mot tilgrensende naboer. Kommunen mener fremtidige eiendomsgrenser innenfor utbyggingsområdet må føres og stadfestes i samsvar med digitale reguleringsplaner, og viser til at det alltid vil foreligge en bindende digital reguleringsplan når eiendomsomdanningen skal matrikuleres.

Fredrikstad kommune anbefaler at det allerede i planprosessen blir avgjort hvordan verdier og utgifter fordeles og hvordan eiendommene skal omdannes, slik at dette ligger klart når transformasjonen skal gjennomføres. Kommunen ser dette som nødvendig dersom transformasjonen skal bli en billigere og forenklet prosess. Kommunen etterlyser hvordan egenerklæringer, arealregistrering og historikk på avgivereiendommene skal håndteres.

Høgskulen på Vestlandet peker på at behovet for kvalitetssikring og ryddige ansvarsforhold er nokså fremtredende for den foreslåtte sakstypen, blant annet fordi planmyndigheten i utgangspunktet ikke skal vurdere privatrettslige forhold. Høgskulen uttaler følgende:

«Hvis kontrollen på dette punkt først finner sted etter at saken er behandlet i kommunen, i forbindelse med tinglysning, vil det kunne medføre rot i saksbehandlingen, spesielt dersom tinglysningen nekter å godta samlet tinglysning av endringene.

Hvis endringene på rettighetsnivå må skje som enkeltoperasjoner i forhold til tinglysningen, er det nærliggende å anta at regelverket ofte vil gjøre det naturlig å følge en tilsvarende fremgangsmåte for matrikkelføringen. Det vil i alle fall oppstå behov for å harmonisere heftelsesbildet før det eventuelt skjer en samlet endring av eiendomsstrukturen. I mangel av en ordning for samlet tinglysning vil dette måtte skje gjennom sekvensielle operasjoner først, før partene kan ha forhåpning om å få matrikkelført omdanningen. Etter matrikkelføringen er gjennomført vil man da typisk måtte gjennomføre flere nye operasjoner, for å få hjemmels- og rettighetsforholdene i grunnboken til å samsvare med det som er avtalt mellom partene.

Dette virker unødvendig omstendelig, og vil trolig medfører større risiko for feil og rettstap enn det man vil kunne oppnå gjennom en kvalitetssikret ordning med samlet tinglysning av omdanningssaker.»

Kartverket peker på betydningen av at de ulike rettsstiftelsene gjennomføres i rett rekkefølge for å sikre at eiendomsretten og tinglyste heftelser blir ivaretatt. Dette stiller store krav til partenes kompetanse og synliggjør behovet for tidlig planlegging. Kartverkets anbefaler at de enkelte stegene i prosessen klarlegges i et oppstartsmøte, blant annet for å unngå rekkefølgeproblematikk knyttet til matrikkelføring og tinglysing. Kartverket uttaler i den forbindelse:

«Teknisk kan man da se for seg at kommunen i en klient definerer en stegvis liste over enkelt-handlinger/brukstilfeller, slik at det kan produseres én melding til tinglysing. Det vil sannsynligvis være svært krevende å utvikle et brukstilfelle som skal håndtere til dels svært ulike prosesser. Videre vil en slik melding sannsynligvis måtte ha mange vedlegg som dokumentasjon, noe som gjør prosessen vanskeligere å digitalisere.»

NMBU, Institutt for eiendom og juss, peker på behov for å se på reglene om avlysing av heftelser, og uttaler:

«Da tinglysingsloven skulle vedtas, var tanken at tinglysingsdommeren skulle ha plikt til «å rense ut av grunnbøkene alt dødt stoff», Ot.prp. nr. 9 (1935) s. 37. Dette forutsatte et helt annet tinglysingssystem enn dagens, og det hadde vært en fordel å få klarere regler om sletting av gamle heftelser enn det dagens ex officio-slettinger er basert på. Behovet er generelt, men vil bety spesielt mye i forbindelse med eiendomsstransformasjoner, der det kan være snakk om mange berørte matrikkelenheter.

Ved seksjonering blir det etablert nye grunnboksblader for hver enkelt eierseksjon. Disse erstatter eiendommens tidligere grunnboksblad, og det betyr at heftelser i grunneiendommen må slettes før seksjoneringen gjennomføres dersom heftelsene ikke skal overføres til seksjonenes grunnboksblad. Et transformasjonsområde kan omfatte mange små enheter, og hver av disse vil ha sitt eget sett med heftelser. Er en av disse enhetene da siste rest av en (en gang stor) eiendom som er utparsellert, vil samtlige bestemmelser som er tinglyst i forbindelse med utparselleringen hefte i dette restarealet. Parsellen en rettighet ble tinglyst til fordel for, kan i slike tilfeller ligge svært langt fra det som er igjen av hovedbølet.

Rettigheter tinglyst som del av byggesak kan normalt ikke slettes uten at kommunen samtykker. Tinglysingen legger til grunn at så lenge det er klart hvem som er samtykkeberettiget og det er mulig å innhente samtykke, er det ikke aktuelt å vurdere sletting ex officio.»

Instituttet mener at systemet for sletting av heftelser ex officio bør utvides slik at det omfatter plan- og bygningslov-relaterte rettigheter der kommunen er samtykkeberettiget, forutsatt at det bekreftes eller dokumenteres at heftelsen enten ivaretas som del av et prosjekt, eller er knyttet til en eiendom som ikke ligger i nærheten av avgivereiendommens restareal (bruksnummeret rettighetseiendommen i sin tid ble skilt ut fra), slik at det er åpenbart at den tinglyste veg- eller VA-rettigheten ikke er relevant for den gjenværende delen av avgivereiendommen.

Oslo kommune mener at sakstypen ikke må utvide kommunens ansvar for å rydde opp i rettighetsforholdene mellom private parter. Det bør overlates til de private aktørene å rydde opp i nødvendige rettighetsforhold i forbindelse med søknad om eiendomsomdanning. Det er viktig at det i forskrift klargjøres hvordan eiendomshistorikken skal kunne ivaretas på en enkel og effektiv måte slik at rettsvernet for de tinglyste heftelsene på de involverte eiendommene blir ivaretatt.

Kommunen peker videre på at en uavklart eiendomsstruktur kan innebære usikkerhet om kostnadsfordeling og finansiering av infrastruktur mellom de private partene:

«Hvis det er eksisterende eiendomssituasjon på vedtakstidspunktet for reguleringsplanen som er utgangspunktet for kostnadsfordelingen, så vil dette skape utfordringer når det gjelder å rette innbetalingskravet til rette juridiske person. Dette fordi eiendommen(e) pga. eiendomsomdanning, kan være utgått på innkrevingstidspunktet for kostnadene.

Det kan og skape utfordringer hvis kostnadsfordelingen knyttes til formål/bygningsvolum og innkrevingstidspunktet for kostnadene kommer før fullført oppmålingsforretning. Dette fordi det kan være uklart hvilke formål den enkelte eiendom skal tjene (se «anleggseiendom» og «Eiendomshistorikk og rettsvernet for tinglyste heftelser»).

Departementet bør vurdere om kostnadsfordelingen for infrastrukturen kan knyttes til fremtidige eiendommer (grunn- og anleggseiendommer) for bygningsvolumene i plankartet, uavhengig av om eiendomsutformingen

skjer gjennom ny sakstype eiendomsomdanning eller etter dagens regler.»

Kommunen legger til at det må stilles krav til at dette fremgår entydig i reguleringsbestemmelsene for å sikre at betalingsansvaret er kjent for fremtidige grunneiere etter eiendomsomformingen.

Statskog viser til at tiltaket forutsetter samtykke fra alle hjemmelshavere som omfattes av omdanningen, men at det er først når man går inn i status og historikk på de involverte matrikkelenhetene at de relevante detaljer kommer til overflaten og det viser seg om tiltaket er gjennomførbart etter sin intensjon. *Statskog* viser til at noen av de involverte eiendommene kan ha uklare grenser eller hjemmelsforhold, deler av involvert grunn kan være festet eller leid bort uten at det nødvendigvis er registrert i matrikkelen eller grunnboken, det kan hvile pant på berørt grunn eller andre typer rettigheter på grunnen med hjemmel i lov, avtale eller med annet stiftelsesgrunnlag, blant annet reindriftsrettigheter og bruksretter i statsallmenning.

Stavanger kommune antar at det vil være et betydelig behov for rydding i heftelser, urådigheter, rettigheter mm. i forbindelse med saker som behandles etter reglene om eiendomsomdanning. Kommunen ønsker at flere rettsstiftelser lar seg tinglyse elektronisk. Kommunen uttaler:

«Det er viktig for oss som kommune at arealhistorikken i matrikkelen kan håndtere dette brukstilfellet. Ved omfattende endringer av eiendomsgrenser er det nødvendig at vi i ettertid lett kan se hvilke eiendommer som har vært involvert i saken og hvilke endringer som har blitt gjort.»

Tromsø kommune peker også på behovet for å få avklart hvordan pantefrafall og tinglyste urådigheter skal håndteres, og advarer mot at dette kan forsinke matrikkelføringen.

Trondheim kommune ber om å få presisert hvilken rolle og ansvar kommunen skal ha for å bidra til å rydde opp i de private rettighetene og sikre pantefrafall, konsesjon og tinglysing av eierskifter. Dette gjelder særlig med tanke på det økonomiske oppgjøret, derunder kjøpesum eller verdi av areal som overføres, og som det skal beregnes dokumentavgift av.

Høgskulen på Vestlandet uttaler:

«Når det gjelder de forventede virkningene av forslagene om samlet eiendomsomdanning,

vil vi anbefale at det snarest mulig også ryddes opp i reglene om skatt og dokumentavgift, slik at eiendomsomdanning i det kommunale systemet blir behandlet likt med eiendomsomdanning i regi av jordskifteretten og omdanning av eierselskaper etter skatte- og avgiftsregelverket som gjelder ved fisjon og fusjon. Inn til dette skjer vil man ikke kunne forvente å få fullt utbytte av departementets forslag. I de fleste komplekse saker med profesjonelle utbyggere vil det nok fortsatt benyttes fradeling, fisjon, fusjon og aksjeoverdragelse som surrogat for eiendomsomdanning, også i situasjoner der eiendomsomdanning ville medført vesentlig lavere transaksjonskostnader dersom regelverket for skatt og avgift var samordnet på en bedre måte.»

Kartverket etterlyser en nærmere klarlegging av hvordan det skal beregnes dokumentavgift ved eiendomsomforming:

«I dag beregnes dokumentavgiften ut fra verdien av bruttoarealet som overføres. Det vil si at ved gjensidig arealoverføring skal hele arealet som overføres fra A til B føres for seg, og hele arealet fra B til A føres for seg. De to bruttoarealene føres i hvert sitt skjema for arealoverføring. Dette kan behandles som én sak med én rekvisisjon, men må likevel i dag føres i to omganger og med to skjemaer. Det beregnes dokumentavgift ved begge overføringene. Arealregnskap som grunnlag for dokumentavgift må kunne håndteres i en framtidig løsning der flere arealoverføringer skal behandles i samme operasjon.»

Kartverket mener det er viktig at kommunene utarbeider gode gebyrreglement som differensierer ut fra den besparelsen i saksbehandlingskostnader en samlet behandling vil føre til.

Stavanger kommune uttaler:

«I dag fakturerer *Kartverket* innsender av dokumenter for dokumentavgift. Vi ser for oss at dokumentavgiften i slike saker kan bli betydelig. Vi ber departementet vurdere om det gis mulighet for at *Kartverket* kan sende faktura for dokumentavgift til andre enn innsender slik at kommunen ikke må forskuttere dette beløpet.»

Heller ikke *Tromsø kommune* ønsker at dokumentavgiften skal betales via kommunen.

4.4.3 Departementets vurdering

Sakstypen «matrikelomforming» åpner for å kunne håndtere mange enkeltendringer i matrikkelen som en sak, og på den måten forenkle omstruktureringen av transformasjonsområdet. Sakstypen gir anledning til å klarlegge eksisterende grenser og fastsette ny eiendomsstruktur i en fleksibel prosess fra planlegging, via søknad, til matrikkelføring og tinglysing. Det forutsetter at utbyggeren allerede i planprosessen tar stilling til hvordan verdier og utgifter skal fordeles og hvordan eiendommene skal omdannes, slik at dette ligger klart når transformasjonen skal gjennomføres.

Hvilke endringer i eiendomsstrukturen som man i en konkret sak velger å håndtere på denne måten, må avgjøres ut fra omstendighetene og de planlagte endringene i eiendomsstrukturen. Noen ganger kan det være aktuelt å endre eiendomsstrukturen i hele planområdet med en enkel matrikelomforming. I andre tilfeller kan det være mer hensiktsmessig å dele opp planområdet i flere separate matrikelomforminger. Det kan også være aktuelt å dele opp transformasjonen i tid ved å foreta suksessive matrikelomforminger i samme område etter hvert som utbyggingen skrider fram. I tillegg kan det være aktuelt å supplere med enkeltstående fradelinger, arealoverføringer, grensejusteringer og sammenslåinger. Eventuelle seksjoneringsprosesser må håndteres for seg.

Departementet viderefører forslaget fra høringen om å ta inn en presisering i plan- og bygningsloven om adgangen til å angi fleksible grenseforløp i tillatelsen. I høringen var bestemmelsen foreslått tatt inn som et materielt krav i plan- og bygningsloven § 26-1. Departementet mener imidlertid at bestemmelsen primært er en saksbehandlingsregel, og foreslår å ta inn bestemmelsen med noen språklige endringer i plan- og bygningsloven § 21-4 *sjuende ledd* som *nytt første punktum*. Flexibiliteten kan angis som en buffer eller grensekorridor for den aktuelle grensa, eller bare ved å angi størrelsen på den aktuelle tomten. Utfyllende regler om hvordan en slik fleksibilitet kan angis, fastsettes i forskrift med hjemmel i plan- og bygningsloven § 21-2 *sjuende ledd* og § 21-4 *åttende ledd*.

Det er kommunen som avgjør om det ut fra de konkrete forholdene skal være åpning for en slik fleksibilitet, hvor stor den kan være og hvordan den kan komme til uttrykk i en tillatelse. Ingen har krav på at en tillatelse skal gis med en bestemt fleksibilitet. Adgangen til å gi tillatelse med fleksibilitet gjelder ikke bare i saker som gjelder matrikelomforming, men også for andre søk-

nadspliktige eiendomstiltak. Det vil for eksempel også være anledning til å angi slik fleksibilitet i forbindelse med opprettelse av enkelteiendommer (ordinære fradelingssaker). Forslaget er i så måte en kodifisering av gjeldende rett.

Tillatelsen må fastsettes innenfor rammene som framgår av gjeldende arealplaner. Planene kan angi større eller mindre fleksibilitet for de ulike planelementene på stedet avhengig av formålet med planen. Departementet vil i arbeidet med forskriftene vurdere om det er behov for klarere regler for bruk av buffere og grensekorridorer for å angi fleksibilitet (presisjon) for linjer og punkt i plankartet. Departementet vil også vurdere en ordning for å «flagge» matrikkelenheter hvor det er gitt tillatelse til bruk av eiendomsomforming.

Det er etter gjeldende rett anledning til å dele opp en tillatelse til opprettelse og endring av eiendom stegvis i form av en rammetillatelse og en igangsettingstillatelse. Framgangsmåten har noen klare forutsetninger, blant annet må det gå klart fram på hvilket steg det gis tillatelse til matrikkelføring, jf. Ot.prp. nr. 70 (2004–2005) *Om lov om eigedsregistrering*, side 147 første spalte. Departementet foreslår ingen endringer på dette punktet.

I tillegg til disse mekanismene, som åpner for å kunne bygge inn fleksibilitet i arealplanen og i delingstillatelsen, kommer den gjeldende adgangen til å gjøre mindre avvik fra delingstillatelsen etter reglene i matrikkellova § 33 tredje ledd. Det presiseres at regelen etter § 33 tredje ledd gjelder alle nye grenser som faller inn under søknadsplikten etter plan- og bygningsloven. Det inkluderer nye grenser som følger av opprettelse av nye matrikkelenheter, arealoverføringer og endringer av festegrunn som går ut over grensejusteringer. Mekanismen vil heretter også gjelde alle grenser som omfattes av en tillatelse til matrikelomforming. Mekanismen gjelder ikke klarlegging av eksisterende grenser eller grensejustering, heller ikke når slik klarlegging eller justering er ledd i en matrikelomforming. Presiseringen er en videreføring av gjeldende skille mellom hva som regnes som «nye» og «eksisterende» grenser etter matrikkellova § 33. Departementet foreslår en annen ordlyd i § 33 tredje ledd enn i høringsutkastet, for bedre å få fram denne presiseringen, jf. forslag til § 33 *tredje ledd første punktum*.

Yttergrensene for matrikelomforming kan ikke være fleksible. Yttergrensene vil vanligvis være eksisterende matrikkelenhetsgrenser, men kan i prinsippet også defineres på annen måte, for eksempel som avgrensning av hensynssone med krav om felles planlegging for flere eiendommer,

fortetting, omforming og fornyelse, jf. plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd bokstav e.

Departementet holder fast ved at det i mange tilfeller vil være tilstrekkelig å avklare ukjente eiendomsgrenser i forbindelse med gjennomføringen av tiltaket, eventuelt i forbindelse med søknadsbehandlingen etter plan- og bygningsloven. Departementet foreslår å videreføre gjeldende regler om dette, jf. plan- og bygningsloven § 21-4 sjette ledd bokstav a. Kommunen må, i arbeidet med den enkelte arealplanen, vurdere om eiendomsforholdene er tilstrekkelig avklart til at kommunen som planmyndighet kan behandle og ta stilling til planforslaget, se punkt 4.5 om tomtestørrelse og eiendomsinndeling.

Det er kommet noen innvendinger mot forslaget om å utvide adgangen til å benytte utsatt oppmålingsforretning (MUF). Departementet slutter seg til dette, og viderefører derfor ikke forslagene fra høringen om endring av matrikkellova § 6 andre ledd og eierseksjonsloven § 13 andre ledd.

Departementet viderefører forslaget fra høringen om krav til erklæringer om overdragelse av eiendomsrett, pantefrafall og konsesjoner, og om hvem som kan kreve matrikelomforming. Ordlyden er endret noe, og bestemmelsen har fått en annen plassering, jf. forslag til *matrikkellova ny § 15 a første ledd andre punktum og andre ledd*.

Departementet viderefører også forslaget fra høringen om at tinglysing ikke bør skje før eventuelle klager er avgjort, jf. forslag til *matrikkellova § 24 første ledd*.

Det er partenes (i praksis utbyggerens) ansvar å sørge for avtale om hvordan kostnader og verdier skal fordeles dem imellom og at de nødvendige rettsstiftelsene som eiendomstransformasjonen bygger på, kan tinglyses. Rettsstiftelser som har betydning for søknadsbehandlingen, for eksempel rett til atkomst via naboeiendom, må legges fram for kommunen i forbindelse med søknaden. Rettsstiftelser som søkeren ønsker å få tinglyst sammen med eiendomstiltaket, for eksempel avlysing av rettigheter som ikke skal følge med fra moreiendommen over på en ny parsell, må legges fram for kommunen slik at de kan følge med kommunens melding til tinglysing om matrikelomforming.

Tromsø kommune med flere viser til dagens ordning for tinglysing som innebærer at Kartverket sender krav om tinglysingsavgift og eventuell dokumentavgift til kommunen som så må viderefakturere disse kostnadene til den som har requirert oppmålingsforretningen. Tromsø kommune med flere ber om at krav om dokumentavgift sendes direkte til partene, og ikke via kommunen.

Betalingsordningen for tinglysing framgår av rettsgebyrloven § 2 og dokumentavgiftsloven § 6 andre ledd, og er basert på at meglerforetak og andre som begjærer et skjøte tinglyst på vegne av hjemmelshaver, blir ansvarlig for riktig betaling. Ordningen legger til rette for en effektiv avgiftsinnkreving basert på etterskuddsvis fakturering, jf. Ot.prp. nr. 1 (2004–2005) *Skatte- og avgiftsopp- legget 2005 – lovendringer*, punkt 28. I forbindelse med matrikelomforming, og andre saker som gjelder matrikkelføring, vil det komplisere og forsinke saksgangen om kommunen skulle sende saken tilbake til hjemmelshaver i stedet for å sende saken direkte til tinglysing som i dag. Departementet foreslår derfor ingen endringer på dette punktet. Departementet vil i arbeidet med forskriftene foreslå å tydeliggjøre gjeldende rett som innebærer at kommunen kan kreve at alle gebyr og avgifter er rett betalt før kommunen fullfører saken og sender den tilbake til rekvisenten.

Regelverket forutsetter i utgangspunktet ingen bestemt rekkefølge mellom rettsstiftelsene. I praksis vil likevel tilretteleggingen av de ulike rettsstiftelsene har stor betydning for prioriteten mellom rettsstiftelsene. Det er partenes ansvar å tilrettelegge dokumentene slik at den tiltenkte prioriteten mellom rettsstiftelsene blir gjennomført i tråd med forutsetningene, og at rettsstiftelser som ikke lenger er aktuelle og skal avlyses, lar seg avlyse.

Er underlaget utydelig eller uklart på en måte som gjør det tvilsomt hvordan rettsstiftelsene skal føres i grunnboken, kan matrikelomformingens nektes tinglyst. Matrikelomformingens lar seg da ikke gjennomføre før partene har rettet opp i underlaget.

4.5 Tomtestørrelse og eiendomsinndeling

Departementet tok i *høringen* til orde for at det også i kommuneplan burde kunne gis bestemmelse om tomtestørrelse. Det vil gi kommunen bedre grunnlag for å styre planleggingen og omfanget av boligbygging i kommunen, for eksempel ved å stille krav om at det ikke kan fradeles mindre tomter til boligbygging enn et gitt antall kvadratmeter, for eksempel 650 m². Høringen foreslo på den bakgrunnen å legge til «tomtestørrelse» i oppregningen av forhold det kan gis bestemmelser om i kommuneplan, jf. høringsforslaget om endring av plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 5.

Ordlyden i plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 1 om bestemmelser i reguleringsplan ble ikke berørt i høringsnotatet.

Sju høringsinstanser uttalte seg. Alle støttet høringsforslaget. Det omfattet *Asker kommune, Bærum kommune, Drammen kommune, Kristiansand kommune, Nordre Follo kommune, Boligprodusentenes forening* og *Huseiernes landsforbund*.

Bærum kommune uttalte at et direkte krav i kommuneplanen vil gi en klarere rettstilstand og mer forutsigbarhet for utbygger, samtidig som det vil forenkle saksbehandlingen. *Drammen kommune* hadde en liknende uttalelse. Boligprodusentenes forening pekte dessuten på at bestemmelser i kommuneplanen om minste tomtestørrelse ikke er til hinder for at området reguleres med andre tomtestørrelser i reguleringsplan.

Departementet viderefører forslaget fra høringen om å legge til «tomtestørrelse» i plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 5 om bestemmelser i kommuneplan.

Ved utbygging og fortetting i eksisterende boligstrøk, vil gjerne hensynet om å ivareta strøkets identitet komme i konflikt med hensynet til en høyest mulig utnyttelse av tilgjengelig tomteareal. En grunneier vil gjerne fradele en tomt med sikte på utbygging av en ny bolig. Uten restriksjoner i form av plankrav kan det deles fra relativt små tomter på denne måten. Mange kommuner omgår problemet med å ikke kunne stille minstekrav til tomtestørrelsen i planbestemmelse ved i stedet å stille plankrav for fradeling av boligtomt, og så gi retningslinjer om at det bare kan dispenseres fra plankravet dersom tomten som fradeles er større enn for eksempel 650 m². Etter departementets oppfatning er dette en upraktisk og tungvint måte for kommunen til å kunne nekte fradeling av små tomter. Det fører til økte kostnader for tiltakshaver og mer saksbehandling for kommunen.

Departementet mener derfor at det er behov for en hjemmel i plan- og bygningsloven som gir kommunene mulighet for å gi bestemmelser til kommuneplanens arealdel om tomtestørrelse.

En slik hjemmel vil gi kommunen bedre grunnlag for å styre planleggingen og omfanget av boligbygging i kommunen. Bestemmelser til kommuneplanens arealdel om tomtestørrelse kan også være hensiktsmessig for å styre fradeling av tomter i hytteområder, og i områder som er avsatt til landbruks-, natur- og friluftsmål samt reindrift, med mulighet for spredt utbygging.

En bestemmelse om minste tomtestørrelse alene, vil imidlertid ikke være hensiktsmessig for å sikre strøksidentitet ved fortetting i eksisterende boligstrøk. Slik fortetting må ta utgangspunkt i gjeldende regulering og eventuell fredning, og bør planlegges helhetlig for større områ-

der med utgangspunkt i strøksmessige kvaliteter. Uavhengig av arealformålet kan det fortsatt være aktuelt med krav om reguleringsplan for å kunne behandle søknader om fradeling, jf. § 11-9 nr. 1.

I reguleringsplan er det etter gjeldende rett full adgang til å gi bestemmelser både om tomtestørrelser og mer presise bestemmelser om eiendomsinndelingen. Både plan for nye eiendomsgrenser og eksisterende grenser som skal oppheves, kan legges inn i plankartet. Dette er sikker rett, men ettersom «eiendomsinndeling» ikke er nevnt i oppregningen i § 12-7 nr. 1, blir det fra tid til annen stilt tolkningsspørsmål om dette. Departementet foreslår derfor å presisere adgangen til å gi bestemmelser til reguleringsplan om eiendomsstrukturen ved å legge til «eiendomsinndeling» i oppregningen i § 12-7 nr. 1. Når «tomteinndeling» tas inn i § 11-9 nr. 1, er det også av hensyn til sammenheng i regelverket, grunn til å ta inn en slik presisering. Bestemmelser om eiendomsinndelingen er primært egnet som et virkemiddel ved planlegging av arealer for bebyggelse og anlegg, men kan i prinsippet også benyttes i forbindelse med andre arealformål.

Det er ikke noe generelt krav om at eiendomsinndelingen skal framgå av reguleringsplanen. Det er tilstrekkelig at eiendomsinndelingen framgår av søknaden om rammetillatelse. Departementet holder fast ved dette. Departementet ser at ordlyden i høringsforslaget til plan- og bygningsloven § 26-1 nytt andre ledd, vil kunne oppfattes som et ubetinget krav om at ny eiendomssituasjon skal framgå av reguleringsplanen, og har tatt ut denne formuleringen av forslaget til lovendring.

Det kan etter omstendighetene være behov for å angi en bestemt eiendomsinndeling i reguleringsplanen. Det sikrer større forutberegnelighet, men innebærer også flere bindinger på et tidlig tidspunkt i transformasjonsprosessen. Planen bør i tilfelle angi grenseforløpene med nødvendig fleksibilitet. Det kan gjøres på flere måter, for eksempel som en buffer eller grensekorridor. Departementet vil som varslet i høringen, se på mulighetene for å utvide tegnereglene og reglene for datakodning for arealplaner, og på den måten gi planleggerne bedre mekanismer for å kunne bygge inn nødvendig fleksibilitet i planene. Det kan i den forbindelse være aktuelt å gi bestemmelser i forskrift om hvordan eiendomsinndelingen skal framgå av reguleringsplanen. Bruk av buffere kan også være aktuelt i forbindelse med andre planelementer, for eksempel formålsavgrensninger og byggegrenser. Departementet vil i arbeidet med forskriftene også vurdere generelle regler som presiserer adgangen til å foreta grensejusteringer.

En annen mekanisme kan være å angi det aktuelle transformasjonsområdet som hensynsone med krav om felles planlegging for flere eiendommer, fortetting, omforming og fornyelse. Det kan i den forbindelse gis retningslinjer og etableres samarbeid som også omfatter tomteinndelingen. Bindende bestemmelser om tomteinndelingen må eventuelt fastsettes i reguleringsplan. I den grad det av hensyn til kulturmiljøet er behov for å ivareta eldre sammenhenger i eiendomsstrukturen, må det skje med bestemmelser til reguleringsplanen. Spørsmålet om hvordan endringene i eiendomsstrukturen skal håndteres, bør uansett være tema allerede ved oppstart av reguleringsplanarbeidet.

Bestemmelser om eiendomsstrukturen kan også være aktuelt i områder som ikke er regulert til utbygging, for eksempel begrensninger i adgangen til å foreta fradelinger som vanskeliggjør utnyttelsen av området i samsvar med det fastsatte arealformålet.

I noen tilfeller kan det være knyttet usikkerhet til gjeldende eiendomsstruktur som kan ha betydning for utformingen av planen, for eksempel om hvor arealformålsgrensene skal plasseres. Kommunen må som planmyndighet vurdere om planen likevel kan ferdigbehandles og vedtas, eller om planen må utsettes inntil eiendomsforholdene har fått sin nødvendige avklaring. I noen tilfeller vil feil eller mangler i eksisterende opplysninger om eiendomsstrukturen først vise seg etter at planen er vedtatt. Vanligvis vil dette kunne håndteres i forbindelse med gjennomføringen av planen, eventuelt i forbindelse med søknadsbehandlingen etter plan- og bygningsloven. I noen tilfeller vil feilene eller manglene kunne være av en slik art at dette vanskeliggjør realiseringen av planen. Den foreslåtte presiseringen i § 12-7 nr. 1 om adgangen til å gi bestemmelser om eiendomsinndelingen, innebærer også en presisering av hjemmelen til å gi bestemmelser om dette, for eksempel bestemmelser om at konkrete eiendomsgrenser, som er avgjørende for realiseringen av planen, må være klargjort før søknader knyttet til tiltak på de aktuelle stedene kan behandles.

4.6 Nærmere om søknadsplikten

Departementet viderefører forslaget om å ta inn den nye sakstypen i oppregningen av eiendomstiltak i *plan- og bygningsloven § 20-1 første ledd bokstav m*. Det er samtidig behov for en mer konsistent ordlyd som dekker alle former for opprettelse og endring av eiendom som er omfattet plan- og byg-

ningslovens materielle bestemmelser om slike tiltak. Forslaget til ny ordlyd retter samtidig opp en inkurie introdusert med Prop. 64 L (2020–2021) som nevnt innledningsvis under gjeldende rett.

Departementet mener det er hensiktsmessig om oppregningen av eiendomstiltak i bokstav m, på samme måte som i dag, nevner opprettelse av ny grunneiendom, ny anleggseiendom eller nytt jordsameie, og opprettelse av ny festegrunn for bortfeste som kan gjelde i mer enn 10 år. I tillegg bør oppregningen også nevne arealoverføring og den nye sakstypen «matrikkelomforming». Departementet legger imidlertid vekt på at ordlyden ikke blir for innviklet, og foreslår å samle øvrige eiendomstiltak under formuleringen «endring av festegrunn eller andre endringer av grenser for matrikkelenheter, jf. matrikkellova, unntatt endringer som bare omfatter eierseksjoner». Det inkluderer alle former for grensejusteringer og sammenslåinger av matrikkelenheter. Unntaket for eierseksjoner gjelder sammenslåinger og endringer av interne grenser i et eierseksjonssameie. Endring av yttergrenser mot andre matrikkelenheter omfattes av hva som er tiltak etter plan- og bygningsloven.

Departementet regner som sikker rett at grensejusteringer og sammenslåinger av matrikkelenheter er omfattet av de materielle vilkårene for opprettelse og endring av eiendom i lovens byggesaksdel, først og fremst vilkårene i plan- og bygningsloven § 26-1, se blant annet Ot.prp. nr. 70 (2004–2005) s. 183 og 184, og Ot.prp. nr. 45 (2007–2008) s. 184. Arealoverføring framgår av gjeldende ordlyd, jf. Ot.prp. nr. 70 (2004–2005) s. 182. Endring av festegrunn ble inkludert med den ordlyden som ble tatt inn ved lovendring 20. april 2018 nr. 12, jf. Prop. 148 L (2016–2017) s. 125, men falt ut ved nevnte inkurie.

Når oppregningen i bokstav m på denne måten får en ordlyd som er dekkende for alle eiendomstiltak som er omfattet av de materielle vilkårene i byggesaksbestemmelsene, er det nødvendig å nevne de eiendomstiltakene som ikke er omfattet av søknadsplikten, i *plan- og bygningsloven § 20-5* som omhandler unntak. Departementet foreslår i den forbindelse en redaksjonell endring ved at gjeldende tredje ledd deles opp i to ledd. Gjeldende andre punktum som gjelder plassering av midlertidige bygninger, konstruksjoner eller anlegg, videreføres som nytt tredje ledd. Gjeldende første punktum som gjelder eiendomstiltak, videreføres som nytt fjerde ledd. Bokstav a videreføres med en mindre språklig endring. Bokstav b og c videreføres uendret. Som ny bokstav d tas det inn en presisering om at unntaket fra søknadsplikten også gjelder tiltak som kan behandles

som grensejustering eller sammenslåing etter matrikkellova. Etter matrikkelforskriften er det på visse vilkår ikke krav om at det skal foreligge tillatelse for eiendomstiltak som inngår i byggetiltak som er unntatt fra kravet om søknadsplikt etter plan- og bygningsloven, jf. matrikkelforskriften § 27 femte ledd. For bedre sammenheng i regelverket vil departementet innarbeide en tilsvarende unntaksregel i byggesaksforskriften.

Departementet foreslår å henvise til oppregningen i plan- og bygningsloven § 20-1 første ledd bokstav m når det er behov for å nevne hvilke eiendomstiltak som er omfattet av lovens materielle vilkår. Det gjelder *plan- og bygningsloven § 20-4 første ledd bokstav d, § 21-2 sjette ledd første punktum og § 26-1 første ledd første punktum*.

4.7 Nærmere om samordning mellom bygningsmyndigheten og matrikkelmyndigheten

Plan- og bygningsloven § 21-9 fjerde ledd slår fast at tillatelsen til tiltaket faller bort dersom det ikke er rekvirert oppmålingsforretning etter matrikkellova innen tre år etter at tillatelsen ble gitt, eller dersom matrikkelføring vil være i strid med matrikkellova. Vilkåret om at matrikkelføringen ikke må være i strid med matrikkellova, er å forstå slik at tiltaket må lovlig kunne føres i matrikkelen. Det er for eksempel ikke anledning til å etablere en anleggseiendom som består av flere separate volum, jf. matrikkelforskriften § 29 femte ledd. Et annet eksempel kan være at det viser seg at den faktisk eksisterende eiendomssituasjonen avviker fra hva som ble lagt til grunn for en tillatelse til å opprette en grunneiendom, på en slik måte at den nye grunneiendommen ikke lar seg matrikkulere i samsvar med tillatelsen. I praksis kreves det derfor en viss samordning mellom bygningsmyndigheten og matrikkelmyndigheten i behandlingen av søknader om opprettelse og endring av eiendom, i hvert fall i de mer kompliserte sakene. Det er imidlertid ikke satt formelt krav om dette i forskrift til plan- og bygningsloven § 21-5 om bygningsmyndighetens samordningsplikt.

Departementet pekte i høringsnotatet på at det mangler en slik formell samordningsplikt mellom bygningsmyndigheten og matrikkelmyndigheten, og at en mulighet kunne være å ta med en slik samordningsplikt i oppregningen etter byggesaksforskriften § 6-2, jf. plan- og bygningsloven § 21-5.

Kartverket anbefaler å gjøre eiendomsomformingen til et obligatorisk punkt i forhåndskonferansen allerede ved oppstart av reguleringsarbeid.

Det vil sikre at det tidlig blir avklart hvilke hensyn som må tas for å få et resultat som kan matrikuleres. At fremtidig matrikulær situasjon skal være et tema i oppstartsmøter bør også presiseres i byggesaksforskriften § 6-1 femte ledd. Kartverket anbefaler også at departementet ser videre på behovet for å presisere kommunens interne samordningsplikt, for eksempel gjennom byggesaksforskriften § 6-2.

Departementet er enig i behovet for god samordning mellom de ulike fagmyndighetene i kommunen i saker som gjelder opprettelse og endring av eiendom.

Det er en svakhet ved dagens ordning at bygningsmyndigheten ikke har hjemmel til å avslå søknader som innebærer endringer i eiendomsstrukturen som ikke lar seg registrere lovlig i matrikkelen. Slike forhold blir i dag først stoppet når saken skal matrikkelføres. Det vil være bedre for alle parter om det forelå en samordningsplikt slik at bygningsmyndigheten kan innhente uttalelse fra den kommunale matrikkelmyndigheten for på den måten å kunne kontrollere om fradelingen lar seg matrikkelføre. Departementet foreslår i den forbindelse å ta inn en hjemmel i *plan- og bygningsloven § 26-1* som gir bygningsmyndigheten adgang til å avslå søknad om opprettelse eller endring av eiendom som ikke kan matrikkelføres etter matrikkellova. Departementet vil med dette som utgangspunkt, ta inn en formell samordningsplikt i forskrift til plan- og bygningsloven § 21-5. Dette vil blant annet kunne bidra til at eksemplet ovenfor om opprettelse av anleggseiendom, lettere kan oppdages i behandlingen av søknaden og dermed kan følges opp med nødvendige justeringer av tiltaket slik at misforhold mellom bygge- og eiendoms tekniske hensyn ikke blir et hinder for gjennomføringen senere i prosjektet.

Samordningen som nødvendigvis må basere seg på en forhåndsvurdering av prosjektet, vil ikke kunne avdekke enhver hindring som vil kunne oppstå. Spesielt gjelder det privatrettslige vilkår som tiltakshaver selv må løse, blant annet nevnt i det andre eksemplet ovenfor om manglende informasjon om eksisterende eiendomsforhold.

Departementet er enig i at forhåndskonferansen har potensial som en god mekanisme for å avklare de matrikulære utfordringene som ethvert større utbyggingsprosjekt står ovenfor, og vil ta initiativ for å få utredet om det kan gis bedre regler om dette i byggesaksforskriften. Det kan også omfatte bedre mekanismer om forhåndskonferanse også i enklere saker om opprettelse og endring av eiendom, jf. det faktum at reglene om ansvarlig søker ikke gjelder for slike saker.

5 Forslag om ny hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur

5.1 Gjeldende rett

Det benyttes i dag hensynssoner for å markere områder i plankartet hvor det gjør seg gjeldende særlige hensyn som skal ivaretas i den videre planleggingen. Hensynssonene kan også ha betydning for avgjørelser i byggesak ved at de sikrer oppfyllelse av dokumentasjonskrav mv.

Bestemmelsene om hensynssoner framgår av plan- og bygningsloven § 11-8. Slike soner er i utgangspunktet rettslig bindende, og loven nevner en rekke ulike typer soner. Det kan gis følgende soner i medhold av paragrafen: fare- støy eller sikringssone, sone hvor gjeldende reguleringsplan fortsatt skal gjelde, båndleggingssone for å sikre varig båndlegging eller restriksjoner i et område, sone med angitte særlige hensyn til landbruk, reindrift, friluftsliv, grønnstruktur, landskap eller bevaring av naturmiljø eller kulturmiljø med angivelse av interesse. Sistnevnte sone kan angis samlet eller hver for seg. Det kan for eksempel angis sone særskilt for å markere hensynet til grønnstruktur, reindrift o.a.

Hensynssoner kan markeres i kommuneplanens arealdel eller kommunedelplan med tilhørende retningslinjer eller bestemmelser. Hensynssonen kan videreføres eller innføres som ny i reguleringsplan, jf. § 12-6 første ledd. Det framgår her at:

«De hensyn og restriksjoner som er fastsatt gjennom hensynssoner til kommuneplanens arealdel, jf. §§ 11-8 og 11-10, skal legges til grunn for utarbeiding av reguleringsplan. Hensynssoner kan videreføres i reguleringsplan eller innarbeides i arealformål og bestemmelser som ivaretar formålet med hensynssonen.»

Om en hensynssone i reguleringsplanen skal videreføres som en hensynssone eller et arealformål i reguleringsplan, må vurderes ut fra hva som planfaglig er mest hensiktsmessig. Hvis reguleringsplanen skal omfatte verdifull natur, som i kommuneplanens arealdel er angitt med hensynssone «bevaring av naturmiljø», kan det, avhengig av

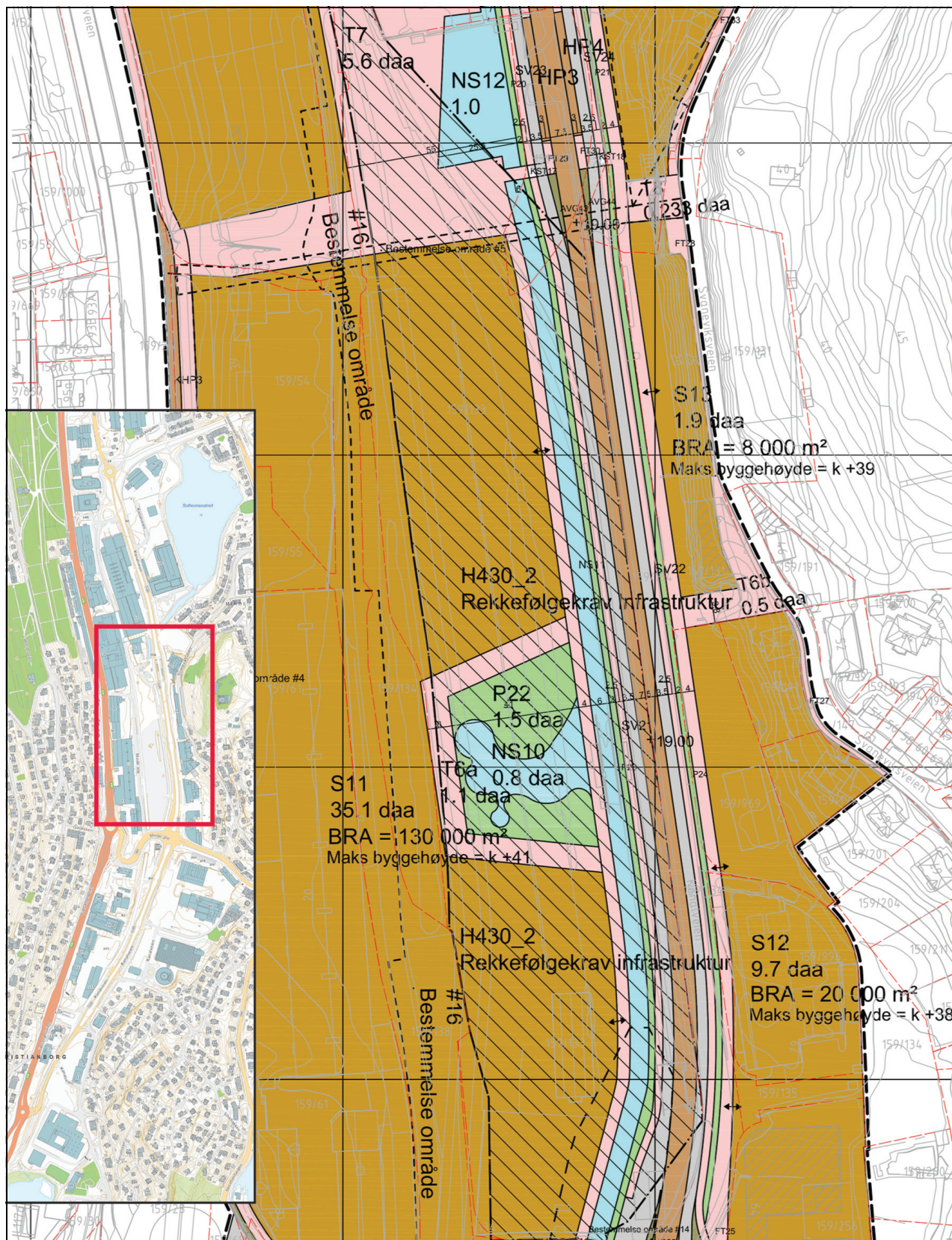
behovet for å sikre naturverdier, i reguleringsplanen angis med arealformålet «naturområde» jf. § 12-5 nr. 3. Alternativt kan man for eksempel velge område for naturvern etter § 12-5 nr. 5. Det er imidlertid også mulig å nøye seg med å videreføre hensynssonen. Ved sistnevnte løsning må man også se hen til hva som er det underliggende arealformålet. Videre kan eksempelvis en hensynssone for grønnstruktur i reguleringsplan omgjøres til en kombinasjon av arealformål og hensynssone.

Det er gitt egne tegneregler for hensynssoner i Nasjonal produktspesifikasjon for plankart, hvor de ulike hensynssonene har egne skravurer som gjøre det mulig å skille mellom dem i plankartet. Ved at hensynssonen markeres i plankartet og ikke bare gjennom bestemmelse, blir hensynet mer synlig og faren for at det skal «glippe» i byggesaksbehandlingen, det vil si at man overser et viktig hensyn, blir mindre.

Det kan fremmes innsigelse mot et planforslag som innfører, eller unnlater å gi, hensynssone, jf. § 5-4.

Som nevnt foran, lister plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd opp alle hensynssonene, og angir hvilke bestemmelser og retningslinjer som kan gis. For noen av hensynssonene angir loven at det kan gis retningslinjer, men ikke bestemmelser. Hjemlene i §§ 11-8 til 11-11 er aktuelle å bruke for å gi bestemmelser til hensynssoner. Bestemmelser til hensynssoner er rettslig bindende, også for private, og skal sikre at utnyttingen av et areal ikke kommer i strid med viktige samfunnsmessige hensyn. Spesielt viktig er hensynene til helse, miljø og sikkerhet som kommer til uttrykk gjennom fare-, støy- eller sikringssoner i plankartet. Loven åpner for at en hensynssone ikke bare skal ivareta hensyn etter plan- og bygningsloven. Også annet lovverk kan bli ivaretatt gjennom en hensynssone. Et eksempel på dette er sikringssoner som skal ivareta beskyttelse av drikkevannskilder, som er regulert i drikkevannsforskriften under matloven.

For noen av hensynssonene angir loven at det kan gis retningslinjer, men ikke bestemmelser. Når det er knyttet retningslinjer til en hensynssone, vil



Figur 5.1 Eksempel på omforming. Utsnitt av områderegulering, Mindemyren, Bergen kommune

Figuren viser et utsnitt av planen. Utsnittets utstrekninger er vist med rød ramme i oversiktskartet til venstre. Hele planen omfatter et ca. 2 kilometer langt industriområde på Mindemyren øst for Fjøsangerveien fra Solheimsvatnet til Kristianborgvannet.

Kilde: Bergen Kommune

de ikke være rettslig bindende for avgjørelsen av enkeltsaker etter dette eller annet lovverk. Retningslinjer gir føringer for detaljplanlegging etter plan- og bygningsloven, eller ved behandling etter annen lovgivning der kommunen har vedtaksmyndighet. Bestemmelser til hensynssoner er rettslig bindende for framtidig arealbruk, nye tiltak eller utvidelse av tiltak, jf. § 11-6.

Når det gjelder sonen for særlige krav til infrastruktur, kan det gis bestemmelser om krav til infrastruktur i et utbyggingsområde, både som forbud eller påbud med hjemmel i § 11-9 nr. 3 og nr. 4. Formålet med denne sonen er å sikre eller begrense etablering av teknisk infrastruktur med sikte på miljø- og samfunnsmessig gode helhetsløsninger. Sonen er særlig aktuell for utbyggingsområder med sammensatte arealformål. Bruken av hensynssonen er aktuell når utbygging av deler av området kun kan skje når infrastrukturen er løst for resten av området. Begrensninger på infrastruktur kan også være begrunnet i naturhensyn, for eksempel ved utbygging av hytteområder på snaufjellet. Det kan også gis bestemmelser etter § 11-9 nr. 4 når det er nødvendig at utbyggingen skjer i en bestemt rekkefølge. Det kan eksempelvis være aktuelt å gi bestemmelse om at utbygging ikke kan skje før fjernvarmekonsesjon er gitt, eller før man er sikker på at det tildeles fjernvarmekonsesjon innen rimelig tid. Slike bestemmelser kalles rekkefølgebestemmelser.

Visse anlegg for overføring eller omforming av elektrisk energi, blant annet større overføringslinjer, er unntatt fra plan- og bygningslovens virkeområde, jf. § 1-3. Lokaliseringen av slike linjer kan derfor ikke reguleres i kommunens arealplaner. Det kan heller ikke gis planbestemmelser til slike anlegg. Lokaliseringen reguleres i konsesjon hjemlet i energiloven. Store kraftledninger kan likevel vises i kommunal arealplan i form av hensynssone for båndlegging etter § 11-8 tredje ledd bokstav d. For sentral- og regionalnettanlegg gjelder bare lovens kapitler om konsekvensutredninger (kapittel 14) og krav om kartgrunnlag og stedfestet informasjon (kapittel 2).

Nettanlegg som bygges i medhold av energiloven § 3-2 om områdekonsesjon (distribusjonsnett), samt produksjonsanlegg, er omfattet av plan- og bygningslovens virkeområde og kan følgelig reguleres i arealplan. Vindkraftanlegg er også omfattet og skal som hovedregel arealavklares i overordnet områderegulering. Fra 1. juli 2025 er også solkraftanlegg under 10 MW omfattet av lovens virkeområde.

5.2 Behovet for endring

Det har i de senere år vært fremsatt kritikk, særlig fra bygge- og eiendomsnæringen, av kommunes praktisering av utbyggingsavtaler etter plan- og bygningsloven kapittel 17. Kritikken har vært av ulik karakter, men gjennomgangstemaene har vært at dagens bruk av utbyggingsavtaler på en urettferdig måte fører til ulik byrdebelastning blant utbyggene. Det har blitt kritisert at ordningen skaper såkalte «gratispassasjerer», ved at den første utbyggerne risikerer å måtte betale for all infrastruktur, mens de etterfølgende slipper slike kostnader. Det er også pekt på som uheldig, at utbyggere er avhengige av en usikker dispensasjon fra rekkefølgekrav, også i de tilfeller der de har betalt hele sitt bidrag til infrastrukturen. Det er videre blitt anført at kommunen har en uforholdsmessig sterk forhandlingsposisjon ved utarbeidelse av utbyggingsavtaler i kraft av å kunne si nei til en utbygging hvis ikke kommunens krav fullt ut imøtekommes. Utbygger kan bli stående i en situasjon hvor hen enten må akseptere kommunens krav, som oppfattes som urimelige, eller så må utbyggingsplanen skrinlegges. Praksis viser også at det oppstår en del rettstvister omkring utbyggingsavtaler. Avtaler kan ikke påklages til statsforvalteren, så sak for domstolene er eneste utvei for å få lovligheten av kommunens krav overprøvd. I mange saker viser det seg at forhandlingene trekker ut i tid, og de kan være meget ressurskrevende både for kommunen og utbygger.

Departementet har på denne bakgrunn vurdert det som riktig å utarbeide et alternativt regelsett for finansiering av infrastruktur som særlig skal egne seg til bruk ved fortetting og transformasjon i større byer og tettsteder. Ideen til en alternativ modell har dels kommet fram gjennom en erkjennelse i departementet av at dagens forhandlingsbaserte system i mange situasjoner ikke er tilfredsstillende, og dels gjennom påtrykk fra bygge- og eiendomsnæringen.

Forslaget til ny hensynssone med krav til grunneierfinansiering, som presenteres i denne proposisjonen, skal i hovedsak følge et forvaltningsspor, og kommunens avgjørelser vil dermed kunne gi grunnlag for forvaltningsklage. Det ligger dermed i større grad til rette for en enklere overprøving av kommunens avgjørelse enn ved et forhandlingsbasert system, hvor uenigheter og uklarheter må løses av domstolene. Det er statsforvalteren som er tiltenkt oppgaven som klageinstansen gjennom delegasjon fra departementet. Den nye modellen legger imidlertid også opp til at kommunen i noen grad skal kunne inngå avtaler

med utbygger, der situasjonen ikke egner seg så godt for forvaltningsbaserte løsninger. Det gjelder spesielt for forskuttering av grunneierbidrag og realopparbeidelse av infrastruktur.

Departementet mener det fortsatt er behov for ordningen med bruk av utbyggingsavtaler. Utbyggingsavtaler skal imidlertid ikke virke sammen med bruken av hensynssoner med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur. De to finansieringsordningene er ment å dekke ulike behov og utbyggingssituasjoner. Utbygging av større områder, eller områder hvor det er behov for store endringer i infrastruktur, bør etter departementets syn håndteres med bruk av hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur. Denne ordningen er mer fleksibel, og gir kommunen anledning til å se behovene i det aktuelle området i en større sammenheng og i et lengre tidsperspektiv. Den gir også større mulighet for å fordele kostnadene på flere utbyggere. Samtidig unngår man problematikken med gratispassasjerer.

Bruk av utbyggingsavtaler vil fortsatt være aktuelt i mange utbyggingssituasjoner, og grunneierfinansiering av infrastruktur kan ikke erstatte dagens ordning med bruk av utbyggingsavtaler fullt ut. For det første kan det være aktuelt med utbyggingsavtaler der utbyggingen av et område skal være så enkel og oversiktlig at det ikke er grunn til å gå gjennom prosessen med å innføre en hensynssone med krav om grunneierfinansiering. Det kan for eksempel gjelde et lite område med én eller noen få grunneiere, eller områder der det i liten grad er behov for ny eller oppdatert infrastruktur. Bruk av utbyggingsavtaler kan også være aktuelt der området allerede er regulert, slik at det er unødvendig med ny reguleringsprosess. Tilsvarende gjelder der behovet for infrastruktur er direkte knyttet til én grunneiendom som skal utvikles, og der gjennomføringen skjer på bakgrunn av allerede vedtatte planer. Bruk av utbyggingsavtaler kan egne seg godt i mindre utbyggingsområder, der kompleksiteten er relativt liten og gratispassasjerproblematikken begrenset.

5.3 Høringsforslaget

5.3.1 Om høringsforslaget i 2021

5.3.1.1 Generelt

Det overordnede målet med forslaget som ble betegnet som ny «områdemodell» i 2021 var å tilrettelegge for raskere boligbygging. Forslaget skulle bedre forutsigbarheten for utbyggere ved å synliggjøre behovet for offentlig infrastruktur og kostna-

der på et tidligere tidspunkt enn etter dagens system. Modellen åpnet for at kommunen kunne vurdere behovet for offentlig infrastruktur for et større område, sørge for tidlig medvirkning fra berørte aktører, og legge til rette for at infrastrukturkostnadene fordeles på flere utbyggere. Den hindret også gratispassasjerer, ved at kostnadsbidrag fra grunneiendommene i det aktuelle området også måtte betales etter at infrastrukturen var etablert.

Bruk av modellen skulle være valgfritt for kommunene. Formålet var at den kunne brukes for områder der det ble ansett som hensiktsmessig, for eksempel der flere grunneiere ønsket å bygge ut og kommunen hadde behov for å se større områder i sammenheng. Modellen skulle bidra til at man får et mer helhetlig regelverk for å sikre finansiering av offentlig infrastruktur som er nødvendig for en utbygging. Bruk av utbyggingsavtaler skulle fortsatt være et alternativ.

Dersom kommunen valgte å bruke områdemodellen, innebar dette kort fortalt at kommunen måtte:

- avgrense/angi et virkeområde i reguleringsplan, eller eventuelt allerede i kommuneplan
- angi hva som er nødvendig infrastruktur for utviklingen av området i planen
- estimere kostnadene til den angitte infrastrukturen
- fordele disse kostnadene på grunneierne i området, basert på tillatt grad av utnytting på den enkelte eiendom, og eiendommens belastning på infrastrukturen.

Modellen forutsatte at utbyggere betalte sine kostnadsbidrag til kommunen etter hvert som de bygget ut. Når utbygger betalte bidraget, ville eiendommen som hovedregel bli byggeklar. Modellen åpnet også for at utbyggere kunne inngå en avtale med kommunen om å forskuttere og/eller opparbeide hele eller deler av infrastrukturen, slik utbyggere ofte gjør i dag.

En viktig begrensning i forslaget var at områdemodellen bare kunne brukes til å finansiere infrastruktur som var nødvendig for at området som var fastsatt i hensynssonen kunne bygges ut. Et privat kostnadsbidrag skulle være begrenset til det eiendommen faktisk belastet infrastrukturen. Reguleringsplanen kunne påklages, og Statsforvalteren skulle fullt ut kunne overprøve det fastsatte bidraget.

Sosial infrastruktur, for eksempel skoler og barnehager, skulle ikke inngå i grunneiers betalingsforpliktelse, med mindre departementet samtykket.

5.3.1.2 Kort om høringssvarene i 2021

Departementet mottok ca. 90 til dels omfattende og godt gjennomarbeidede høringssvar til høringsforslaget om ny områdemodell og justeringene i reglene om utbyggingsavtaler.

Kort oppsummert mente de fleste at det er behov for et nytt verktøy for å sikre bedre lovregulert kobling mellom etablering og finansiering av infrastruktur, og de var i utgangspunktet positive til grunntanken i forslaget til ny modell for finansiering av infrastruktur. Det kom likevel flere innspill om behov for justeringer for at modellen skal kunne fungere og benyttes av kommunene.

Flere av kommunene var skeptiske til den økte økonomiske risikoen områdemodellen kunne innebære for dem. I forslaget var det forutsatt at kostnadsbidraget som fastsettes i reguleringsplan, kun kunne avvike med 15 % ved sluttoppgjør, og at kommunen måtte ta eventuelle kostnader utover dette. KS og flere kommuner mente at denne sikkerhetsmarginen var for lav, i lys av at gjennomføring av planer ofte tar lang tid, og i enkelte tilfeller kan strekke seg over 15–20 år. De viste til at mye ville endre seg i løpet av en så lang periode, både når det gjelder samfunnets forventninger, oppfatning av kvalitet m.m. De viste også til at det er krevende å beregne riktige kostnader på reguleringsplannivå, for eksempel knyttet til økonomiske konsekvenser ved usikre grunnforhold. Flere kommuner og KS pekte i tillegg på at modellen innebar et mer omfattende og krevende planarbeid og større ansvar for gjennomføringen. Oslo kommune pekte blant annet i sine merknader på at modellen ikke kan legge opp til en hovedregel om at all gjennomføring skal skje i kommunal regi.

Mange kommuner var også negative til at forslaget la opp til at belastningen på infrastrukturen fra den enkelte eiendom skulle beregnes som utgangspunkt for kostnadsbidragene. Det ble pekt på at dette vil være både komplisert og ressurskrevende.

Flere store aktører på utbyggersiden så i hovedsak ut til å være positive til forslaget. Noen uttrykte likevel en viss bekymring for at planarbeidet blir enda mer omfattende og tidkrevende enn i dag, og for at kommunene ikke vil bruke modellen.

5.3.2 Om høringsforslaget i 2023

5.3.2.1 Innledning

Departementet foreslo en rekke endringer i lovbestemmelsene om grunneierfinansiering i forhold til høringsnotatet i 2021. Hovedhensikten med endringene var å redusere kommunens risiko ved

forskuttering for infrastruktur, samtidig som det gir utbyggerne insitament til å starte utbyggingen tidlig for å unngå senere kostnadsøkninger. Forslaget ville også muliggjøre en bedre helhetsvurdering og styring ved opparbeidelse av infrastruktur i området, ved at kommunen løpende skulle kunne prioritere hvor og hvordan infrastrukturen skal bygges. Forslaget åpner også for større fleksibilitet med tanke på behovet for løpende planendringer i utbyggingsperioden. Videre skulle ikke kommunen være bundet til å måtte vurdere kostnadsbidragets størrelse opp mot det enkelte byggetiltak sin bruk eller nytte av infrastrukturen. Forslaget åpnet i stedet for at kostnadsbidragets størrelse skal vurderes i forhold til bruken og nytten for hele utbyggingen samlet sett.

De viktigste endringene i forslaget kan oppsummeres slik:

- Nytt navn på finansieringsordningen: *Grunneierfinansiering av infrastruktur*. (tidligere betegnet som «områdemodellen for finansiering av infrastruktur»).
- Alle bestemmelser om utforming av hensynssonen er samlet i et nytt kapittel 12 A i plan- og bygningsloven.
- Kommunen kan velge om den vil innføre og gi bestemmelser til hensynssonen i kommuneplanens arealdel eller ikke.
- Innbetalte kostnadsbidrag skal ikke, som i det tidligere forslaget, være øremerket infrastrukturen som grunneierens utbygging belaster som følge av utbyggingen, og kostnadsbidraget skal beregnes basert på de samlede estimerte kostnadene for all infrastruktur som er nødvendig for utbyggingen i utbyggingsområdet.
- Grunneier betaler en fast sum per kvm bruksareal (BRA) som skal bygges. Beløpet betales til en «felleskasse» som kommunen styrer, noe som gir større fleksibilitet for kommunen til å prioritere infrastruktur innenfor hensynssonen.
- Nye bestemmelser skal sikre at kostnadsbidrag som utbyggerne må betale ikke skal fremstå som urimelig tyngende i forhold til den samlede utbyggingen, og kommunens fordeling av infrastrukturkostnadene mellom eiendommene innenfor hensynssonen, skal heller ikke fremstå som urimelig. Statsforvalteren er klageinstans for kommunens vedtak på dette punkt. Kommunens beregning av kostnadsbidragets størrelse, og vurderingen av om dette er urimelig tyngende, er undergitt rettsanvendelsesskjønn, jf. § 12 A-11 første ledd bokstav a,
- Kommunen skal via kostnadsbidragene få dekket sine utgifter til planlegging av infrastruktur, beregning av kostnadene til denne og inn-

gåelse av avtaler om forskuttering og realopparbeidelse mv.

- Når private forskutterer for kommunal infrastruktur, skal også de få dekket sine finansieringskostnader og renteutgifter via kostnadsbidragene.
- Kommunen skal gjennomføre en periodevis oppdatering av de estimerte kostnadene for infrastrukturen hvert femte år, og nytt kostnadsbidrag skal deretter fastsettes og gjelde for de neste fem årene. Underskudd fra etableringen av infrastruktur i den foregående femårsperiode skal tas med i det nye kostnadsbidraget.
- Det er enklere regler for endring av bestemmelser til hensynssonen.
- Varigheten på finansieringsordningen forlenget fra maksimum 20 til 30 år (20+5+5 år).
- Det etableres en ordning med grunneierfinansiering også av flytting av infrastruktur, for å frigjøre areal til utbyggingsformål der det i dag for eksempel er kraftledninger eller skinneganger.

5.3.2.2 Nærmere om begrepsbruken, lovteknisk løsning mv.

Departementet valgte i det andre høringsforslaget (2023) å gå bort fra bruken av begrepet «områdemodell» som kortnavn på den nye finansieringsordning. Begrepet sier lite om hva modellen gjelder, og i kommunene er det dessuten ulike områdemodeller i bruk i dag som er knyttet til bruk av utbyggingsavtaler. I høringsnotatet ble den nye modellen benevnt som «hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur».

I den første høringen ble begrepet «realopparbeidelse» benyttet for å beskrive at private, etter avtale med kommunen, skal ha ansvaret for å etablere nødvendig infrastruktur. Begrepet er et godt innarbeidet uttrykk i de relevante fagmiljøene, og departementet velger derfor å videreføre det i proposisjonen selv om det kan være et fremmedord for mange andre.

I forhold til utformingen av modellen som var på høring i 2021, er den nye modellen lagt tettere opp til en praksis med bruk av såkalte «områdemodeller» som er utviklet og benyttet av en rekke kommuner gjennom flere år med utbyggingsavtaler. Disse områdemodellen er særlig blitt brukt i fortettings- og transformasjonsområder, som for eksempel i Ensjø i Oslo kommune.

I forkant av høring i 2023, innhentet departementet nyttig informasjon fra Bergen kommune om deres bruk av en områdemodell for finansiering av infrastruktur i forbindelse med utbyggingen av et nærings- og boligbyggeprosjekt på Min-

demyren. Departementet var også på befaring i området.

Mange høringsinstanser oppfattet utforming av det første lovforslaget som komplisert. Lovforslaget var delt mellom kapitler 11 og 12 i loven, med hovedvekt på kapittel 11 (om kommuneplan). Departementet foreslår nå å ta inn alle bestemmelsene om den nye finansieringsordningen i et nytt kapittel 12 A i plan- og bygningsloven. Departementet mener dette gir en lovteknisk god løsning. Det bryter til noen grad med lovens system for øvrig, ved at dette kapitlet styrer både kommuneplan og reguleringsplan. Det finner imidlertid bestemmelser andre steder i loven som både gjelder kommuneplanens arealdel og reguleringsplan, som for eksempel kapittel 4 om generelle utredningskrav. Departementet mener forslaget gir en hensiktsmessig inndeling i loven, og at det kan forsvares i lys av behovet for å etablere et helhetlig konsept for finansiering av offentlig infrastruktur i utbyggingsområder hvor størstedelen av investeringene skal bekostes av private utbyggere.

5.4 Høringsinstansenes syn på forslaget om hensynssone med krav til grunneierfinansiering av infrastruktur

Totalt 75 høringsinstanser har avgitt hørings svar til departementet, hvorav 3 var fra privatpersoner.

Til sammen 46 instanser støtter høringsforslaget helt eller delvis. Dette gjelder: *Arendal kommune, Asker kommune, Askøy kommune, Bergen kommune, Bjørnafjorden kommune, Bykle kommune, Bærum kommune, Drammen kommune, Eidfjord kommune, Fredrikstad kommune, Holmestrand kommune, Horten kommune, Kinn kommune, Kristiansand kommune, Lillestrøm kommune, Nordre Follo kommune, Oslo kommune, Sandnes kommune, Sola kommune, Stavanger kommune, Akershus fylkeskommune, Buskerud fylkeskommune, Innlandet fylkeskommune, Østfold fylkeskommune, Bane NOR SF og Bane NOR Eiendom AS, Domstoladministrasjonen, Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), Statsbygg, Statsforvalteren i Oslo og Viken, Helse Midt-Norge RHF, Advokatforeningen, Boligprodusentenes Forening, Bærum Velforbund, Lillestrøm Eiendomsforum, Norges Automobil-Forbund (NAF), Norges Bondelag, Norges Skogeierforbund, Norsk Eiendom, Norsk Kommunalteknisk Forening (NKF), Norsk studentorganisasjon, Norske Boligbyggelags Landsforbund SA, OBOS BBL, Samskipnadsrådet, Tekna Samfunnsutviklerne, Vellenes Fellesorganisasjon og Voll Vel.*

Til sammen 7 høringsinstanser går imot forslaget. Dette gjelder: Advokat Arve Lønnum, *Moss kommune, Trondheim kommune, Ålesund kommune, Asplan Viak, KS, Norsk Vann og Lnett AS.*

Til sammen 9 høringsinstanser har kommentert forslaget uten å ta uttrykkelig stilling til om de støtter det eller ikke. Dette gjelder: *Lørenskog kommune, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), Finnmarkseiendommen (FeFo), Norsk Fjernvarme, Regelrådet, Statens vegvesen, Statistisk sentralbyrå (SSB), Statskog SF og WWF Verdens naturfond.*

Til sammen 10 høringsinstanser har meldt at de ikke har merknader til forslaget. Dette gjelder: *Forsvarsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Kystverket, Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (NKOM), Nye Veier AS, Statens arbeidsmiljøinstitutt, Statens jernbanetilsyn, Statens kartverk og Sysselmesteren på Svalbard.*

Advokatforeningen støtter behovet for endringer i plan- og bygningsloven for å forenkle prosesser og regelverk for fortetting og transformasjon i byer og tettsteder. De er positive til endringsforslaget og anbefaler en egen unntaksregel for å tydeliggjøre at eiendommer som ikke skal bygges ut, er unntatt fra betalingsplikten innenfor hensynssonen. Foreningen påpeker at mange eiendommer kan måtte søke om mindre utbyggingstiltak som bruksendringer og tilrettelegging for nye leietakere, og mener slike tiltak ikke bør omfattes av betalingsplikten i grunneierfinansieringsmodellen. Advokatforeningen foreslår også en saksbehandlingsfrist for å forhindre at prosessen med prising av kostnadsbidraget blir en tidstyv. De støtter forslaget om å lovfeste muligheten for områdeutviklingsstrategi, da dette kan være et viktig verktøy for å effektivisere prosesser. Foreningen savner imidlertid en nærmere drøftelse av merverdiavgiftsspørsmål i lovendringsforslaget, spesielt med tanke på at det kan være vanskelig å beregne merverdiavgift korrekt når en plan blir vedtatt. Foreningen mener at kommunen må være ansvarlig for samordningen mellom kommune og sektormyndigheter, og at dette bør være en aktiv rolle. De anbefaler også at det stilles krav til kostnadsberegning av rekkefølgekrav i reguleringsplaner uten hensynssone om grunneierfinansiering. Advokatforeningen fremhever viktigheten av et strengt nødvendighetskrav på planstadiet og oppfordrer departementet til å avklare manglende sammenfall i reglene om rekkefølgekrav og forholdsmessighet, som Høyesterett påpekte i Mortensrud-dommen. Foreningen tar

opp spørsmålet om det kreves samtykke fra departementet når statlig infrastruktur må inngå i et rekkefølgekrav, og anbefaler at kostnadsbidraget ikke blir urimelig tyngende. De understreker at utbyggere ikke skal pålegges urimelige kostnader, og at lovendringen bør sikre økt forutsigbarhet og effektivitet i plan- og byggesaksprosessene. Foreningen støtter krav om ekstern sakkyndig for beregning av kostnader og anbefaler en øvre grense for usikkerhetsmarginen, slik at denne ikke kommer i konflikt med nødvendighetskravet. Foreningen påpeker at hyppige endringer i vedtatte planer kan svekke forutsigbarheten for utbyggerne og ber departementet vurdere om ordlyden bør justeres. De oppfordrer også departementet til å presisere hvilke samfunnshensyn som kan vektlegges ved vurdering av unntak fra rekkefølgekrav. Videre understreker de at rekkefølgekrav om infrastrukturtiltak, kombinert med hensynssoner for grunneierfinansiering, ikke må fremstå som vilkårlig eller som skjult skattlegging. Departementet har flere steder understreket at kommunen skal opptre forsvarlig og ikke ta utenforliggende hensyn. Det gjelder også nødvendighetskrav og rekkefølgebestemmelser. Ettersom grunneiere og utbyggere kan påklage kommunens utregning av kostnadsbidraget, vil prøvingen i klageomgangen også kunne omfatte nødvendigheten av infrastrukturen. Foreningen anbefaler at der kommunen, statlig eller regional myndighet skal dekke deler av kostnadene til nødvendig infrastruktur, bør det tydeliggjøres at dette skal komme til fradrag før kostnadsbidraget fordeles ut på antall kvadratmeter.

Advokat Arve Lønnum mener det er mulig å lage en annen ordning enn det som framgår av høringsforslaget. Forslaget hans går ut på at dersom kommunen eller en eller flere private parter har bekostet infrastruktur som nevnt i plan- og bygningsloven § 18-1 og § 18-2, eller i rekkefølgebestemmelser som er oppfylt gjennom utbyggingsavtale etter plan- og bygningsloven kapittel 17, så skal vedkommende part som bekostet tiltaket ha rett til å etterberegne og få refundert sin andel av en ny utbyggers forholdsmessige andel av utleggene til de samme tiltakene når senere utbygginger kobler seg på den samme infrastrukturen. Retten til etterberegning og oppgjør foreldes først 25 år etter at det seneste av de aktuelle tiltakene ble ferdigstilt.

Akershus fylkesting slutter seg i hovedsak til foreslåtte endringer i plan- og bygningsloven. Det anføres at dersom lovendringene vedtas, bør det utarbeides veiledere som nærmere redegjør for

den praktiske bruken av det nye virkemiddelet, inkludert hvordan medvirkning i forbindelse med utarbeiding og endringer av områdeutviklingsstrategier bør gjennomføres. Det bør ikke åpnes for å kunne foreta mindre endringer i bestemmelsene uten at eierne og festerne av eiendommer, og eventuelle andre berørte får muligheten til å medvirke. Det bør være tydelig hvordan «andre berørte» skal forstås. Dette bør eksemplifiseres i en veileder. Det bør tydeliggjøres hvordan fylkeskommunen kan ivareta sine interesser som vegeier, spesielt knyttet til samtykke og økonomiske konsekvenser dersom fylkesvegtiltak tas inn i finansierungsordningen.

Arendal kommune er positiv til at departementet har tatt hensyn til mange av de tidligere påpekte konsekvensene, og mener at de foreslåtte endringene kan redusere økonomisk risiko for kommunene, avhengig av kommunens rolle. De påpeker at bruken av hensynssonen vil kreve økte administrative ressurser og kompetanse, og stiller spørsmål ved hvor mye ordningen vil bli brukt. Modellen kan bidra til effektive gjennomføringsstrategier. Kommunen støtter intensjonen om å avklare omfang og kostnader for rekkefølgekrav og infrastruktur tidlig i planprosesser, da manglende utredning av disse behovene kan føre til store samfunnsmessige kostnader. De er positive til at modellen vil øke åpenheten rundt utbyggers bidrag til nødvendig infrastruktur, men reiser spørsmål om det er mulig å gi større fleksibilitet innenfor dagens system. Kommunen påpeker at det kan bli krevende å få til enighet blant grunneiere og andre berørte, noe som kan føre til at kommunen må ta et større økonomisk ansvar for infrastrukturen. De støtter løsningen med å ha de nye reglene i et eget kapittel i loven, men mener det vil bli utfordrende å fastsette krav til infrastrukturen tidlig i prosessen. Dette kan føre til diskusjoner med utbyggere om kvalitetsnivå og kostnadsberegninger, og kommunen kan risikere å måtte stille lavere kvalitetskrav, noe som vil øke vedlikeholds- og driftsutgiftene. Kommunen ser utfordringer med å fastsette en øvre grense for kostnadsbidraget, og påpeker at bidraget kan bli redusert gjennom klage eller rettslig prosess, selv om behovet for infrastruktur ikke er endret. De mener det er uklart hvordan kommunen skal forholde seg til private detaljreguleringsforslag uten hensynssone i overordnede planer, og at dette kan utfordre 12-ukers regelen for saksbehandling. Kommunen er positiv til at betalingsforpliktelsen kan gjelde i opptil 20 år, med mulighet for forlengelse til 30 år.

Asker kommune er positiv til innføringen av en hensynssone med krav om fordeling av kostnader

på grunneierne for å sikre privat finansiering av nødvendig infrastruktur. De mener dette vil bidra til en mer effektiv plangjennomføring og forhindre gratispassasjerer. Kommunen ser det som en fordel å kunne vedta en hensynssone allerede på kommuneplannivå, selv om kostnadsfordelingen ikke er praktisk på dette nivået. Kommunen er imidlertid uenig i at grunneierfinansiering skal være den foretrukne løsningen, da den har et snevert nedslagsfelt. Den mener finansierungsordningen bør være et likestilt alternativ til utbyggingsavtaler. Kommunen er skeptisk til å løse spørsmål knyttet til merverdiavgift i plan- og bygningsloven, da dette allerede er regulert i merverdiavgiftsloven. De mener beregningsgrunnlaget i hensynssonen må ta utgangspunkt i faktiske påløpte kostnader, og at mva. bør ekskluderes fra beregningene for kommunal infrastruktur. Kommunen mener det er urimelig at de skal bære risikoen for differansen mellom utbyggingspotensialet i planen og det faktiske antall kvadratmeter bruksareal (BRA) som opparbeides. Asker kommune påpeker at forslaget åpner for omgørelser av betalingsforpliktelser ved at utbyggere velger mindre utbyggingsprosjekter som kan utvides etter at hensynssonen utløper. De foreslår at utbygger må betale kostnadsbidrag basert på det antall kvadratmeter bruksareal (BRA) som planen åpner for. Kommunen mener det er feil at de skal bidra til opparbeidelse av fylkeskommunal infrastruktur, og at dette bør bekostes av fylkeskommunen og grunneierne. Kommunen mener det er tidsbesparende og økonomisk fordelaktig å unngå dispensasjon hos bygningsmyndigheten når utbygger er fri fra rekkefølgekrav ved innbetaling av kostnadsbidrag. De mener dette undergraver konseptet med rekkefølgekrav og foreslår at dispensasjon søkes på ordinær måte. Kommunen er positiv til periodevis oppdatering av estimerte kostnader, men mener dette kan gi falsk trygghet. Når det gjelder rentesatsen ved refusjon av for mye innbetalte kostnadsbidrag, er kommunen enig med departementet om at alminnelig forsinkelsesrente ikke er rimelig. Kommunen stiller spørsmål ved om det er kostnadseffektivt å kreve at beregningene alltid skal foretas eksternt. Asker kommune foreslår at miljøtiltak skal inngå som et lovlig moment i kostnadsberegningene av infrastrukturen.

Askøy kommune støtter departementets forslag om å gi bestemmelser i plan- og bygningsloven som kan stimulere grunneiere til å bidra med finansiering av nødvendig infrastruktur. De mener det er positivt at områdeutviklingsstrategien kan få en plass i plansystemet, og at den dynamiske bruken av dokumentet kan redusere behovet for områderegulering i sentrumsområder med lav

kompleksitet. Kommunen støtter også at strategien kan spille sammen med juridisk bindende bestemmelser for hensynssonen. Kommunen er positiv til at de kan gi bestemmelser til hensynssonen som stiller krav om opparbeidelse av infrastruktur utenfor hensynssonen, noe som gir større handlingsrom for fremtidige behov. De er imidlertid skeptiske til de økonomiske risikoene og forpliktelsene som ordningen medfører, spesielt for kommuner med knappe ressurser. Forslaget legger opp til at kun grunneiere som ønsker å bygge ut, skal betale det forholdsmessige beløpet, noe som kan føre til at kommunen må bære de øvrige kostnadene for nødvendig infrastruktur. Askøy kommune mener at detaljeringsgraden som forslaget legger opp til ved utarbeidelse av kommuneplanens arealdel, ikke er i samsvar med at denne skal være grovmasket og overordnet. De påpeker at mindre planer kan komme i konflikt med ressursbruk og økonomisk risiko. Kommunen mener at lovforslaget ikke tar hensyn til hvordan mindre kommuner skal håndtere dette praktisk eller økonomisk, og at beregningene som forslaget forutsetter, vil være ressurskrevende og må foretas på et tidlig tidspunkt. Kommunen foreslår å kombinere de beste elementene fra forslaget om hensynssoner med reglene om utbyggingsavtaler og refusjon i kapittel 17 og 18, for å sikre at alle utbyggere betaler en forholdsmessig sum og unngå «gratispassasjerer». De reiser spørsmål om hvor «felleskassen» skal ligge i organisasjonen og påpeker uklarheter knyttet til beregningene av kostnadene til realisering og grunnerverv.

Asplan Viak støtter ikke forslaget og mener at utbyggingsavtaler har vist seg som et fleksibelt virkemiddel for å sikre sammenheng mellom plan og gjennomføring, finansiering av infrastruktur, og skape kvalitet og forutsigbarhet i utbyggingen. De påpeker at utfordringene ofte er knyttet til planløsningene og at ambisjonene i kommunale arealplaner ikke er avstemt med realistisk økonomisk gjennomføring og offentlig finansieringsevne. Selskapet mener det er behov for balansert bruk av utbyggingsavtaler koblet til arealplanprosesser, og at problemene med «gratispassasjerer» er overdrevet. De hevder at gode rekkefølgekrav og en modelltankegang kan forhindre dette. *Asplan Viak* er skeptiske til at det foreslåtte systemet vil gi raskere boligbygging, og mener det vil føre til mer omfattende planarbeid og høy framdriftsrisiko. De påpeker at konsekvensene for boligmarkedet er mangelfullt utredet, og at resultatet sannsynligvis vil bli det motsatte av det som er ønsket. Selskapet mener tidsperspektivet i forslaget er urealistisk, og at fordelingen av kostnader på regulerte kvadrat-

meter vil gi for lave summer til fondet. Til slutt anbefaler *Asplan Viak* at departementet vurderer å ikke gå videre med forslaget.

Bane NOR konsernet (BN) (som består av *Bane NOR SF* og *Bane NOR Eiendom AS (BN)*) mener at lovforslaget kan bidra til en mer rettferdig fordeling av kostnader til offentlig infrastruktur mellom grunneiere og utbyggere, samt gi bedre forutsigbarhet med hensyn til kostnader og fremdrift. De påpeker at kommunene i større grad bør ta ansvar for gjennomføring av arealplaner og samarbeide med andre aktører som skal bidra til gjennomføringen. Konsernet fremhever viktigheten av å involvere utbyggere tidlig i planprosessen, da de besitter prosjekt- og gjennomføringskompetanse som kan være avgjørende for planens suksess. Konsernet uttrykker bekymring for at underskudd fra infrastrukturtiltak kan belastes de siste utbyggerne innenfor hensynssonen, noe som kan føre til urettferdig og urimelig fordeling av kostnadene. De mener at kommunen bør ha risikoen for underskudd, slik at situasjonen blir mer forutsigbar for utbyggerne. Konsernet påpeker at kostnadsbidragene bør være faste for å sikre forutsigbarhet og rettferdig fordeling av infrastrukturkostnader. De mener også at krav om grunneierfinansiering bør opprettholdes selv etter at rekkefølgetiltakene er finansiert, for å unngå gratispassasjerer og sikre at alle bidrar rettferdig. Konsernet påpeker at de foreslåtte reglene er kompliserte og vil kreve økt kompetanse, kapasitet og økonomi i kommunene for å kunne legge til rette for grunneierfinansiering av infrastruktur. De erfarer at mange kommuner, særlig mindre, har begrenset kunnskap og kompetanse om bruk av utbyggingsavtaler etter dagens regler, og frykter at grunneierfinansiering som foreslått ikke vil bli brukt i praksis. Konsernet mener at grunneierfinansiering ikke er aktuelt for jernbanetiltak, men kan være positivt i større områdereguleringer som inkluderer jernbanetiltak, spesielt i forbindelse med etablering av nye knutepunkt. De påpeker at kostnadsbidrag knyttet til jernbanetiltak ikke kan baseres på BRA (bruksareal), men heller på BYA (bebygd areal), da dette er mer relevant for jernbanetraseer og tekniske anlegg. Konsernet mener at utbygging av jernbanetiltak kun skal kompensere for behov som jernbanetiltaket utløser, og ikke bidra til finansiering av annen infrastruktur. De mener også at det er positivt at statlig infrastruktur som grunneiere i området vil nyte godt av, kan grunneierfinansieres gjennom kostnadsbidrag.

Bergen kommune er i hovedsak positiv til departementets lovforslag om grunneierfinansiering. Kommunen har gode erfaringer med utbyggings-

avtaler og ser behovet for bedre og forenklede juridiske virkemidler. Forslaget anses som et godt verktøy for effektiv plangjennomføring og helhetlig områdeutvikling, og gir forutsigbarhet og fleksibilitet for både utbyggere og kommunen. Det er positivt at fylkeskommunale tiltak kan inkluderes. Kommunen mener finansieringsmodellen er gjennomførbar, men at rimelighetsvurderingene er for skjønnsmessige og at vurdering av merverdiavgiftskonsekvenser mangler. Grunneierbidragene bør ikke øremerkes, noe som gir kommunen fleksibilitet til å bygge ut infrastrukturen etter hensiktsmessig fremdriftsplan. Kostnadsbidraget bør fastsettes per kvm. bruksareal og betales til en felleskasse styrt av kommunen. Kommunen støtter at det tas hensyn til kommunens eget bidrag ved vurdering av urimelig tyngende kostnader. Det er utfordringer med strategiarbeid før rettslig bindende arealplaner, da dette kan ta lang tid og bli utdatert. Vilkåret «urimelig tyngende» kan skape for mye rom for skjønn uten avveiningsmarkører eller tolkningskriterier. Merverdiavgift er lite omtalt, og utbyggere kan få store summer innelåst i mva. i påvente av igangsettelse. Det bør legges til grunn en estimert prosentandel av utbygd potensielle basert på en konkret vurdering av området i et 20-års perspektiv. *Bjørnaffjorden kommune* har liknende synspunkter. Reglene om revidering av kostnadsbidraget svekker forutsigbarheten for utbyggere, og det bør vurderes om kommunen kan unnlate å oppdatere kostnadsgrunnlaget under gitte omstendigheter. Forfallstidspunkt for kostnadsbidraget bør knyttes til igangsettingstillatelse eller brukstillatelse, ikke ferdigattest. Bergen kommunen er positiv til lovfesting av ansvaret for medvirkning og samarbeid, men strengere krav vil være ressurskrevende og kreve høy kompetanse. Kravet til medvirkning kan redusere bruken av hensynssone med krav om grunneierfinansiering på kommuneplannivå.

Bjørnaffjorden kommune støtter forslaget om en ny modell for grunneierfinansiering av offentlig infrastruktur, da det gir større forutsigbarhet, jevnere kostnadsfordeling, og mulighet for klageadgang. Kommunen ser forbedringer i økonomisk risiko og forenkling av vilkår, men mener at utbyggingspotensialet bør settes lavere for å unngå ansvar for overskytende kostnader. Det er behov for klargjøringer rundt realytelser, verdifastsetting, og rettsanvendelsesskjønn.

Boligprodusentenes forening støtter forslaget om en ny modell for grunneierfinansiering av offentlig infrastruktur, da det gir større forutsigbarhet og raskere boligbygging. De mener at modellen vil bidra til en mer forutsigbar gjennomføring av areal-

planer og løse mange av utfordringene knyttet til dagens utbyggingsavtaler. Selv om modellen kan føre til at det tar lengre tid før planen vedtas, tror foreningen at utbyggingsområder vil bli tidligere byggemodent, og at gjennomføringen av prosjekter vil gå raskere. Et langsiktig perspektiv på 30 år vil gi en mer rettferdig fordeling av utbyggingsbidrag over tid. Foreningen påpeker at dagens utbyggingsavtaler ofte oppleves som lite frivillige, og at det gir uforutsigbarhet i forhold til omfang, kvalitet og kostnader for offentlig infrastruktur, noe som kan øke boligpriser. De ser positivt på at hensynssoner for grunneierfinansiering kan inntas i kommuneplanen, da dette gir bedre forutsigbarhet for kommunen, utbygger og grunneier. For utbyggere vil det være enklere å vurdere hvor og hvordan man skal gå frem i nye områder, og det kan bidra til å redusere tomtekostnadene. Foreningen mener at det er positivt at departementet åpner for at områdeutviklingsstrategien kan erstatte områderegulering, og at kravet til medvirkning og samarbeid på kommuneplannivået bør differensieres ut fra om det innføres en hensynssone med eller uten bestemmelser. De stiller spørsmål ved kostnadseffektiviteten ved å kreve at beregningene alltid skal foretas av eksternt sakkyndig, og foreslår at kommunen sammen med utbyggere eller grunneiere kan gjøre nødvendige kostnadsberegninger dersom man er enige og har tilfredsstillende intern kompetanse. Foreningen mener at merverdiavgift ikke er tilstrekkelig vurdert i høringsnotatet eller lovteksten, og påpeker at behovet for garantier er omtalt i høringsnotatet, men ikke i selve lovbestemmelsen. De understreker at påkravsgarantier ikke bør være et alternativ, da de er kostnadsdrivende og likviditetskrevende. Selvskyldnergaranti fra finansinstitusjon vil gi fullgod sikkerhet, og kommunen kan holde tilbake brukstillatelsen dersom utbyggers ytelser ikke er oppfylt. Dette vil gi fullgod sikkerhet også ved en eventuell konkurs hos utbygger. Foreningen mener at forslaget gir vesentlig redusert risiko for kommunene, og ber om at eventuelle ytterligere endringer ivaretar hensynet til en balansert risikodeling mellom kommuner, utbyggere og grunneiere. De understreker viktigheten av et tettere samarbeid mellom kommuner og private aktører om planlegging, utvikling, gjennomføring og finansiering. Den nye modellen for grunneierfinansiering bør være primærmodellen ved regulering av fortetting- og transformasjonsområder, og kommunen bør ikke benytte alternative modeller som dagens VPOR-ordning. Det er viktig med god veiledning og opplæring av kommuner, statsforvaltere og fylkeskommuner ved innføring av den nye ordningen.

Buskerud fylkeskommune støtter forslagene til endringer i plan- og bygningsloven om grunneierfinansiering av infrastruktur og utbyggingsavtaler. De mener endringene vil bidra til mer effektiv planlegging, gjennomføring og rettferdig kostnadsfordeling. Fylkeskommunen ønsker tydeliggjøring av hvordan deres interesser som vegeier ivaretas, spesielt ved fylkesvegtiltak. De anbefaler utarbeidelse av veiledere for praktisk bruk av det nye virkemiddelet og oppdatering av veilederen om utbyggingsavtaler. Det bør sikres medvirkning fra eiere, festere og andre berørte ved endringer i bestemmelsene. Fylkeskommunen foreslår også en forsøksordning for å teste ut forslaget før lovendringer vedtas.

Bykle kommune er positiv til de foreslåtte lovendringene og ser dem som nyttige for samfunns- og destinasjonsutvikling. Kommunen har allerede en praksis der all utbygging av fritidsboliger bidrar til felles infrastrukturtiltak, prioritert over en 10-års periode. De mener at lovendringene vil forenkle prosessene, gi raskere utvikling, bedre koordinering, mer rettferdighet, større forutsigbarhet og enklere saksbehandling. Det vil også gi mulighet for forskuttering for infrastruktur fra private, noe som kan fremskynde øvrig utbygging. Kommunen påpeker at lang tidshorisont stiller store krav til kalkylearbeidet og kan gjøre planprosessen mer krevende. Kommunen har sett nærmere på hvilke konsekvenser dette vil få for kommunen, og peker på at ved bruk av dette grepet kan dagens bruk av utbyggingsavtaler falle bort, og kommunen kan kreve at all utbygging innenfor et geografisk område skal bidra. Dette vil forenkle prosessene med forhandling av utbyggingsavtale med den enkelte utbygger. Forslaget kan imidlertid redusere fleksibiliteten og gjøre det vanskeligere å håndtere endringer og uventede situasjoner. Kommunen er bekymret for at kravet til forholdsmessighet bare gjelder for rekkefølgekrav utenfor området, noe som kan binde forhandlingene om kostnadsfordeling på en uheldig måte.

Bærum kommune er generelt positive til lovforslaget om grunneierfinansiering av infrastruktur og utbyggingsavtaler. De anser forslaget som bedre egnet og mer balansert enn det tidligere forslaget fra 2021. Kommunen støtter hovedmålsetningene om å unngå «gratispassasjerer» og sikre forutsigbarhet for utbyggerne, og mener at forslaget lykkes godt med å oppfylle disse målsetningene. Samtidig påpeker de at finansieringsmodellen fremdeles er komplisert og utfordrende, da den skal ta høyde for fremtidige behov og utvikling over et langt perspektiv. Kommunen mener at

lovendringene gir et godt alternativ til dagens ordninger, men understreker behovet for å beholde dagens virkemidler for grunneierfinansiering gjennom utbyggingsavtaler. De mener at utbyggingsavtaler og grunneierfinansiering gjennom hensynssoner bør være to likeverdige modeller, slik at kommunen har reell valgfrihet til å velge den finansieringsløsningen som passer best. Denne fleksibiliteten er viktig for å sikre effektiv utbygging. Bærum kommune ser positivt på at hensynssoner kan innføres både i kommuneplanens arealdel og i reguleringsplan, noe som gir ytterligere fleksibilitet. Kommunen mener at utarbeidelsen av kostnadsestimater stiller høye krav til planleggingsarbeidet og kan føre til økt bruk av konsulenter, spesielt i mindre kommuner. De påpeker at forslaget bygger på et prinsipp om at dersom estimatet øker, vil merkostnaden bare kunne belastes de utbyggerne som ikke ennå har fått rammetillatelse. Kommunen tror at dette prinsippet kan ha uheldige virkninger, da det kan føre til en «kamp» om å få lov til å være den utbyggeren som får slippe til først. De påpeker at det ofte er begrenset med plass i et utbyggingsområde, og at det ikke alltid er mulig for alle utbyggere å bygge ut samtidig. Dette kan føre til at de utbyggerne som kommer til senere får et høyere kostnadsbidrag enn de som slapp til først, noe som kan være urettferdig.

Det anføres at det også kan være andre forhold som påvirker hvor mange utbyggere som kan bygge ut samtidig, slik som anleggstrafikkbegrensninger og anleggsavhengigheter. I så fall vil de utbyggerne som kommer til senere få et høyere kostnadsbidrag enn de som slapp til først. Det kan spørres om dette er en rimelig og fornuftig løsning. I ytterste konsekvens kan dette også føre til at kommunen vil bli sittende igjen med de økte kostnadene for infrastrukturoppføringen, uten å ha noen flere utbyggere igjen å fordele kostnadsøkningen på ettersom forslaget stenger for å belaste merkostnader på utbyggere som allerede har fått rammetillatelse. Hvis det ikke er flere rammetillatelser som skal gis innenfor hensynssonen, er det med andre ord kommunen som må bære merkostnadene alene.

Kommunen mener at utbyggere som påtar seg realopparbeidelse bør ta all risiko for kostnadsoverskridelser selv, da dette er vanlig praksis når det inngås utbyggingsavtaler. Forslaget om at merkostnader ved infrastrukturutbyggingen kan veltes over på etterfølgende utbyggere, kan føre til at utbyggere med dårlig kostnadskontroll pådrar seg unødvendige kostnader og velter disse over på senere utbyggere eller kommunen. Det er

ikke, rimelig eller hensiktsmessig at kommunen eller senere utbyggere skal bære ansvaret for kostnadsoverskridelser som skyldes utbyggerens valg underveis i prosjektet. Kommunen mener at en mer praktisk og retts teknisk enklere løsning vil være at en utbygger som påtar seg realopparbeidelse tar all risiko for kostnadsoverskridelser selv. Bærum kommune er også positiv til at det inntas en bestemmelse som legger opp til koordinering av grunneierfinansiering for flytting av infrastruktur. De mener at dette er i tråd med nasjonale retningslinjer for fortetting og FNs bærekraftsmål, da det frigjør sentralt areal for utbygging og transformasjon. Kommunen understreker at det må være en forutsetning med samtykke fra de grunneierne som skal innbetale bidrag, at avtale om forskuttering eller sikkerhetsstillelse kan skje parallelt med reguleringsarbeidet. Kommunen mener at forslaget om en plikt for kommunen til å betale tilbake et innbetalt kostnadsbidrag dersom en byggetillatelse faller bort før utbygging har startet, er uheldig. De påpeker at dette kan føre til at kommunen blir tilbakeholden med å sette i gang sine tiltak før det er klart at den fullt ut kan beholde bidragene. Kommunen foreslår at innbetalte bidrag ikke refunderes utbygger, med mindre det er på det rene at kommunen ikke har pådratt seg noen økonomiske forpliktelser i tilknytning til utbyggingsområdet og oppføring av infrastrukturen.

Drammen kommune stiller seg positiv til forslaget om hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur. De mener at plan- og bygningsloven legger opp til en mer helhetlig områdeutvikling, hvor større områder sees i sammenheng ved vurderingen av behov for infrastruktur, og sikrer arealplanenes gjennomførbarhet. Kommunen er enig i prinsippet om at den planlagte utbyggingen i området skal finansiere all nødvendig infrastruktur, ettersom det er utbyggingen som utløser behovet for infrastrukturen. De ser positivt på en mer forutsigbar og rettferdig fordeling av kostnadene mellom grunneierne, og at problemet med «gratispassasjerer» unngås. Kommunen ser positivt på at hensynssone for grunneierfinansiering av infrastruktur kan inntas på både kommuneplan- og reguleringsplannivå, og at det ikke er nødvendig å gi bestemmelser og foreta nærmere vurderinger for hensynssonen i kommuneplanens arealdel. De mener at for tilfeller der infrastruktur som omfattes av plan- og bygningsloven § 18-1 inngår i vurderingen av nødvendig infrastruktur i hensynssonen, bør kostnadene holdes utenfor forholdsmessighetsvurderingen av finansieringen. Kommunen mener det er et godt

grep at de estimerte kostnadene for infrastrukturen skal oppdateres periodevis, senest hvert femte år. Likevel ser de at finansieringsordningen vil innebære høy finansiell risiko for kommunen, spesielt siden oppdatert kostnadsbidrag ikke kan være urimelig tyngende, og kommunen må dekke eventuelle udekkede kostnader når ordningen opphører. Kommunen finner det positivt at både kommunal og fylkeskommunal infrastruktur er omfattet av finansieringsordningen. Det er viktig at ansvaret for opparbeidelsen overføres til bestemmelser og avtaler mellom kommunen og private aktører, uten at kommunen overtar ansvaret for bygging av fylkeskommunal infrastruktur i tilfeller hvor ordningen kan medføre ekstra belastning for kommunen. Drammen kommune mener det er uheldig at hovedregelen skal være at utbygger kan betale seg fri fra rekkefølgekrav, da dette kan undergrave samspeilet i arealplanleggingen.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) anbefaler at tilrettelegging/adkomst for brannvesenets innsatsmateriell inntas i de nye lovbestemmelsene, for å sikre at dette tas med som en del av planlegging og gjennomføring av fortetting og bytransformasjon m.m. DSB viser blant annet til at nødvendig infrastruktur er avgjørende for at kommunen gjennom brann- og redningsvesenet skal ivareta sitt ansvar som lokal brannmyndighet. Direktoratet fremmer også et konkret forslag til lovtekst. DSB understreker at tilfredsstillende vannforsyning er en avgjørende faktor for ivaretagelse av den brannberedskapen som samfunnet forventer. Dette gjelder også tilstrekkelige vannmengder for automatiske sløkkeanlegg der dette er aktuelt. Det anmodes om at adkomst for brannvesenets innsatsmateriell anses å være nødvendig infrastruktur ved plangjennomføringen.

Eidfjord kommune mener de foreslåtte lovendringene er positive for en kommune med store utbygginger av fritidsboliger, og at de vil løse problematikken med «gratispassasjerer» i utbyggingsene. Kommunen mener forslaget om kostnadsbidrag og BRA er utydelig, og den reiser spørsmål om forholdet til pumpehus, høydebasseng og alpinanlegg. Det spørres også om det kan legges inn en hensynssone i eksisterende arealplaner, og hvordan prosessen da blir. Det er også uklart hvem som skal regnes som grunneier på tidspunktet for rammetillatelse, og viser til at det er ulikt om det selges ubebygde tomter eller nøkkelferdige hus. Mange tomter blir heller ikke bygd ut.

Finnmarkseiendommen/Finnmárkkuopmodat (FeFo) gjør oppmerksom på sin særstilling som grunneier for ca. 95% av grunnen i Finnmark, og mener at Finnmarkseiendommens særlige retts-

stilling bør hensyntas i lovendringen for at FeFo skal kunne drive forvaltning etter finnmarkslovens formål og ikke etter kommuners pålegg. Grunneierinteressen skiller seg i stor grad fra andre private grunneiere, da FeFo er satt til å forvalte den i henhold til Lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark (Finnmarksloven). FeFo erfarer at kommuner enkelte ganger kan se etter muligheter for å hente bidrag fra dem til reguleringer eller prosjekter som ikke har tilstrekkelig realisme og gjennomførbarhet. Det vil være uheldig om kommuner kan kreve bidrag fra FeFo i form av grunneierfinansiering på denne måten.

Fredrikstad kommune støtter forslaget om å innføre hensynssone for grunneierfinansiering av infrastruktur, da det vil bidra til helhetlige løsninger for større transformasjonsområder og effektivisere gjennomføringen av utbyggingsplaner. De understreker viktigheten av fleksibilitet, ved at hensynssoner kan benyttes på ulike plannivåer og at kostnadsbidrag kan oppdateres periodevis. Kommunen er positiv til innføring av områdeutviklingsstrategi og standardisering av metode og begrep. Kommunen påpeker at det er uklart om klageavgjørelser om kostnadsbidrag vil påvirke andre enn den som klager, og mener dette bør presiseres. De stiller spørsmål ved om klageretten kan føre til økt administrativt arbeid for kommunene, og foreslår at avklaring av forpliktelser og ansvarsforhold overlates til domstolene, slik det er for utbyggingsavtaler. Dette bør presiseres for å unngå en hengemyr av klagesaker der man har enkeltvedtak om kostnadsbidrag for den enkelte eiendom eller grunneier og at det opprinnelige vedtaket vil gjelde for de andre eiendommene. Når kommunene ikke kan ta gebyr for klagearbeidet, og det ikke dekkes av selvkost, fører lovforslaget til mer administrativt arbeid som må dekkes over ordinære budsjetter.

Helse Midt-Norge RHF har ingen vesentlige innvendinger til de foreslåtte lovendringene, men bemerker at bruk av utbyggingsavtalene medfører at kostnadsbidraget forfaller løpende etter hvert som infrastrukturtiltakene faktureres av entreprenør eller kommunen. Dette vil ofte medføre at kostnadene til infrastruktur periodiseres utover ett lengre tidsrom. Ved bruk av hensynssone vil disse infrastrukturkostnadene forfalle ved søknad om igangsettingstillatelse. Dette er en ulempe selv om det etter forslaget likevel er mulighet for å også spre disse kostnadene ut over tid. Det antas derfor at forslaget ikke vil medføre store endringer for de største fremtidige sykehusprosjektene.

Holmestrand kommune støtter lovforslaget, men er skeptisk til at den foreslåtte modellen begrenser bruken av utbyggingsavtaler. Den anfører at utbyggingsavtaler også vil være et viktig verktøy for å sikre grunneierfinansiering av infrastruktur. Det bør ved behov være mulig å benytte seg av en kombinasjon av områdemodell og utbyggingsavtaler som finansieringsordning.

Horten kommunen støtter de foreslåtte endringene i plan- og bygningsloven.

Innlandet fylkeskommune er positive til innføring av hensynssone i kommune- eller reguleringsplaner med krav om grunneierfinansiering av infrastrukturtiltak, inkludert fylkesveger. De mener ordningen vil bidra til byutvikling, bedre forutsigbarhet og likebehandling av utbyggere, samt oppfylle retningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportutvikling. Fylkeskommunen støtter også innføring av områdeutviklingsstrategi som planverktøy og vektlegger tidlig involvering av statlige og regionale myndigheter. Videre understreker fylkeskommunen viktigheten av aktivt samarbeid og tilstrekkelig tid til samarbeidsfasen. De påpeker behovet for å klargjøre fylkeskommunens rolle og hvordan nødvendige tiltak på fylkesveg skal vurderes og finansieres. Det er også viktig å tydeliggjøre økonomiske og andre konsekvenser for fylkeskommunen, samt deres klageadgang ved uenighet om kostnadsbidrag. Fylkeskommunen forutsetter bruk av gjennomføringsavtaler ved opparbeidelse av infrastruktur og mener dette bør nevnes i lovforarbeidene.

Kinn kommune støtter innføring av grunneierfinansiering av infrastruktur, da det kan fremskynde utbygging og eliminere problemet med «gratispassasjerer». De ser det som et nyttig verktøy for fortetting og er positive til at ordningen er frivillig for kommunene. Kommunen er imidlertid skeptisk til økt informasjonskrav i kommuneplan-kartet og finner det utfordrende å håndtere utbetalinger, kostnadsberegninger og fordeling. Det bes om en mal for utregning for å sikre likebehandling.

Kristiansand kommune er positive til foreslåtte endringer som åpner for frivillig bruk av ordning med grunneierfinansiering av infrastruktur innenfor planmessige avklarte områder jf. innføring av hensynssone i lovforslaget kapittel 12 A. Kommunen mener likevel at konsekvensene ved bruken av finansordningen bør utredes/belyses mer før før det blir innarbeidet i lovverket. Kommunen mener det er behov for ytterligere avklaringer og vurdering av konsekvenser for planprosessene som forsinkelser og stor kompleksitet.

KS fraråder departementet å fremme det foreliggende forslaget om grunneierfinansiering av infrastruktur. De mener modellen er byråkratisk, teoretisk, krevende og lite fleksibel, og at den innebærer unødvendig statlig detaljstyring. KS påpeker at forslaget overstyrer partenes muligheter til å finne egne løsninger og at det ikke er tilstrekkelig utredet. De mener konsekvensene av modellen, samt vurdering av andre og mer fleksible løsninger, bør belyses bedre før eventuell implementering i loven. KS fremhever at kommuner og utbyggere i dag finner gode og frivillige løsninger gjennom utbyggingsavtaler, tilpasset det enkelte prosjektet. Selv om det reviderte forslaget inneholder forbedringer knyttet til risiko for kommunene, anser KS modellen som fortsatt krevende, både økonomisk og i møte med planlegging etter plan- og bygningsloven. De er bekymret for at forslaget kan hindre partene i å finne gode og tilpassede avtaler, og at det kan endre etablert praksis på en uheldig måte. KS mener det må være opp til kommunen selv å bestemme når og hvor ofte kostnadsbidraget skal gjennomgås og justeres. De påpeker at det kan oppstå behov for tiltak utenfor hensynssonen, som dagens regelverk tillater å hensynta, men som ikke er behandlet i høringsnotatet. KS er kritiske til at kommunens kostnadsberegninger skal gjennomgås hvert femte år, da dette kan føre til krevende endringsprosesser og forsinke gjennomføringen av prosjekter. De mener også at statlig klagebehandling vil hindre effektivitet og være ressurskrevende. KS understreker at det må være reell frihet for kommunen til å avgjøre om de vil bruke hensynssone eller andre modeller, og at forbudet mot å kombinere hensynssone og utbyggingsavtale ikke er tilstrekkelig begrunnet. De foreslår at departementet nedsetter en arbeidsgruppe med representanter fra kommuner og relevante fagmiljøer for å utarbeide et omforent forslag, og at KS deltar i denne gruppen. KS ønsker også dialog med kommuner for utprøving av en revidert modell før eventuelle lovendringer vedtas. KS viser til sitt høringsvar fra 2021, hvor de støttet intensjonene om mer skreddersydde verktøy for kompleks transformasjon og fortetting, men påpekte behovet for utvidede tidsfrister, økt kapasitet og ny kompetanse for kommunene. De mente også at økonomisk risiko ikke i sin helhet kan legges på kommunene, og at kommunalt skjønn i beregning og fordeling av kostnader ikke bør kunne overprøves.

Lillestrøm Eiendomsforum viser til Norsk Eiendom sitt høringsforslag og støtter dette.

Lillestrøm kommune er i hovedsak positiv til lovforslaget, men påpeker noen konsekvenser. De mener gjennomføringsfasen vil bli mer oversiktlig

og forutsigbar, men at reguleringsplanfasen vil bli mer omfattende og tidkrevende. Kommunen reiser spørsmål om nødvendigheten av områderegulering før detaljreguleringsplaner, bruken av områdeutviklingsstrategi, og transformasjon av småhusområder til tett blokkbebyggelse. De foreslår at planforslag skal førstegangs-behandles uten finansieringsordningen for å redusere tid og arbeid. Kommunen mener modellen kan bli mindre brukt hvis det kreves tidlig klargjøring av ansvar og kostnader. De er også skeptiske til unntak for statlig infrastruktur og mener kommunen må ha større byggherrekapasitet. Betaling av kostnadsbidrag bør skje ved igangsettingstillatelse eller brukstillatelse, ikke ved ferdigattest.

Lørenskog kommune er i hovedsak positiv til lovforslaget, men påpeker at det innebærer en uheldig sammenblanding av planfaglige og økonomiske forhold og fremstår som kompleks. De mener modellen kan være krevende og byråkratisk å innføre og følge opp over tid, og at den vil øke omfanget av allerede komplekse plansaker. Kommunen har kapasitetsproblemer og mener modellen forplikter dem til økonomiske bidrag uavhengig av deres økonomiske situasjon. Kommunen er usikker på om lovforslaget vil bidra til effektivisering, forutsigbarhet og raskere boligbygging, og frykter tidkrevende forhandlinger og flere klagesaker. Kommunen mener at overprøving av kostnadsberegninger og krav om samtykke fra departementet kan forsinke prosessen. Kommunen påpeker at økonomisk risiko for infrastrukturkostnader som ikke dekkes av kostnadsbidrag, bør bæres av fremtidige utbyggere, ikke kommunen. De mener også at kommunen må styrke sin organisasjon, noe som ikke dekkes av departementets forslag. Kommunen stiller spørsmål ved hvorfor finansieringsmodellen ikke inkluderer statlig infrastruktur og mener det er utfordrende å trekke klare grenser mellom infrastrukturkostnader for grunneiere og allmenne behov. Kommunen foreslår at forfallstidspunkt for kostnadsbidrag bør være ved igangsettingstillatelse, ikke senere, for å unngå utfordringer ved boligkjøperes overtakelse. De påpeker at kommunens mulighet til å finansiere infrastruktur er begrenset og at reglene om refusjon bør revideres for å gjøre det mer attraktivt som gjennomføringsverktøy.

Moss kommune støtter en frivillig modell for finansiering av infrastruktur, men fraråder departementet å fremme forslaget slik det er foreslått. Kommunen er positiv til tiltak som hindrer «gratisspassasjerer», men mener at forslaget gir lite fleksibilitet og legger for mye risiko på kommunen. De foreslår heller justeringer av vilkåret om

rekkefølgekrav og nødvendig infrastruktur i dagens lovbestemmelser. Kommunen påpeker at finansieringsmodellen innebærer at kommunene må forskuttere infrastruktur, noe som kan gå på bekostning av vedlikeholdsetterslepet på eksisterende infrastruktur. De mener at forslaget vil gjøre planarbeidet mer omfattende og tidkrevende, og at det vil kreve omstrukturering og økt bemanning i kommunen. Kommunen er bekymret for at de vil bære risikoen for kostnader og at eksisterende bebyggelse kan lide dersom det ikke oppnås full kostnadsdekning. Moss kommune foreslår å finne mekanismer for å fordele risikoen på utbyggerne som nyter godt av infrastrukturen innenfor hensynssonen. De påpeker også manglende vurderinger knyttet til sikkerhet og beredskap, og at de største utfordringene knyttet til infrastruktur er regionale anlegg som tilhører fylkeskommunen. Kommunen er bekymret for at ny bebyggelse skal prioriteres og at modellen ikke blir tatt i bruk. Kommunen mener forslaget mangler vurderinger av de mange prioriteringene de må foreta, som utskifting av aldrende ledningsnett, håndtering av overvann og klimaendringer, samt skjerpede krav til rensing og håndtering av forurenset vann. De påpeker at forslaget ikke tar hensyn til kommunens kostnader og at risikoen knyttet til prioriteringene burde vært bedre belyst i høringsnotatet. Forslaget vil kreve at kommunene organiseres på en annen måte med betydelig oppdimensjonering på byggeledelse og utførelse. Kommunen påpeker at det kan bli utfordrende å rekruttere nødvendig kompetanse. De mener forslaget overlater for mye til kommunen og innebærer stor risiko og byrde.

Nordre Follo kommune stiller seg positivt til forslaget om ny ordning for finansiering av teknisk infrastruktur ved bruk av en hensynssone, men mener kommunenes handlingsrom for finansiering ved forskuttering for infrastruktur må utvides. Det pekes på at det ikke er realistisk at kommunene skal forskuttere til investeringer over driftsbudsjettet, heller ikke til forskuttering for drift av finansieringsmodellen. Det stilles spørsmål om kostnader til krav om økologisk kompensasjon også regnes inn i ordningen, og de trekker frem grønn infrastruktur. Det vises til at økologisk kompensasjon skal sikre naturverdier, og bidra til reelt økt naturmangfold.

Norges Automobil-Forbund (NAF) støtter innføring av grunneierfinansiering av infrastruktur, da det kan bidra til bedre byer og tettsteder med enklere hverdagsreiser for trafikantene. De mener dette også kan dempe veksten i bompenger og styrke sosial bærekraft ved å flytte kostna-

dene fra bilistene til utbyggerne. NAF påpeker at grunneiere som tjener på utbygging bør bidra økonomisk, i stedet for at bilistene får ekstraregninger i form av bompenger. De viser til at bompengeringene i dag brukes til motstridende mål, og at de største eksterne kostnadene fra veitrafikken er kødannelse i byene. Et lavere behov for proveny fra bompengeringene vil gi kommunene mulighet til å prioritere bedre trafikkavvikling og dermed forbedre byer og tettsteder.

Norges Bondelag er positive til at departementet ønsker å legge til rette for flere og bedre virkemidler for å transformere og fortette allerede utbygde områder. De har ingen merknader til hovedgrepene i forslaget, men savner fokus på hensynet til eksisterende grunneiere innenfor hensynssonen som ikke har, eller ikke har til hensikt å gjennomføre, utbygginger. Bondelaget mener at grunneiere som ikke skal bygge ut eller transformere sin eiendom, ikke må kunne pålegges utgifter, og at dette også må gjelde for nødvendige byggetiltak for videreføring av eksisterende virksomhet, som landbruksvirksomhet. De mener at eiendommer hvor det ikke skal bygges, bør ligge utenfor hensynssonen, og at hensynssonen bare bør omfatte eiendommer som kan pålegges infrastrukturbidrag. De støtter klageadgang på fastsettelsen av infrastrukturbidraget og mener at eiendommer som ikke skal, eller bare delvis skal, kunne utbygges, ikke bør pålegges urimelige byrder. Bondelaget støtter betalingsplikt ved igangsettingstillatelse og kun for den delen det søkes om. De påpeker at lovlige byggetiltak som ikke står i sammenheng med utbyggingsstrategien bak hensynssonen, ikke kan utløse betalingsplikt. Dette gjelder spesielt byggetiltak under LNFR-formål. Laget er positivt til at departementet klargjør hva som er rettsanvendelsesskjønn og hva som er forvaltningens frie skjønn, og understreker viktigheten av reelle klagemuligheter på beslutninger som ikke er omfattet av rettsanvendelsesskjønnet.

Norges Skogeierforbund anfører at det må gjøres klart i et lovforslag at grunneier ikke må kunne pålegges utgifter når de ikke har til hensikt å bygge ut eiendommen sin. Det er viktig med en klar avgrensning av hensynssonen, slik at eiendommer som ligger utenfor hensynssonen ikke blir pålagt utgifter. Det vises ellers til høringssvaret fra Norges Bondelag som i det vesentligste støttes.

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) støtter forslaget om å sikre at planer både utarbeides og gjennomføres innenfor en samfunnsøkonomisk bærekraftig ramme. De påpeker behovet for å presisere i hvilken grad grunneierfinansiering er et

alternativ til utbyggingsavtaler. NVE mener det er viktig å inkludere eksisterende vassdrag, sikrings tiltak mot flom og skred, samt flomveier for overvann som en del av den totale infrastrukturen. De forutsetter at energiproduksjonsanlegg og nasjonale- og regionale nettanlegg også anses som en del av infrastrukturen. NVE savner omtale av samfunnssikkerhet i høringsnotatet og mener lovforslaget bør ses i sammenheng med kommunenes ansvar for samfunnssikkerhet. De mener forslaget kan stimulere kommunene til å gjennomføre nødvendige naturfarekartlegginger i egen regi, da det åpner for at kommunen kan forskuttere etablering av nødvendig infrastruktur og deretter kreve inn kostnadene fra dem som får utbyggingsklare tomter innenfor hensynssonen. Dette kan føre til at egnede utbyggingsarealer blir klarlagt tidlig. NVE stiller spørsmål ved om det vil bli for krevende for kommunene, spesielt de små, å ta i bruk hensynsone for infrastruktur som virkemiddel. Forslaget stiller store krav til kompetanse og medvirkning. NVE er i tvil om lovforslaget vil føre til at kommunene tar et større ansvar for samfunnssikkerheten, og frykter at naturfareutredninger fortsatt vil bli skjøvet ned på lavere plannivåer.

Norsk Eiendom støtter lovforslaget og mener det vil forbedre praksisen for utvikling av infrastruktur i utviklingsområder. De er positive til at detaljer kan fastsettes i forskrifter, noe som gir mulighet for justeringer basert på erfaring. Økt forutsigbarhet for utbyggere vil også gi økt forutsigbarhet for kommunenes planer for offentlig infrastruktur, og bidra til økt attraktivitet i områder med høye tomtepriser og uforutsigbare planprosesser. Foreningen støtter at bestemmelsene samles i et nytt kapittel i loven, og at betalingsforpliktelsen kan utvides fra 20 til 30 år. De er også positive til at kostnadsbidraget kan oppdateres hvert femte år, og at kommunen får dekket utgifter til planlegging av infrastrukturen. Norsk Eiendom foreslår at igangsettingstillatelse som kun gjelder riving, ikke skal utløse betalingsforpliktelse, og at områder hvor modellen skal benyttes angis på kommuneplannivå, med endelig avgrensning på et senere plannivå. De støtter justeringene i risikofordelingen mellom kommunen, grunneiere og utbyggere, og mener kommunens risiko er redusert gjennom mekanismene for forskuttering for infrastruktur. Foreningen foreslår presiseringer i lovforarbeidene om at betalingsforpliktelser bortfaller ved endring eller bortfall av rammetillatelse, og at kommunen skal fordele kostnadsbidraget ved flere byggetrinn. Norsk Eiendom støtter at kommunen skal dekke kostnader til infrastruktur som ikke er finansiert gjennom kostnadsbidrag når hensynssonen opphø-

rer, og foreslår en rettslig standard for når kommunen kan ta ut infrastrukturtiltak for å slippe kostnadsansvaret. De mener ubrukte midler ikke skal benyttes til annen infrastruktur, og foreslår at overskytende beløp tilbakeføres til grunneier eller utbygger. Dette kan skje ved at overskytende beløp i utgangspunktet tilbakeføres til grunneier ved tidspunktet for fastsettelse av infrastrukturområdet. Hvis grunneier ved tidspunktet for fastsettelse av infrastrukturområdet har opphørt som juridisk person, tilbakeføres det overskytende beløpet til innbetaler av midlene, altså utbygger på igangsettningstillatelsestidspunktet. Hvis både grunneier ved tidspunktet for fastsettelse av infrastrukturområdet og innbetaler av midlene har opphørt som juridisk person, overføres beløpet til grunneier ved utbetalingstidspunkt. De ber om at tiltak med blandede formål vurderes ut fra primærformålet, og at vurderingen av rekkefølgekrav underlegges samme domstolskontroll som vilkår i utbyggingsavtaler. Norsk Eiendom mener merverdiavgift er for lite omtalt i høringsnotatet, og foreslår at avtaler om realytelser skal være MVA-nøytrale. Foreningen mener at en slik modell sikrer at man unngår en rekke uheldige diskusjoner i etterkant av realiseringen av prosjektene, herunder spørsmål om kostnadsestimatene var satt unødig høyt av fiskale hensyn og hvordan midlene eventuelt skal komme området til gode. Norsk Eiendom mener det er en fare ved lovforslaget at kostnader til vedlikehold av eksisterende kommunal infrastruktur overføres til utbyggere, og foreslår derfor at det innføres en skranke for grunneierfinansiering av eksisterende infrastrukturtiltak som ikke har vært vedlikeholdt med normale intervaller på en god håndverksmessig måte. Dette bør være kommunens kostnadsansvar alene, slik at kommunen bør bære en andel av oppgraderingskostnadene.

Norsk Fjernvarme ser hensikten med lovendringen, men er bekymret for at energifleksible løsninger kan bli valgt bort hvis de anses som fordyrende infrastruktur. De mener det er viktig å stramme inn kravene i TEK17, slik at nybygg over 500 kvm bygges med vannbåren varme som dekker minst 80 prosent av oppvarmingsbehovet. Norsk Fjernvarme påpeker at endringer i byggeteknisk forskrift og byggesaksforskriften bør samkjøres med endringene til grunneierfinansieringen av infrastruktur for å øke energieffektivitet, energifleksibilitet og lokal energiproduksjon. De viser også til varslede endringer i energimerkeordningen som skal likestille bruk av fjernvarme og bygningsinterne varmepumper, og mener dette bør gjennomføres i sammenheng med lovendringen.

Norsk kommunalteknisk forening (NKF) er positiv til tiltak for å løse utfordringen med gratispassasjerer i områdeutbygginger og for å finne mer forutsigbare løsninger for finansiering av felles infrastruktur. De understreker viktigheten av forutsigbarhet i utbyggingsarbeid og påpeker at gratispassasjerer ofte har stoppet eller forsinket utbygginger i Norge. NKF ser at den foreslåtte modellen kan gjøre det økonomisk gunstig å være første utbygger, noe som er en viktig indirekte effekt. NKF mener lovforslaget flytter nye elementer inn i plan- og bygningsloven som kanskje ikke hører hjemme der, og at det endrer ansvars- og risikofordelingen mellom aktørene betydelig. Kommunene skal ta mer ansvar og større risiko, noe som forutsetter at de både evner og ønsker å gjøre det. NKF understreker at kommunene ikke bør oppfordres til å ta mer risiko enn nødvendig, i tråd med kommuneloven. Foreningen påpeker at et grunnleggende problem er manglende tillit mellom aktørene, og at tillit er avgjørende for alle prosesser. De mener det ikke er mulig å styre seg ut av mangelen på tillit med flere lover og regler. NKF hadde foretrukket et lovutvalg med bred deltakelse fra alle aktører for å løse utfordringene med finansiering av infrastruktur, noe som ville bygge tillit. NKF er positive til forslaget om at alle private aktører skal være med på å finansiere felles infrastruktur og mener det må jobbes mer helhetlig med områdeutvikling for å få en effektiv plangjennomføring. De mener de to foreslåtte finansieringsordningene bør være likestilte, og at hensynssone ikke skal foretrekkes fremfor utbyggingsavtale. Foreningen opplever forslaget som komplisert og detaljert, og at det flytter mye ansvar og risiko over på kommunen, noe som vil innebære større økonomisk risiko, spesielt for mindre kommuner. NKF er skeptiske til forslaget om uavhengig prisberegning, da det sender feil signal om manglende tillit til kommunene. De mener håndtering av merverdiavgift bør tas ut av lovforslaget og reguleres som utbyggingsavtaler, uten å integreres i planprosessen. NKF påpeker at finansieringsordningen også kan omfatte fylkeskommunal infrastruktur, noe som allerede oppleves som krevende og forsinkende i mange kommuner. De mener forslaget bør håndtere dette bedre ved å forplikte også fylkeskommunene og staten, slik at ikke bare kommunen er forpliktet til å bidra.

Norsk studentorganisasjon (NSO) støtter den overordnede målsettingen om å tilrettelegge for raskere boligbygging. De mener at innføring av studentboliger som et eget arealformål vil være et viktig tiltak for å få til raskere bygging av studentboliger. Studentboliger er trygge, gode og rimelige boliger for studenter, og fungerer som et vik-

tig utdanningspolitisk virkemiddel. De bidrar også til boligpolitikken ved å dempe prisene og åpne opp det generelle leiemarkedet. NSO påpeker at studenter er i en særegen livssituasjon med spesi-
fikke botider og behov, og at det er et stort potensial for effektivisering og forenkling i dispensasjonssaker. De mener det bør gis unntak fra fordyrende rekkefølgekrav som ikke bidrar til å bedre bomiljøet for beboerne.

Norsk Vann mener lovforslaget i for stor grad tar hensyn til byggebransjens finansielle strukturer, fremfor å fremme en bærekraftig utvikling til beste for samfunnet og fremtidige generasjoner. De mener plan- og bygningsloven er dårlig egnet for å regulere spørsmål om merverdiavgift, og at merverdiavgift på infrastruktur som skal overføres til kommunen bør reguleres gjennom merverdiavgiftsloven og kompensasjonsloven. Dette kan håndteres ved at kommunen bekrefter at anlegget skal overføres til den kommunale infrastrukturen. Norsk Vann påpeker at lovforslaget legger til rette for at private aktører kan inngå avtaler som øker kostnadsbildet uten kommunens kontroll. De mener dette kan føre til at modellen ikke blir benyttet, fordi risikoen blir for stor. Bestemmelsen kan også virke prosessdrivende, og der kommunen forskutterer kostnadsbidragene, kan dette anses som lån. Departementet bør vurdere om en slik finansieringsordning er i tråd med kommuneloven. Foreningen mener det innebærer en risikofaktor for kommunen når de må tilbakebetale et forskuttet beløp med fradrag for andre utbygges innbetaling. Norsk Vann stiller seg bak høringssvarene fra KS og NKF.

Norske boligbyggelags landsforbund (NBBL) er positive til forslaget om en ny modell for grunneierfinansiering av infrastruktur, men forutsetter at lovforslaget ikke øker risikoen for grunneiere eller utviklere utover det som er foreslått. De anbefaler at ikraftsettingen følges tett opp av departementet for å sikre smidig implementering og justeringer ved behov, gjerne gjennom pilotprosjekter i kommuner. NBBL påpeker at det ikke er gitt at resultatet blir raskere bygging, da både det nye og det gamle systemet vil eksistere samtidig. Endringene fra forrige høringsrunde i 2021 har redusert risikoen for kommunene, men NBBL mener dette også betyr økt risiko og kostnader for grunneiere og utbyggere. De understreker at risikoen ved privat boligutvikling allerede er høy i flere områder, noe som gir høye kostnader og priser for boligkjøpere. NBBL mener endringene bør bidra til en balansert risikofordeling og tettere samarbeid mellom kommuner og private aktører, for å øke forutsigbarheten for begge parter. NBBL ser behov for

forenkling som tilrettelegger for digitalisering og mer effektiv planlegging. Dette inkluderer å avgrense innsigelser til nasjonale og vesentlige regionale spørsmål, klargjøre grensegangen mellom nasjonale og kommunale krav, og sikre lik praktisering av merverdiavgift for utbygging av infrastruktur. De mener hensynet til boligbygging må prioriteres høyere og følges opp for å sikre stabil boligbygging.

OBOS BBL er positive til høringsforslaget og mener det løser mange av problemene knyttet til grunneierfinansiering av offentlig infrastruktur. De forstår kommunenes bekymring for risiko, spesielt knyttet til fastsettelse av kostnader lang tid før utførelse, og mener det er viktig at kommunene er trygge på modellen. OBOS mener lovforslaget er akseptabelt for både utbyggere og kommuner, og at kommunene må akseptere den «minimumsrisiko» som det reviderte forslaget innebærer. OBOS påpeker at dagens situasjon er uheldig, og at omfattende modeller for utbyggingsområder med flere eiendommer eller utbyggere ikke er lovregulert. De viser til at gratispassasjer-problematikken er reell og utfordrende, og at det er vanskelig å få med alle utbyggere som har nytte av et tiltak. Dette kan føre til en skjev fordeling av kostnader, hvor de første utbyggerne må bære en uforholdsmessig stor del av kostnadene, noe som kan forsinke oppstart og øke kostnadene for sluttbrukerne. OBOS mener at forhandlinger om utbyggingsavtaler ofte er skjeve, hvor kommunen dikterer innholdet og utbyggerne har begrensede valg. De ser det som positivt at betalingsplikten fremkommer gjennom et forvaltningsvedtak, noe som gir rettslige rammer og sikrer etterlevelse av vilkårene. Dette vil også bidra til økt forutberegnelighet, noe som gjør det lettere å gå inn i nye områder og komme i gang med utbygging. En utfordring med modellen er at arbeidet med reguleringsplaner med hensynssone om grunneierfinansiering vil bli mer omfattende og tidkrevende tidligere i prosessen enn dagens planer uten en slik hensynssone. OBOS mener dette kan føre til at samlet arbeidsinnsats blir mindre og det totale tidsforbruket reduseres. De påpeker at planprosessene allerede i dag tar for lang tid og forsinker boligbyggingen, og mener at dersom kommunene begrenser planarbeidet til å være en områdeplan uten for mye detaljering, bør innføring av en hensynssone ikke øke tidsbruken i planprosessen. De savner en bedre avklaring og eksemplifisering av hvor grensen går med hensyn til nødvendighet og forholdsmessighet. OBOS mener videre at merverdiavgift ikke er tilstrekkelig behandlet, verken i forslaget

til lovtekst eller i omtalen i høringsnotatet. De foreslår to alternativer for å sikre likebehandling av merverdiavgiftbelastning: enten at utbygger får tilbakeført merverdiavgiften via kommunen, eller at utbygger medtar merverdiavgift som en del av kostnadsbidraget og oversender justeringsoppstilling til kommunen. OBOS understreker at kommunen har god sikkerhet i form av at grunneiers ytelse (kontant- eller realytelse) skal være oppfylt før enten ramme-, igangsetting- eller brukstillatelse. De påpeker at det likevel stilles unødvendige krav om sikkerhet, for eksempel for en kontantytelse som skal være betalt før igangsettelse. OBOS mener at kommunen bør være forpliktet til å begrunne type sikkerhet, og ikke bare behovet for sikkerhet.

Oslo kommune støtter intensjonen bak forslaget om en ny finansieringsmodell for offentlig infrastruktur og er positiv til en ny finansieringsordning som kan være et hensiktsmessig verktøy. De er imidlertid usikre på om det reviderte forslaget vil fungere etter sin hensikt i en stor kommune som Oslo. Kommunen er opptatt av at bolig- og infrastrukturbygging best løses gjennom godt samarbeid og tydelig ansvarsfordeling, og at finansieringsmodellen ikke må føre til økt byråkrati og boligpriser. Kommunen påpeker at forslaget reiser en rekke uavklarte problemstillinger og spørsmål, både knyttet til innholdet i lovteksten og sammenhengen med plan- og bygningsloven. De er positive til et nytt regelverk dersom det kan bidra til å senke konfliktnivået og oppnå de intensjonene som er redegjort for, men er usikre på om lovforslaget vil fungere etter sin hensikt, spesielt for store kommuner. Oslo kommune mener lovforslaget bør høres på nytt når uklarheter og feil er tydeliggjort og rettet, og at det bør gjennomføres en pilot i både små og store kommuner. Kommunen er positiv til muligheten for å forskuttere nødvendig infrastruktur, men mener veien for å oppnå dette er komplisert og tidkrevende. De påpeker at det er intern motstrid i lovforslagets bestemmelser om forskuttering, og at det er uklart hvilken detaljeringsgrad som kreves. For å bidra til raskere boligutvikling, må modellen fungere optimalt fra start til slutt, noe kommunen er usikker på om er gjennomførbart, spesielt i pressområder. Oslo kommune trenger fleksibilitet til å avklare nødvendig infrastruktur gradvis og i takt med detaljeringsnivået for de ulike plantypene og planleggingsverktøyene. De mener det nye verktøyet ikke vil være hensiktsmessig i fortetningsområder og at lovforslaget ikke bør tvinge kommunene til å lage områdereguleringer, som ofte er tid- og ressurskrevende. Det er viktig at hensyns-

sonen ikke blir et forsinkende element og at den foreslåtte modellen ikke legger begrensninger på bruken av utbyggingsavtaler. Kommunen er positive til innføringen av områdeutviklingsstrategi i lovverket, men presiserer at oppgradering av eksisterende infrastruktur ikke må falle utenfor. De understreker at det må være adgang til å fastsette bestemmelser om krav til særskilt rekkefølge av nødvendige feltinterne funksjoner, og at kommunene må kunne gjøre nødvendige endringer i senere prosesser. Det er viktig at kommunen kan tilføre nye infrastrukturtiltak basert på endringer i infrastrukturbehovet, og at dette kan omfattes av reviderte kostnadsberegninger. Oslo kommune ønsker presisert at det vil være mulig å inngå avtaler med utbyggere innenfor hensynssonen om boligpolitiske forhold, uten at det alltid er tale om realopparbeidelse. De ber om at hensynssonen kan videreføres i ny planbestemmelse etter 30 år, eller at det kan inngås utbyggingsavtaler for etablering av gjenværende infrastruktur. Kommunen ønsker også at behovet for overvannshåndtering og lokale klimautfordringer inkluderes, og foreslår differensieringsregler som motiverer til klimavennlige løsninger. Kommunen mener departementet tar for lett på mulighetene for å måle belastning med presisjon, og at det ikke er ønskelig å foreta matematiske beregninger av infrastrukturbelastning. Oslo kommune påpeker at kommunal forskuttering av infrastruktur innenfor en hensynssone kan ha negative økonomiske konsekvenser for kommunen, for eksempel dersom kommunens antakelse om utvikling i området ikke slår til. Kommunen viser også til at bruken av den nye modellen vil medføre behov for økte ressurser til administrasjon. Slik byråd for byutvikling forstår lovforslaget, vil det kreves ekstra ressurser til saksbehandling på alle stadier i saksbehandlingen, fra kommuneplan til byggesak. Årsaken er at det kreves nye oppgaver, herunder undersøkelser, varsling, samarbeidsrutiner, kostnadsberegninger, løpende oppdateringer osv. Dette kan føre til både økte kostnader og økt saksbehandlingstid. Kommunen anfører videre at for at den nye finansieringsordningen skal kunne bidra til raskere boligutvikling, må den fungere optimalt fra start til slutt. I motsatt fall vil modellen kunne føre til tregere boligutvikling, da det legges opp til en svært ressurskrevende saksbehandling i tillegg til begrensninger for anvendelsen av gjeldende lovverk. Oslo kommune er svært usikre på om de prosessene man må gjennom for å oppnå raskere boligbygging er gjennomførbare.

Aud Hellstrøm, på vegne av 60 privatpersoner på Nordstrand i Oslo kommune, stiller spørsmål

ved hvorfor det ikke legges opp til endringer i kapittel 18 om refusjon, og ber om at det utarbeides løsninger som fjerner dagens urimelige konsekvenser for tredjeparter ved refusjon og opparbeidelsesplikt.

Regelrådet mener at problemene etter gjeldende rett og målene med forslaget er godt beskrevet, og at behovet for endringer er gjort rede for. Departementet har utredet alternativer der det er aktuelt og begrunnet valg av tiltak, og det styrker utredningen at berørt næringsliv har blitt involvert i arbeidet. Forslaget vil ikke medføre direkte negative konsekvenser for næringslivet, og de positive virkningene er tilstrekkelig utredet, forutsatt at kommunene tar i bruk verktøyet. Rådet understreker viktigheten av at kommunene, også de mindre, har tilstrekkelig kunnskap og ressurser for å gjennomføre de nye oppgavene. De anbefaler at departementet setter opp en konkret tidsramme for evaluering av regelverket. Regelrådet mener at forslaget er utformet slik at målene nås til en relativt lav kostnad for næringslivet. Rådet påpeker også at departementet diskuterer alternative løsninger i høringsnotatet, og selv om ingen reelle alternative modeller presenteres fullt ut, er alternative tiltak tilstrekkelig utredet. De mener at næringslivet som blir berørt, er lite beskrevet i høringsnotatet, men anser det ikke som en alvorlig mangel da det er tydelige henvisninger til tidligere utredninger. Likevel kunne departementet ha inkludert noen beskrivelser for de mest relevante forslagene. Regelrådet er bekymret for at byggenæringen i kommuner som ikke tar i bruk den nye finansieringsordningen, vil gå glipp av de positive virkningene. De savner en drøfting av hvordan de positive virkningene kan spres til en større del av næringslivet, og understreker viktigheten av informasjon og veiledning fra departementet. Rådet mener at departementet kunne problematisert regelen om at utbyggerne bare skal dekke det som synes rimelig, og drøftet hvilke virkninger dette kan medføre. Rådet savner også en vurdering av kommunenes, særlig mindre kommuners, mulighet til å oppfylle reglene som stiller store krav til ressurser og kompetanse. De etterlyser en omtale av behovet for veiledning til kommunene og påpeker utfordringer knyttet til likebehandling. Regelrådet har ikke sett at hensynet til små virksomheter er spesielt vurdert i høringsnotatet, og det er heller ikke gitt en tilstrekkelig vurdering av om små og store utbyggere står overfor de samme utfordringene. Regelrådet berømmer departementet for å ta tak i problemstillingen med lite effektiv eiendomsutvikling i Norge og forsøke å forenkle prosessene. Regelrådet oppfatter at hovedbyrden i

forslaget legges på kommunene, men at målene kan oppnås til en relativt lav kostnad for næringslivet, forutsatt at kommunene lykkes.

Samskipnadsrådet støtter at fastsetting av beløpsstørrelse for utbyggingsavtaler bør skje i forbindelse med reguleringsplaner, men mener at målet for endringene også bør være forenkling av regelverket og raskere, mer effektive prosesser. De er bekymret for at aktivt samarbeid mellom grunneiere, andre aktører, beboere og interesserte vil bli krevende å gjennomføre i praksis og kan forlenge prosessene. Av denne grunn støtter ikke Samskipnadsrådet denne delen av forslaget til ny finansierungsordning. Rådet mener at studentboligbygging bør unntas infrastrukturkostnader for å holde husleien lav for studentene. De påpeker at alle kostnader i et studentboligprosjekt utover statstilskuddet finansieres gjennom studentenes husleie, og at infrastrukturkostnader vil øke husleien.

Sandnes kommune ser positivt på forslaget om en ny modell for finansiering av infrastruktur og mener det vil bidra til en mer forutsigbar gjennomføring av reguleringsplaner for både utbyggere og kommunen. Dette kan føre til at flere planer blir gjennomført raskere. Kommunen anser imidlertid modellen som komplisert og påpeker at den har uløste problemstillinger og risiko, spesielt knyttet til om utbyggingen innenfor en sone blir ferdig innen 20 eller 30 år. De foreslår å vurdere et risikotillegg i finansierungsmodellen. Forslaget vil medføre flere og nye oppgaver for kommunen og være mer krevende enn dagens system. Kommunen mener det vil være vanskelig å overholde dagens 12-ukersfrist for førstegangsbehandling av planer og foreslår å utvide fristen. De påpeker også at det er utfordrende å fastsette kostnadsbidragets størrelse i kommuneplanen på et overordnet nivå. Sandnes kommune foreslår at kommunen fritas for å delta i finansiering av infrastrukturtiltak som skoler og barnehager, og at det legges til rette for å fravike hensynssonen i spesielle tilfeller, for eksempel når utbygging deles opp i flere planer med kun én utbygger. De foreslår også at den femårige oppdateringen av kostnadsbidraget inkluderes i høring av handlings- og økonomiplan, og at vedtaket skjer som del av samlet økonomiplanvedtak i kommunestyret.

Sola kommune er positiv til forslaget om innføring av hensynssone med krav om grunneierfinansiering, da det avhjelper utfordringer i dagens regelverk for privat finansiering av nødvendig infrastruktur. De mener forslaget bygger på kjente løsninger utviklet gjennom praksis, og at modellen er enklere å praktisere med en mer

balansert og håndterbar risikobelastning enn tidligere lovforslag. Dette er viktige grep for at ordningen skal bli brukt i praksis og få tilsiktet effekt. De mener det er viktig at nødvendighetsvurderingen kommunen gjør etter plan- og bygningsloven § 12-7 sammenfaller med rekkefølgekravene. Sola kommune anser det som uproblematisk at infrastrukturen som private skal bekoste må framgå direkte av arealplanen. De understreker at modellen må fungere godt også i utbygde områder, ikke bare i tidligere ubebygde områder. Rekkefølgetiltak i slike områder vil ofte innebære endringer, utvidelser og kapasitetsombytting på etablert infrastruktur.

Statens vegvesen (SVV) mener at innføring av egne bestemmelser for «mindre endringer» i kapittel 12 A vil øke kompleksiteten, og at berørte parter og myndigheter alltid bør varsles. SVV påpeker uklarheter i høringsnotatet om statlige myndigheters plikt til å delta i planprosessen når kommunen varsler planoppstart for planer om grunneierfinansiering av infrastruktur.

Statistisk sentralbyrå (SSB) har tidligere sett på muligheten for å gjøre geografiske analyser basert på plan- og matrikkeldata for å kunne identifisere framtidige fortetnings- og transformasjonsområder. Innføring og bruk av hensynssoner med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur i utbyggingsområder vil kunne være et bidrag for å identifisere fremtidig fortetting og transformasjon gjennom GIS-analyser.

Statsbygg er positiv til høringsforslaget og ser flere fordeler med modellen, som økt forutsigbarhet for utbyggere og en mer rettferdig fordeling av forpliktelser. De mener at en klargjøring av betalingsbeløp er viktig for budsjett- og kalkylesammenheng. Modellen kan redusere faren for gratispassasjerer. For at modellen skal fungere godt, må kommunene investere betydelige ressurser i koordinering, prosjektering og kostnadsberegning. Det er risiko for at det kan ta lang tid å avklare grunneier/utbyggers fremtidige infrastrukturforpliktelser, og reguleringsplanarbeidet kan bli forsinket, noe som kan utfordre oppstart av byggeprosjekter. Kommunene kan pådra seg økonomisk risiko hvis nødvendig infrastruktur ikke er fullfinansiert når hensynssonen opphører. Reglene er best egnet for større utbygginger, som sentrumsutbygginger og transformasjonsområder. Statsbygg antar at det fortsatt vil være behov for finansiering av infrastruktur via utbyggingsavtaler. De foreslår å bruke en referanserente som NIBOR med et prosentvis påslag ved refusjon av for mye innbetalt kostnadsbidrag.

Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus er positiv til intensjonen bak ordningen og ser fordeler ved å unngå «gratispassasjerer». De påpeker at refusjonsreglene er krevende i praksis og at kommunen må ha spillerom i sine vurderinger på grunn av prosessrisiko. Forslaget gir kommunen vidt rom til skjønnsmessige vurderinger, som kan ha store økonomiske konsekvenser, noe som kan være problematisk for rettssikkerheten og tilliten til forvaltningen. Statsforvalteren mener det er behov for klargjøring av enkelte punkter, spesielt hvordan deres prøving skal skje, og om det skal tas hensyn til fortjeneste eller markedsverdi ved utbygging. Det er også uklart om det skal gjøres fradrag for eksisterende bebyggelse ved beregning av antall kvadratmeter bruksareal (BRA). Forholdet til riving av eksisterende bebyggelse i løpet av hensynssonens virketid bør også klargjøres. Regelen om at kostnadsbidragene ikke skal være «urimelig tyngende» kan påklages av grunneiere, noe som kan være tidkrevende og innebære prosessrisiko for kommunene. Det bør også klargjøres hvem som skal betale for økte kostnader ved opparbeidelse av infrastruktur, og hvilken innvirkning endringer i bidrag kan ha for andre grunneiere. Kommunen disponerer de innbetalte kostnadsbidragene, men kan ha økonomisk egeninteresse i bruken av midlene. Det er viktig å sikre at kommunens vurderinger begrunnes på en måte som ikke skaper tvil om økonomiske egeninteresser. Statsforvalteren uttrykker bekymring for hvordan planendringer kan oppleves av borgerne og grunneierne, spesielt hvis de påvirker kommunens betalingsforpliktelser. Strengere krav til begrunnelse er nødvendig når kommunens økonomiske interesse er klar og direkte. Kommunen kan ha plikt til å gjøre planendringer ved store kostnadsoverskridelser som gjør utbygging urealistisk. Forslaget legger opp til omfattende klagerett, og mange klager kan påklages på nytt ved periodeoppdateringer. En reduksjon i kostnadsbidrag kan medføre underskudd som må dekkes inn av noen, og oppdatering av kostnadsbidraget kan være komplisert.

Statskog SF mener at det foreslåtte regelverket kanskje ikke passer like godt for eiendomsutviklingsprosjekter i mindre sentrale strøk. Statskog SF kritiserer bruken av begrepet «grunneierfinansiering» da det kan gi inntrykk av at grunneieren alene skal bekoste infrastrukturen. De foreslår en mer presis begrepsbruk som tydelig skiller mellom ulike rettssubjekter som grunneiere og festere. De understreker viktigheten av at både berørte grunneiere og festere varsles ved planoppstart, og at kostnadsbidraget øremerkes

til dekning av det spesifikke infrastrukturbehovet som utløser betalingsforpliktelsen. Det bør være en klar sammenheng mellom infrastrukturen som skal betales for og behovet som tiltaket utløser. Hvis det ikke er noen rimelig sammenheng, er det vanskelig å begrunne ansvaret. Statskog SF stiller spørsmål ved hvordan man skal håndtere situasjoner hvor kostnadsbidrag er innbetalt, men infrastrukturen ikke blir etablert. De savner også en drøftelse av hvordan interkommunalt plansamarbeid kan løse utfordringer med infrastruktur som går på tvers av kommunegrenser. De etterlyser en drøftelse av forhold opp mot tomtefesteloven § 6, som gjelder avtaler om lån og tilskudd. Statskog SFs innspill viser behovet for et fleksibelt og presist regelverk som tar hensyn til ulike aktører og situasjoner i eiendomsutvikling.

Stavanger kommune er generelt positive til lovforslaget om grunneierfinansiert infrastruktur og mener at de foreslåtte endringene kan redusere økonomisk risiko for kommunene, avhengig av hvilken rolle kommunen tar. De påpeker imidlertid at bruken av hensynssone krever økte administrative ressurser og kompetanse, noe som kan begrense bruken av ordningen. Kommunen ser at modellen kan bidra til effektive gjennomføringsstrategier og støtter intensjonen om å avklare omfang og kostnader på rekkefølgekrav og infrastruktur tidlig i planprosesser. Dette kan forhindre store samfunnsmessige kostnader ved forsinket og fordyret gjennomføring av planer. Kommunen mener at lovforslaget gir større åpenhet og offentlighet omkring utbygges bidrag til nødvendig infrastruktur og gir både kommunen og utbyggerne større fleksibilitet. De påpeker imidlertid at dette er krevende prosesser, spesielt for mindre kommuner med begrensede ressurser. Forslaget om medvirkning og en særskilt redegjørelse for tilretteleggingen til planens gjennomføring forutsetter at planen som vedtas skal være mest mulig omforent blant grunneierne og andre berørte. Kommunen er bekymret for at forslaget kan bety at kommunen må ta et større økonomisk ansvar for infrastrukturen, som egentlig utbyggerne skal ta. De understreker viktigheten av at planmyndigheten og det lokalpolitiske vedtaket fastsetter hva som er nødvendig infrastrukturtiltak for utbyggingen. Kravet om å gi bestemmelser om omfang og kvalitet på infrastrukturen innebærer omfattende vurderinger i en tidlig fase, noe som kan føre til diskusjoner med utbyggerne om kostnadsberegningen og belastningen på den enkelte utbygging. Kommunen ser det som positivt å bruke ekstern rådgiver for å skape trygghet for utbyggerne i forhold til riktigheten av bereg-

ningene. De stiller spørsmål ved hvordan fastsettingen av den øvre grensen for kostnadsbidraget skal gjøres når kostnadene ikke skal fremstå som urimelig tyngende. Kommunen mener det bør settes tydeligere rammer for kostnadsbidraget og at utfordringen med merverdiavgift må løses i samarbeid med finansdepartementet. Kommunen foreslår at mekanismer som fordeler risikoen mellom de som gjennomfører infrastrukturtiltakene og de som nyter godt av disse, men ikke betaler fullt ut sitt kostnadsbidrag, bør vurderes. De stiller også spørsmål ved hvordan kommunen skal forholde seg til private detaljreguleringsforslag dersom hensynssone for grunneierfinansiering ikke er gjort i overordnede planer. De er skeptiske til forslaget om en områdeutviklingsstrategi som erstatning for ordinær områderegulering og foreslår at en slik strategi behandles som planprogram, fulgt opp av en områdereguleringsprosess for å sikre forutsigbarhet og ivareta grunneiers rettssikkerhet.

Tekna Samfunnsutviklerne støtter generelt målet med lovforslaget om en mer rettferdig fordeling av kostnader til offentlig infrastruktur mellom utbyggere. De mener at reglene vil gi kommunene større hjemmel til å ta initiativ og ansvar for gjennomføring av arealplaner i samarbeid med aktørene som skal praktisk gjennomføre utviklingen. Samtidig påpeker de at reglene er omfattende og virker kompliserte, og at hensynssone om grunneierfinansiering kun vil være en del av elementene i plansaker. Tekna mener at ordningen vil kreve økt kompetanse og kapasitet til saksbehandling i kommunene, noe som igjen fordrer styrket kommuneøkonomi. De understreker at kommunenes gjennomføringsevne vil være avgjørende for en god praktisering av metoden for grunneierfinansiering av infrastruktur, og at ordningen passer best for kommuner med jevnlig erfaring med slike saker. Forslaget gir vid adgang til forskrifter, noe som kan gjøre den endelige rekkevidden av lovforslaget større. Tekna Samfunnsutviklerne foreslår at noen av bestemmelsene legges til forskrift for å gjøre situasjonen enklere ved fremtidig behov for endringer.

Trondheim kommune støtter ikke endringsforslaget slik gjennomføringsmodellene er utformet i høringsforslaget. De viser til sitt tidligere høringsvar i 2021 og mener at mange av de opprinnelige bekymringene fortsatt ikke er løst. Kommunen uttrykker bekymring for at de foreslåtte modellene er for kompliserte og innebærer for mye arbeid, ansvar og økonomisk risiko for kommunen, noe som kan føre til at de ikke vil bli brukt. Kommunen har erfart at problemstillingene varierer fra område

til område når det gjelder større utbyggingsområder og store endringer i infrastruktur. De mener at behovet for avtaler og gjennomføringsmodeller må vurderes konkret i hver enkelt sak, og at lovforslaget begrenser denne fleksibiliteten ved å foreslå svært detaljerte regler. Dette gjør loven lite dynamisk og kan innskrenke kommunens mulighet til å tilpasse modeller til prosjektene og organiseringen. Lovforslaget legger opp til et detaljeringsnivå for infrastruktur, kostnadsberegning og utbyggingsvolum som ikke er realistisk i kommuneplanarbeid og knapt nok i reguleringsplanarbeid. Dette kan føre til at planarbeidet blir mer tidkrevende og dyrere enn i dag. Kommunen mener at lovforslaget fortsatt er mangelfullt utredet med hensyn til konsekvenser for kommuneøkonomien, og viser til kommunelovens bestemmelser om den finansielle forvaltningen av midler og gjeld. Når det gjelder forskuttering, er kommunen bekymret for at de kan ende opp med ansvaret for forskutteringen på ubestemt tid dersom utbyggere ikke fullfører sine betalingsforpliktelser. Dette er ikke i tråd med kommuneloven § 14-1. Kommunen mener at endringene vil innebære vesentlig større økonomisk risiko enn dagens modeller for økonomiske forpliktelser og transaksjoner. Kommunen er også bekymret for at forslaget legger opp til en sammenblanding av kommunens rolle som planmyndighet og ansvar for plangjennomføringen, noe som kan føre til mindre fokus på det planfaglige. De finner det betenkelig at innbetaling av kostnadsbidrag skal anses som oppfyllelse av rekkefølgekrav, da det kan dispensere fra rekkefølgekrav uten nærmere vurdering av det planfaglige grunnlaget. Klagadgangen ved fastsettelse av kostnadsbidrag kan være både prosess- og konfliktskapende. Kommunen mener at det bør stilles krav om rettslig prøving av gyldigheten av plan og rekkefølgekrav innen visse frister for å forhindre taktisk inngåelse av utbyggingsavtaler. Trondheim kommunes praksis bygger på prinsippet om at alle kostnader som er en følge av et utbyggingsprosjekt, skal bæres av prosjektet.

WWF Verdens naturfond påpeker at bit-for-bit nedbyggingen av norsk natur er en stor trussel mot biologisk mangfold og friluftsverdier, og at det er nødvendig å få bukt med dette for å nå målene i FNs naturavtale om naturvern og naturrestaurering. En utfordring er mangelen på en overordnet oversikt over hva man har, hva man mister, og hvilke arealer som egner seg for restaurering. Det koster heller ikke noe i dag å bygge ned naturkapitalen. WWF ser at de foreslåtte lovendringene kan snu denne utviklingen. Forslaget om et mer forutsigbart finansieringssystem for

infrastruktur støtter opp under et viktig politisk mål som WWF har foreslått lenge, nemlig innføring av en naturavgift. Formålet med en naturavgift er todelt: å styre utbygging vekk fra områder med høye naturverdier ved å gjøre det dyrere å bygge ut i slike områder, og å kompensere for tap av naturverdier ved gjenetablering eller restaurering av tilsvarende naturverdier et annet sted, slik at man unngår netto tap av naturverdier. WWF mener at en obligatorisk naturavgift bør innarbeides i alt planverk for å forhindre tap av viktige naturverdier.

Østfold fylkeskommune støtter forslagene til endringer i plan- og bygningsloven som kan bidra til raskere gjennomføring av byutvikling og boligbygging. De mener at forslaget sikrer privat finansiering av nødvendig infrastruktur, bidrar til en mer rettferdig kostnadsfordeling og løser problemet med «gratispassasjerer». Fylkeskommunen har flere roller som blir berørt av lovendringsforslaget, inkludert samferdsel, vann og avløp, lekeområder, parker og sosiale møteplasser. De ser positivt på justeringene i forslaget som kan gjøre det lettere å ta i bruk verktøyet, som muligheten for kommunene til å synliggjøre fremtidige krav til grunneierfinansiering uten å måtte legge inn bestemmelser. Fylkeskommunen mener at kommunene bør få dekket sine utgifter til planlegging av infrastrukturen, beregning av kostnader, inngåelse av avtaler om forskuttering og realopparbeidelse. De anbefaler at det utarbeides veiledere som redegjør for den praktiske bruken av det nye virkemiddelet, og at veilederen om utbyggingsavtaler oppdateres. De peker på at insentiver til økt utnyttelsesgrad kan gi effekt, men advarer om at dette kan øke presset på andre hensyn som kulturminner, bokvalitet og grønnstruktur. Fylkeskommunen understreker viktigheten av helhetlige planprosesser og mener at det ikke bør være mulig å foreta mindre endringer i bestemmelsene uten medvirkning fra eiere, festere og andre berørte. De anbefaler at begrepet «andre berørte» tydeliggjøres i en veileder. Områdeutviklingsstrategier bør være gjenstand for medvirkning, og det bør klargjøres hvilke prosesskrav som gjelder ved utarbeiding og endring av disse strategiene. Østfold fylkeskommune er positiv til tidlig involvering og medvirkning som regional infrastrukturmyndighet og ønsker et godt samarbeid med kommunene. De uttrykker usikkerhet om konsekvensene for fylkeskommunen som vegeier og anbefaler at det utarbeides en veileder som tydeliggjør fylkeskommunens rolle. Det er viktig å klargjøre hvem som blir ansvarlig for resterende andel for tiltak på fylkesvei, da fylkeskommunens investere-

ringsmidler er bundet opp i handlingsprogram og økonomibudsjett. Fylkeskommunen påpeker at uavhengige sakkyndige bør beregne kostnadene av tiltakene, men at dette krever et bredt kunnskapsgrunnlag som kan være vanskelig å fremskaffe på kommuneplannivå.

Ålesund kommune stiller seg kritisk til forutsetningene som følger med den nye modellen for grunneierfinansiering av infrastruktur og foreslår at det settes ned et bredere utvalg for nye vurderinger. Kommunen mener at modellen ikke sikrer det nødvendige handlingsrommet kommunene trenger, gitt de ulike utbyggingsområdene og stedlige utfordringene de står overfor. Selv om intensjonene bak lovforslaget er gode, og kommunen er positiv til innføring av nye virkemidler, mener de at modellen er dårlig tilpasset den store variasjonen i utbyggingsområder. Kommunen påpeker at det er høy grad av usikkerhet rundt utbyggingsområder, om de blir bygd ut, i hvilket omfang og tidsperspektivet for dette. De mener at konsekvensen av lovendringene er at kommunene får for stor økonomisk risiko og ansvar for å bekoste høye gjenstående kostnader for infrastruktur når perioden for hensynssoner løper ut. Ålesund kommune ber om at lovutvalget finner løsninger for bedre å balansere den økonomiske risikoen. Kommunen er også bekymret for at modellen medfører tunge planprosesser med krevende vurderinger som vanskelig kan gjøres på planstadiet. De mener at det bør forenkles hvilke rettslige vurderinger som skal gjøres på planstadiet, når hensynssoner skal etableres og kostnadsberegning fastsettes. Det er også behov for å sette rammer for klageadgangen og for klageinstansens overprøving. Ålesund kommune mener at det er uklart hvilke forutsetninger og rammer lovutvalget har tiltenkt bruken av den nye modellen. De etterlyser en mer inngående redegjørelse for hvordan den nye modellen foreslås brukt i forhold til utbyggingsavtaler og hvilke konsekvenser endringene kan gi. Kommunen understreker at nytt regelverk må innføres under forutsetning av at kommunen ikke samtidig forpliktes å ferdigstille infrastruktur dersom grunneierfinansiering ikke dekker denne. Kommunen er bekymret for at forslaget fører til økt administrasjon i alle ledd knyttet til arbeidet med reguleringsplaner og stiller spørsmål ved om beregningsgrunnlaget dekker alle faktiske administrative kostnader. De mener at det er uheldig at kommunene må benytte ekstern og uavhengig konsulent selv om de har kompetanse på området, da dette hindrer utvikling av egen kompetanse og kan for-

dyre planarbeidet. Ålesund kommune ber om at det vurderes regler som sikrer samtidig betalingsplikt for grunneierne innenfor hensynssoner, mer i tråd med bruken av refusjonsreglene. De mener at en samtidig betalingsplikt kan lempe på økonomisk risiko og ansvar som modellen legger på kommunen. Kommunen støtter også høringssvarene til KS og Norsk Vann.

5.5 Departementets vurderinger

Advokatforeningen savner en nærmere omtale av merverdispørsmålet. Departementet har fått bistand fra CMS Kluge Advokatfirma til å utarbeide en mer helhetlig løsning enn den som var foreslått i høringen, som bedre ivaretar kommunens og utbyggernes interesser. *Boligprodusentenes forening*, *Bergen kommune*, *KS*, *Lørenskog kommune*, *Norsk Eiendom* og *OBOS* har uttalelser i samme retning. *Asker kommune* mener merverdiavgift ikke bør løses i plan- og bygningsloven. *Norsk kommunaltekniske forening (NKF)* og *Norsk Vann* har synspunkter i samme retning. *Drammen kommune* påpeker at det er problematisk dersom plan- og bygningsloven skal regulere merverdiavgift for infrastrukturiltak innenfor hensynssonen, når håndtering av merverdiavgift allerede er regulert i eget lovverk. Justeringsavtaler er frivillige, og det kan forekomme endringer i lovverket i løpet av finansierungsordningens periode.

Departementet har valgt en løsning som går ut på at kommunen må gi en bestemmelse til hensynssonen etter lovforslaget § 12 A-2 første ledd bokstav h om merverdiavgift som er styrende for hva som skal tas med i de samlede estimerte kostnadene for infrastrukturen. Merverdiavgift som det ikke oppnås fradragsrett eller kompensasjon for skal medtas. Dette skal sikre en rettferdig ordning. Det vises til merknadene til § 12 A-2 første ledd bokstav h, § 12 A-4 tredje ledd bokstav f og § 12 A-9 andre ledd.

Advokatforeningen tar videre opp at kommunen må være ansvarlig for samordningen mellom kommune og sektormyndigheter, og at dette bør være en aktiv rolle.

Departementet er enig i dette, og slikt aktivt samarbeid er regulert i lovforslaget § 11-8 a og 12 A-1 fjerde ledd. Departementet mener imidlertid at berørte offentlige organer også skal bidra aktivt til effektive samordningsprosesser med kommunen. Ved å føye til en slik bestemmelse oppstår det en gjensidig forpliktelse mellom kommunen og sektormyndigheten om å være aktive i samarbeidet.

Foreningen anbefaler en egen unntaksregel for å tydeliggjøre at eiendommer som ikke skal bygges ut er unntatt fra betalingsplikten som gjelder for utbyggingen innenfor hensynssonen.

Departementet skal bemerke at det er riktig at eiendommer som ikke skal bygges ut er unntatt fra betalingsplikten. Dette slås fast ved at det i § 12 A-1 første ledd bokstav a første punktum framgår at det skal betales kostnadsbidrag før det gis igangsettingstillatelse. Enhver som leser dette, bør forstå at det bare er ved utbygging det vil være krav om igangsettingstillatelse. Departementet mener derfor at dette er tilstrekkelig som en generell bestemmelse.

Foreningen anbefaler også at det stilles krav til kostnadsberegning av rekkefølgekrav i reguleringsplaner uten hensynssone om grunneierfinansiering.

Departementet følger ikke dette opp nå, da det går utenfor det som har vært på høring og krever en nærmere konsekvensanalyse.

Foreningen ønsker sammenfall i reglene om rekkefølgekrav og forholdsmessighet etter kapittel 12 A og kapittel 17. Foreningen understreker at utbyggere ikke skal pålegges urimelige kostnader, og at lovendringen bør sikre økt forutsigbarhet og effektivitet i plan- og byggesaksprosessen. Norsk Eiendom har synspunkter i samme retning.

Departementet viderefører bestemmelsen om at kostnadsbidraget ikke skal fremstå som urimelig tyngende i forhold til utbyggingens forventede bruk og nytte av infrastrukturen, og mener dette må være tilstrekkelig for å sikre mot urimelige kostnader. Departementet foreslår av forenklingshensyn ikke å videreføre bestemmelsen om at fordelingen ikke skal fremstå som urimelig tyngende for grunneierne eller utbyggerne imellom.

Foreningen foreslår en varslingsregel i forkant av at det blir fastsatt en områdeutviklingsstrategi, og understreker at strategien kun skal være et signal om kommunens foreløpige vurderinger, og at endringer kan forekomme senere.

Departementet har imøtekommet forslaget om varslings i plan- og bygningsloven § 11-8 a tredje ledd. Det legges nå opp til at strategien skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Det er i departements omtale av strategien også poengtert at det kan komme senere endringer.

Foreningen påpeker at hyppige endringer i vedtatte planer kan svekke forutsigbarheten for utbyggerne, og ber departementet vurdere om ordlyden bør justeres.

Departementet har mottatt sterke signaler fra flere kommuner, blant andre Oslo kommune, som mener det må være fleksibilitet og reduserte krav til saksbehandling. Departementet mener den foreslåtte utformingen av lovforslaget § 12 A-10 på en god måte balanserer de ulike hensynene og motstridende interessene som gjøre seg gjeldende mellom aktørene når planer endres.

Foreningen ønsker at departementet skal presisere hvilke samfunnshensyn som kan vektlegges ved vurdering av unntak fra rekkefølgekrav.

Departementet har valgt å forenkle bestemmelsen i lovforslaget § 12 A-7 tredje ledd i forhold til høringsforslaget, hvor det var krav om at det bare kunne gjøres unntak dersom «ingen viktige samfunnshensyn taler imot». Avgjørelsen er undergitt fritt skjønn, og loven setter ikke noen nærmere vilkår for avgjørelsen, noe departementet mener er en bedre løsning, ikke minst fordi den dermed kan bli mindre prosessdrivende.

Foreningen mener det er behov for en øvre grense for usikkerhetsmarginen ved estimeringen av infrastruktur. *Askøy kommune* har synspunkter i samme retning. *Bane NOR* konsernet (BN) har synspunkter i samme retning og uttrykker bekymring for at underskudd fra infrastrukturtiltak kan belastes de siste utbyggerne innenfor hensynssonen, noe som kan føre til urettferdig og urimelig fordeling av kostnadene. *Moss kommune* har synspunkter i samme retning og er bekymret for at de vil bære risikoen for kostnader, og at eksisterende bebyggelse kan lide dersom det ikke oppnås full kostnadsdekning. *Bærum kommune* har også synspunkter i samme retning, og påpeker de utbyggerne som kommer til senere kan få et høyere kostnadsbidrag enn de som slapp til først. Det kan spørres om dette er en rimelig og fornuftig løsning. I ytterste konsekvens kan dette også føre til at kommunen vil bli sittende igjen med de økte kostnadene for infrastrukturoppføringen, uten å ha noen flere utbyggere igjen å fordele kostnadsøkningen på ettersom forslaget stenger for å belaste merkostnader på utbyggere som allerede har fått rammetillatelse. Hvis det ikke er flere rammetillatelser som skal gis innenfor hensynssonen, er det med andre ord kommunen som må bære merkostnadene alene. *Drammen kommune* trekker også fram økonomisk risiko, og mener det er et godt grep at de estimerte kostnadene for infrastrukturen skal oppdateres periodevis, senest hvert femte år. Likevel ser kommunen at finansieringsordningen vil innebære høy finansiell risiko for kommunen, spesielt siden oppdatert kostnadsbidrag ikke kan være urimelig tyngende, og kommunen må dekke eventuelle udek-

kede kostnader når ordningen opphører. *Norsk Eiendom* foreslår at det fastsettes en rettslig standard for når kommunen kan ta ut infrastrukturtiltak for å slippe kostnadsansvaret. *Bærum kommune* påpeker at det i seg selv er en risiko at for mye av den kommunale planleggingen kan tenkes å bli overlatt til konsulenter.

Departementet finner ikke grunn til å følge opp krav om en øvre sikkerhetsmargin i lovforslaget, og viser til at lovforslaget nå er blitt langt mer innrettet mot å sikre at kommunen håndterer økonomisk risiko på en betryggende måte, blant annet gjennom kravet om at kommunen mer løpende skal vurdere fremtidig fare for finansiell over- eller underdekning av kostnadene til gjestående infrastruktur, jf. lovforslaget § 12 A-6 første ledd. Dette er også langt på vei ment å løse den utfordringen som Bærum kommune påpeker. Departementet vil understreke at det er viktig at kommunen løpende følger med på risikobildet. Det kan også bety at kommunen må foreta en mer gradvis infrastrukturetablering for å redusere usikkerheten knyttet til for liten innbetaling av kostnadsbidrag fra utbygginger som er forutsatt å komme senere. Grad av forskuttering for infrastruktur fra kommunens side må hele tiden vurderes opp mot realismen i at utbyggerne vil følge opp utbyggingspotensialet i planen. Departementet har lagt vekt på at det er balanse i risikoen for de ulike aktørene. Den økonomiske risikoen for aktørene er omtalt nærmere i punkt 5.21. Lovforslaget hindrer ikke kommunen i å endre planen og ta ut infrastruktur for å redusere kostnader, men å legge begrensinger på dette for eksempel gjennom en rettslig standard finner ikke kommunen formålstjenlig. Planendringen kan påklages spørsmålet om det da er tatt utenforliggende hensyn for å ivareta egne økonomiske interesser på bekostning av grunneierne, kan da reises.

Foreningen mener videre at det bør oppstilles en form for saksbehandlingsfrist for å forhindre at for eksempel prosessen med prising av kostnadsbidraget blir en «tidstyv». *Arendal kommune* har synspunkter i samme retning og er bekymret for saksbehandlingsfristen som gjelder for private forslag til detaljreguleringer.

Departementet har tatt inn forslag om å lovfeste en frist for å fastsette kostnadsbidrag til tre år etter at hensynssonen ble kunngjort og at kostnadsbidraget må være beregnet senest samtidig med at detaljregulering blir vedtatt, jf. lovforslaget § 12 A-5 andre ledd. Departementet kan i forskrift fastsette frister for kommunens behandling av detaljreguleringer som krever beregning av kostnadsbidrag etter § 12 A-4, jf. § 12-11 nytt andre ledd.

Advokatforeningen fremhever viktigheten av et sterkt nødvendighetskrav på planstadiet, og at rekkefølgekrav om infrastrukturtiltak, kombinert med hensynssoner for grunneierfinansiering, ikke må fremstå som vilkårlige eller som skjult skattlegging.

Departementet har flere steder understreket at kommunen skal opptre forsvarlig og ikke ta utenforliggende hensyn. Det gjelder også nødvendighetskrav og rekkefølgebestemmelser. Ettersom grunneiere og utbyggere kan påklage kommunens utregning av kostnadsbidraget, vil prøvingen i klageomgangen også kunne omfatte nødvendigheten av infrastrukturen. Departementet har fulgt opp foreningens anbefaling om at der kommunen, statlig eller regional myndighet skal dekke deler av kostnadene til nødvendig infrastruktur, bør det tydeliggjøres at dette skal komme til fradrag før kostnadsbidraget fordeles ut på antall kvadratmeter. Det vises til lovforslaget § 12 A-4 første ledd.

Advokat Arve Lønnum har forslag om å videreutvikle reglene om utbyggingsavtaler i stedet for å gi omfattende bestemmelser om en forvaltningsbasert finansieringsordning etter kapittel 12 A. Askøy kommune foreslår å kombinere de beste elementene fra forslaget om hensynssoner med reglene om utbyggingsavtaler og refusjon i kapittel 17 og 18, for å sikre at alle utbyggere betaler en forholdsmessig sum og unngå gratisspassasjerer. KS har også synspunkter i samme retning og påpeker at forslaget overstyrer partenes muligheter til å finne egne løsninger og at det ikke er tilstrekkelig utredet. Det anføres at det foreslåtte forbudet mot å kombinere bruk av hensynssone og utbyggingsavtale ikke er tilstrekkelig begrunnet. KS mener også at statlig klagebehandling vil hindre effektivitet og være ressurskrevende.

Departementet mener det er vanskelig å kombinere en avtalebasert modell med regler om utbetaling av utlegg over en 25-års periode fra etterfølgende utbyggere, eventuelt å kombinere med reglene om refusjon og opparbeidelsesplikt etter kapittel 18. Det vil også kreve et administrativt opplegg å holde orden på penger inn og penger ut. Departementet åpner likevel for muligheten til å kombinere bruken av kapittel 12 A og kapittel 18 i plan- og bygningsloven, jf. § 12 A-1 første ledd bokstav e. En forvaltningsbasert finansieringsordning vil regelverksmessig bli mer komplisert enn en avtalebasert modell, men gir mer forutsigbarhet og større rettssikkert for grunneiere og utbyggere enn dagens ordning med utbyggingsavtaler. Det går i dag mye tid og ressurser til inngåelse av utbyggingsavtaler, og

ordningen forutsetter mange dispensasjoner. En forvaltningsbasert modell gir mulighet for kommunen og private til å forskuttere for infrastruktur, utbyggerne får oversikt over de fremtidige kostnadene tidlig, og det blir en mer rettferdig kostnadsfordeling mellom utbyggerne ved at flere enn i dag skal dele på kostnadene, og det blir i større grad en økonomisk likebehandling. En unngår også såkalte «gratisspassasjerer». Dersom praksis viser at det kan være fornuftig, er det mulig for departementet å åpne for å kombinere finansieringsordningen med utbyggingsavtaler, jf. lovforslaget § 12 A-12 bokstav l. I utredningen av ordningen har departementet ikke sette dette som en god løsning, fordi det vil redusere grunneiernes og utbyggernes forutsigbarhet for fremtidige økonomiske kostnader.

Akershus fylkeskommune tar i sitt hørings svar opp behovet for god veiledning om bruken av finansieringsordning. Bane NOR konsernet (BN), Buskerud fylkeskommune, Regelrådet og Østfold fylkeskommune har synspunkter i samme retning. Kinn kommune ønsker en mal for utregning av kostnadsbidrag.

Departementet tar sikte på å gi slik veiledning så raskt som mulig etter vedtakelsen av lovforslaget. Regneark (for eksempel Excel) vil være et egnet hjelpemiddel for å holde oversikt. Ellers gjelder at både kommunen og utbygger kan knytte til seg juridisk og økonomisk kompetanse på samme måte som de gjøre det i dag ved inngåelse av utbyggingsavtaler. Det vil antakelig bli den vanlige framgangsmåten i mange kommuner.

Asker kommune mener den nye finansieringsordningen bør være et likestilt alternativ til utbyggingsavtaler. Bergen kommune, Bjørnafforden kommune, Holmestrand kommune og Norsk kommunaltekniske forening (NKF) har synspunkter i samme retning.

Departementet har landet på at utgangspunktet skal være at de to ordningene ikke kan benyttes for samme areal. Dersom ordningen kombineres, vil dette slik departementet ser det svekke forutsigbarheten for utbyggerne. For kommunens vil det kanskje kunne virke fristende å benytte utbyggingsavtale i de tilfeller der en detaljregulering har med infrastruktur som ikke tidligere er kostnadsberegnet. Departementet har imidlertid tatt høyde for slike «overraskelser» i lovforslaget, ved at kommunen kan føye til infrastruktur med hjemmel i § 12 A-10 og relativt enkelt oppdatere kostnadsbidraget. For departementet fremstår ikke dette som mer ressurskrevende enn å inngå en utbyggingsavtale. Det er dessuten å håpe at kommunen har tatt tilstrekke-

lig høyde for det ukjente behovet for infrastruktur som kan komme i en detaljregulering, slik at det sjeldent vil være behov for å endre kostnadsbidraget. Siden spørsmålet har dukket opp, har departementet likevel valgt å foreslå at det kan gjøres unntak fra lovens hovedregel i forskrift, det vil si at det kan tillates en kombinert ordning, om erfaringene med regelverket i praksis tilsier det er en bedre løsning.

Kommunen mener videre at det er urimelig at kommunen skal bære risikoen for differansen mellom utbyggingspotensialet i planen og det faktiske antall kvm bruksareal (BRA) som opparbeides.

Departementet er enig i dette, og har derfor tatt inn en bestemmelse i lovforslaget § 12 A-4 første ledd om at kommunen skal kunne ta hensyn til hva som er forventet antall kvadratmeter bruksareal (BRA) som kommunen finner det sannsynlig vil bli utbygd. Kommunen påpeker at forslaget åpner for omgørelser av betalingsforpliktelser ved at utbyggere velger mindre utbyggingsprosjekter som kan utvides etter at hensynssonen utløper. Departementet bemerker at finansieringsordningen kan ha en varighet på inntil 30 år, og anser at faren for at en utbygger utsetter sine prosjekter derfor er relativt liten. Det kan kanskje skje mot slutten av periodens varighet.

Kommunen mener det er feil at de skal bidra til opparbeidelse av fylkeskommunal infrastruktur, og at dette bør bekostes av fylkeskommunen og grunneierne.

Departementet legger ikke opp til en slik løsning, fylkeskommunen kan også skyte inn en andel. Gjør den ikke det, kan kommunen unnlate å ta med fylkeskommunal infrastruktur i ordningen. Kommunen har ingen plikt til å følge opp et ønske fra fylkeskommunen på dette punkt.

Kommunen stiller spørsmål ved om det er kostnadseffektivt å kreve at beregningene alltid skal foretas eksternt, det vil si av en uavhengig sakkyndig. *Boligprodusentenes forening* har synspunkter i samme retning.

Departementet er enig i dette, og har laget unntaksregler i § 12 A-4 fjerde ledd.

Askøy kommune mener at detaljeringsgraden som forslaget legger opp til ved utarbeidelse av kommuneplanens arealdel, ikke er i samsvar med at arealdelen skal være grovmasket og overordnet.

Departementet har forståelse for denne innvendingen, men mener fordelene med å ha regler om kostnadsbidrag knyttet til kommuneplanen kan innebære en betydelig forenkling som oppveier ulempene.

Kommunen reiser spørsmål om hvor «felleskassen» skal ligge i organisasjonen.

Departementet mener det er opp til kommunen å organisere pengestrømmen på best mulig måte. Det er et krav om at kommunen holder orden på dette, og at innbetalte midler kun brukes til infrastruktur det er gitt bestemmelse om etter lovforslaget § 12 A-2 første ledd bokstav a.

Bykle kommune er bekymret for at forholdsmessighet bare gjelder for rekkefølgekrav utenfor området, noe som kan binde forhandlingene om kostnadsfordeling på en uheldig måte.

Departementet ser ikke andre fornuftige løsninger enn at det knyttes krav til forholdsmessighet for krav til finansiering av infrastruktur utenfor hensynssonen, jf. lovforslaget § 12 A-4 andre ledd. Departementet mener en regel om at utbyggingen innenfor hensynssonen skal dekke 100 % av kostnadene, lett vil innebære en skjult skatte- eller avgiftslegging, som faller utenfor oppdraget med å utrede den nye finansieringsordningen.

Kommunen påpeker at lang tidshorisont stiller store krav til kalkylearbeidet og kan gjøre planprosessen mer krevende, og at ordningen er komplisert. *Kristiansand kommune*, *Lillestrøm kommune*, *Lørenskog kommune*, *Norsk kommunaltekniske forening (NKF)* og *Stavanger kommune* har synspunkter i samme retning. *KS* har også synspunkter i samme retning, og mener det må være opp til kommunen selv å bestemme når og hvor ofte kostnadsbidraget skal gjennomgås og justeres. *Moss kommune* påpeker at det kan bli utfordrende å rekruttere nødvendig kompetanse.

Departementet ser at lang tidshorisont stiller store krav til kalkylearbeidet. Mye av det økonomiske merarbeidet skal imidlertid utføres av eksterne sakkyndige, noe som vil avlaste kommunen. Foruten at den sakkyndige skal estimere kostnadene til infrastrukturen, kan denne også legge til rette for utredningen av kostnadsbidraget, selv om dette er kommunens ansvar alene. Det samme gjelder arbeidet med å oppdatere kostnadsbidraget hvert femte år, her kan også brorparten av arbeidet utføres av en sakkyndig. Kostnadene til arbeidet kan kommunen innarbeide i kostnadsbidraget. Departementet mener dette er den beste løsningen. Det legges til grunn at merarbeidet i planfasen vil bidra til mindre ressursbruk. Det gjelder særlig forhandlinger om utbyggingsavtaler, men også ved at utbyggerne i større grad enn i dag kan påregne å få nødvendig infrastruktur på plass raskt. Det åpnes for privat gjennomføring av ekspropriasjon, noe som også vil gjøre at utbyggerne raskere enn i dag kan få klargjort utbyggingsområdet for sine prosjekter. *Bykle kommune* er selv inne på noen av disse fordelene i sitt høringssvar.

Bærum kommune tar opp spørsmålet om områdeutviklingsstrategien må utarbeides og vedtas som en del av kommuneplanen, eller om den kan vedtas separat.

Departementet skal bemerke at her står kommunen fritt til å velge det som passer best. Strategien kan integreres i planbeskrivelsen, være et vedlegg til arealplan eller et separat dokument som vedtas uavhengig av en planprosess for øvrig. Hovedpoenget er at den kan gjøre det unødvendig å vedta en områderegulering, som vil være langt mer ressurskrevende å utarbeide og senere endre.

Kommunen påpeker at forslaget bygger på et prinsipp om at dersom estimatet øker, skal merkostnaden belastes de utbyggerne som ikke ennå har fått rammetillatelse. Modellen er tenkt å gi en incitamentseffekt, ved å stimulere til at alle utbyggerne kommer raskere i gang, altså før kostnadsestimatet eventuelt oppjusteres. Kommunen tror at dette prinsippet kan ha uheldige virkninger, da det kan føre til en «kamp» om å få lov til å være den utbyggeren som får slippe til først, og viser til at det er begrenset plass i bygeområdet.

Departementet skal bemerke at et av siktemålene med lovforslaget nettopp er å gjøre det attraktivt å være tidlig ute, i motsetning til i dag, da dette kan straffe seg fordi utbyggeren må bekoste og etablere infrastrukturen, mens andre blir «gratispassasjerer». Kommunen vil måtte ta stilling til rekkefølgen på utbyggingen, og kan velge å slippe til først de utbyggerne som er villig til å realopparbeide infrastruktur. Avgjørelser om rekkefølge er undergitt forvaltningens frie skjønn og utbyggere skal ikke kunne påberope seg at kommunen driver med usaklig forskjellsbehandling.

Kommunen mener at utbyggere som påtar seg realopparbeidelse bør ta all risiko for kostnadsoverskridelser selv, da dette er vanlig praksis når det inngås utbyggingsavtaler.

Departementet har innarbeidet dette prinsippet i lovforslaget i form av at fastpris skal være hovedregelen. Men kommunen kan likevel «i særlige tilfeller» gjøre unntak, for eksempel der det vil fremstå som urimelig om den som realopparbeider alene skal å ha all økonomisk risiko. Det er bare den delen av opparbeidelsen som er undergitt den aktuelle usikkerhet som kan unntas fra fastpris.

Kommunen mener at forslaget om en plikt for kommunen til å betale tilbake et innbetalt kostnadsbidrag dersom en byggetillatelse faller bort før utbygging har startet, er uheldig.

Departementet har valgt å ikke fullt ut videreføre forslaget i høringen. Forslaget er nå at tiltakshaver ikke skal betale kostnadsbidrag hvis rammetillatelsen faller bort, men at tiltakshaver bare

kan få tilbakebetalt innbetalt kostnadsbidrag etter at tiltaket er gitt igangsettingstillatelse, så langt kommunen finner det ubetenkelig.

Drammen kommune mener det er uheldig at hovedregelen skal være at utbygger kan betale seg fri fra rekkefølgekrav, da dette kan undergrave samspillet i arealplanleggingen.

Departementet vil fremheve at reglen om frikjøp har som siktemål å øke forutsigbarheten for utbyggerne og den skal også sikre at kommunen gjør en gjennomgang og ny vurdering av eksisterende rekkefølgekrav når den legger en hensynsone over et fremtidig utbyggingsområde. Rekkefølgekrav er byggehindrende, og kommunen skal av den grunn nøye vurdere behovet for slike krav. Rekkefølgekrav har etter den nye finansieringsordningen heller ingen tilsvarende kobling til betaling av kostnadsbidrag, som rekkefølgekrav har for inngåelse av utbyggingsavtaler, noe som tilsier at behovet for rekkefølgekrav kanskje reduseres.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) tar opp spørsmål knyttet til slokkevann og tilstrekkelig kapasitet. *Eidfjord kommune* har synspunkter som gjelder forholdet til pumpehus, høydebasseng og alpinanlegg.

Departementet skal bemerke at kommunen må vurdere behovet for nødvendig infrastruktur, og det er ikke lagt opp til at forslaget skal bidra til en reduksjon i kvalitet eller kapasitet på det som er nødvendig infrastruktur for utbyggingen. Sportsanlegg kan være nødvendig infrastruktur. Det gjelder selvsagt særlig i forbindelse med utbygging av hytteområder, men kan gjelde i byer og tettsteder også.

Finnmarkseiendommen/Finnmárkkuoipmodat (FeFo) viser til at deres grunneierinteresser i stor grad skiller seg fra andre private grunneiere, da FeFo er satt til å forvalte grunnen i henhold til Lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark (Finnmarksloven).

Departementet anser det ikke riktig eller nødvendig at lovgiver skal vurdere slike unntak på generelt grunnlag. Kommunen kan etter lovforslaget gjøre unntak fra visse typer utbygginger i bestemmelse til hensynssonen, og det legges altså opp til at det skal gjøres en slik konkret vurdering i forhold til den enkelte plan.

Fredrikstad kommune påpeker at det er uklart om klageavgjørelser om kostnadsbidrag vil påvirke andre enn den som klager, og mener dette bør presiseres.

Departementet viser til at den som er part i en sak kan klage på enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 28 første ledd. Plan- og bygningsloven inneholder ingen bestemmelser om hvem som

har klagerett på vedtak som er truffet med hjemmel i loven. Loven viser til forvaltningsloven, se plan- og bygningsloven § 1-9. For at andre som ikke er part i saken skal kunne ha klagerett, må de ha rettslig klageinteresse. Lovforslaget innfører en utvidet klagerett for visse avgjørelse som kommunen fatter og som ikke regnes som enkeltvedtak, jf. lovforslaget § 12 A-11. Dette gjelder økonomiske forhold som det er viktig at kommunen ivaretar, fordi det ellers kan få negative konsekvenser for grunneiere og utbyggere innenfor hensynssonen. De gis dermed adgang til å ivareta sine interesser gjennom klage. Når det gjelder den administrative belastningen som følger med klagesaker, finner departementet det ikke riktig å la kommunen få slike utgifter dekket av finansieringsordningen. Klagebehandling skjer etter forvaltningsloven, og kan derfor ikke gebyrlegges med grunnlag i plan- og bygningsloven. Det samme gjelder kostnader til alminnelig veiledning etter forvaltningsloven § 11. Å redusere adgangen til alminnelig klagebehandling etter forvaltningsloven for å redusere kostnader er heller ikke aktuelt.

Innlandet fylkeskommune påpeker behovet for å klargjøre fylkeskommunens rolle og hvordan nødvendige tiltak på fylkesveg skal vurderes og finansieres. Fylkeskommunen forutsetter bruk av gjennomføringsavtaler ved opparbeidelse av infrastruktur og mener dette bør nevnes i lovforarbeidene.

Departementet vil, som nevnt foran, bidra med generell veiledning om den nye finansieringsordningen. Når det gjelder fylkeskommunens økonomiske interesser, må det være en felle forståelse mellom fylkeskommunene og kommunen om hvordan fylkeskommunens infrastruktur skal finansieres gjennom ordningen. Lovforslaget har en bestemmelse i lovforslaget § 12 A-2 fjerde ledd, om at det er kommunen som har ansvaret for å administrere finansieringsordningen også i de tilfeller der statlig og fylkeskommunal infrastruktur er omfattet av finansieringsordningen. Det er forutsatt at samarbeidet er avtalebasert, men hva avtalen skal omfatte er ikke regulert nærmere i loven. Selv om det er inngått avtale, kan fylkeskommunen i prinsippet alltid påklage kommunale vedtak i den grad den er part eller har rettslig klageinteresse. De bør imidlertid, som nevnt foran, ha en omforen felle forståelse som gjøre dette unødvendig. Det vises til merknadene til bestemmelsen.

KS foreslår at departementet nedsetter en arbeidsgruppe med representanter fra kommuner og relevante fagmiljøer for å utarbeide et omforent forslag, og at KS deltar i denne gruppen.

Departementet har fulgt opp dette forslaget og nedsatte i mai 2024 en samarbeidsgruppe, med deltakere fra Oslo kommune, Bergen kommune, Boligprodusentenes forening, OBOS og Norsk Eiendom. KS deltok også i ett av møtene. I tillegg har det vært et eget møte mellom departementet og KS om lovforslagene som gjelder grunneierfinansiering og utbyggingsavtaler i etterkant av møtene i samarbeidsgruppen. Det har også vært et møte mellom departementet og KS under den formelle lovmedvirkningsordningen, jf. punkt 2.3. Det har vært lagt opp til en åpen prosess, som har vært nyttig og fruktbar for departementet. Departementet har sendt utkast til lovtekst og merknader til samarbeidsgruppen og KS også i etterkant av møtene. Det er departementets inntrykk at samarbeidet har gitt økt forståelse for hva lovforslaget går ut på, og også bidratt til innsikt i de ulike motstridene interesser og hensynene, som departementet har forsøkt å balansere. Departementet har tatt hensyn til mange av innspillene i lovarbeidet.

KS mener også at økonomisk risiko ikke i sin helhet kan legges på kommunene, og at kommunalt skjønn i beregning og fordeling av kostnader ikke bør kunne overprøves.

Departementet mener rettsikkerhetshensyn tilsier at klageinstansen må ha full prøvingsrett når det gjelder alle økonomiske estimer og andre utregninger. Slike vedtak og avgjørelse er underlagt rettsanvendelsesskjønn. Bakgrunnen for dette er at det er betydelige økonomiske interesser både på kommunens side og blant grunneiere og utbyggere knyttet til ordningen. Kommunen har fordel av å være planmyndighet, og også dette taler for full prøving. Andre planfaglige og lokalpolitiske vurderinger er i all hovedsak underlagt et fritt skjønn, og klageinstansen skal derfor være varsom med å overprøve skjønn.

Lørenskog kommune stiller spørsmål ved hensiktsmessigheten av å fastsette infrastrukturbidrag i arealplanen.

Departementet har vurdert dette spørsmålet nærmere, og kommet til at det er uhensiktsmessig å fastsette kostnadsbidraget i en bestemmelse til planen. Det gir for liten fleksibilitet å måtte foreta en planendring hver gang kostnadsbidraget skal oppdateres. Lovforslaget legger derfor opp til at kostnadsbidraget skal ligge utenfor planen, men følge den som et vedlegg. Det innebærer at kommunen kan oppdatere kostnadsbidragets størrelse på en forenklet måte. I praksis vil det ikke være formålstjenlig med løpende oppdateringer, for det vil bli meget arbeidskrevende og dessuten redusere forutsigbarheten for utbyggerne.

Hovedregelen bør derfor være at oppdatering skal skje hvert femte år, men at kommunen står fritt til å oppdatere hyppigere dersom det er fremtidig fare for over- eller underfinansiering av infrastruktur som gjenstår å etablere.

Kommunen foreslår at forfallstidspunkt for kostnadsbidrag bør være ved igangsettingstillatelse, ikke senere, for å unngå utfordringer ved boligkjøperes overtakelse.

Departementet støtter også dette synet. Kostnadsbidraget skal derfor betales ved igangsettingstillatelsen, og ikke senere med mindre departementet har åpnet for det i forskrift. Det er forutsatt at en slik forskrift skal være en sikkerhetsventil som skal fange opp eventuelle urimelige tilfeller, hvor betalingen i stedet bør skje på tidspunktet for igangsettingstillatelse.

Nordre Follo kommune stiller spørsmål om kostnader til krav om økologisk kompensasjon også regnes inn i ordningen, og trekker frem grønn infrastruktur.

Departementet åpner ikke for økologisk kompensasjon gjennom dette lovforslaget, men forslaget legger opp til at grønnstruktur, natur, kantsoner m.m. kan være en del av infrastrukturen. Det vises til omtale av infrastruktur i punkt 5.8.1.

Norges Automobil-Forbund (NAF) tar opp forholdet til bompengefinansiering.

Departementet skal bemerke at der infrastruktur skal finansieres fullt ut gjennom bompenger, ligger det ikke til rette for å bruke finansieringsordningen. Der det bare er delvis bompengefinansiering, kan ordningen benyttes til å finansiere den delen som ikke dekkes av bompenger. Dobbelfinansiering skal ikke forekomme.

Norges bondelag tar opp forholdet til utbygging i LNFR-områder og mener det ikke skal være betalingsplikt for tiltak i slike områder. *Norges Skogeierforbund* har synspunkter i samme retning og vil ha unntak for utbygging av skogbrukseiendommer.

Departementet foreslår å koble betalingsplikten til utbygging som gjelder oppføring, tilbygging, påbygging og underbygging av tiltak, varig eller tidsbestemt bruksendring, samt hovedombygging, jf. plan- og bygningsloven § 20-1 første ledd bokstav a, d og n. For at det skal oppstå betalingsplikt må hensynssonen dekke areal avsatt til LNFR-område. Alminnelige driftsbygninger i landbruket er søknadspliktige, jf. plan- og bygningsloven § 20-1 første ledd bokstav b, jf. byggesaksforskriften (SAK10) § 3-2. Departementet legger likevel til grunn at det ikke vil være vanlig at en kommune legger en hensynssone med krav om grunneierfinansiering over et LNFR-område. Ordningen er ment brukt i by og

tettsteder. Det kan for eksempel likevel tenkes at kommunen skal etablere avkjørsler eller tilførselsveger som landbrukseiendommer også vil ha nytte av. På slike eiendommer kan det kunne være våningshus og andre boliger, byggverk for fabrikkmessig produksjon og salg, og det vil være hyttefelt og frittliggende fritidsboliger i LNFR-områder, som kommunen i noen situasjoner anser det rimelig blir omfattet av ordningen. Departementet ser derfor ingen grunn til å etablere et generelt unntak for tiltak i jordbruks, skogbruks- eller reindriftsområder, ettersom disse virksomhetene i prinsippet vil bruke og ha nytte av kommunal infrastruktur på samme måte som andre næringer trenger infrastruktur som er omfattet av ordningen. Uansett kan kommunen unnta nærmere angitte bygningstyper fra ordningen etter § 12 A-2 første ledd bokstav d, dersom hensynssonen likevel omfatter skog- eller landbrukseiendommer. I den grad et tiltak ikke er søknadspliktig, vil det falle utenfor ordningen. Tiltak som er unntatt søknadsplikt krever ikke igangsettingstillatelse, og faller av den grunn utenfor ordningen. Det er gjort unntak for en del tiltak som er knyttet til drift av jordbruks, skogbruks- eller reindriftsområder i byggesaksforskriften (SAK10) § 4-1 første ledd bokstav c.

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) mener det er viktig å inkludere eksisterende vassdrag, sikringstiltak mot flom og skred, samt flomveger for overvann som en del av den totale infrastrukturen. De forutsetter at energiproduksjonsanlegg og nasjonale- og regionale nettanlegg også anses som en del av infrastrukturen.

Departementet viser til at tiltak som er unntatt fra plan- og bygningslovens virkeområde ikke kan tas med i finansieringsordningen. Dette gjelder rørledninger i sjø for transport av petroleum og anlegg for overføring eller omforming av elektrisk energi som nevnt i energiloven § 3-1 tredje ledd. Det vises her til plan- og bygningsloven § 1-3. Lovforslaget åpner for at anlegg for overføring og omforming av elektrisk energi likevel kan være omfattet så langt det gjelder finansiering av flytting av slik infrastruktur, jf. forslag til lovendring i plan- og bygningsloven § 1-3 andre ledd og lovforslaget § 12 A-13.

Når det gjelder sikringstiltak mot flom og skred, samt flomveier for overvann, er det infrastrukturtiltak som etter en konkret vurdering kan inngå i finansieringsordningen.

Norsk Eiendom foreslår at igangsettingstillatelse som kun gjelder riving, ikke skal utløse betalingsforpliktelsen.

Departementet er enig i dette, og har inntatt et unntak i lovforslaget § 12 A-7 andre ledd.

Foreningen mener ubrukte midler ikke skal benyttes til annen infrastruktur, og foreslår at overskytende beløp tilbakeføres til grunneier eller utbygger.

Departementet har funnet det vanskelig å lage en slik regel. Finansieringsordningen skal vare i mange år og det er ikke sikkert det er samme grunneier som sitter med eiendommen når varigheten av ordningen nærmer seg slutten. Utbyggeren kan ha avvirket sin virksomhet eller være gått konkurs. Departementet opprettholder derfor forslaget i høringen som går ut på at dersom det gjenstår utbrukte kostnadsbidrag når varigheten av krav om grunneierfinansiering av infrastruktur opphører, skal kommunen sørge for at midlene kommer området innenfor hensynssonen til gode, jf. lovforslaget § 12 A-8 sjuende ledd.

Foreningen foreslår at det innføres en skranke for grunneierfinansiering av eksisterende infrastrukturtiltak som ikke har vært vedlikeholdt med normale intervaller på en god håndverksmessig måte.

Departementet finner det vanskelig å regelfeste når en kommune selv må dekke hele eller deler av oppgraderingskostnadene fordi infrastrukturen har vært mangelfullt vedlikeholdt. Grunneierne eller utbyggerne vil kunne påklage dette som en del av spørsmålet om infrastrukturen er nødvendig.

Norsk Vann mener at lovforslaget i for stor grad legger til rette for at private aktører kan inngå avtaler som øker kostnadsbildet og som kommunen ikke har kontroll over eller er kjent med.

Departementet deler ikke bekymringen til Norsk Vann her. Kommunen har det administrative ansvaret for finansieringsordningen og skal sørge for å ha oversikt. Den kan inngå avtaler om realopparbeidelse med private, men da normalt til fastpris. Avvik fra dette må reguleres nærmere i avtale, og det er bare de delene av arbeidet som ikke kan underlegges fastpris som da kan håndteres på annen måte, for eksempel etter regning. Det må legges til grunn at kommunen håndterer dette innenfor et forsvarlig usikkerhets- eller risikonivå.

OBOS tar opp spørsmål som gjelder forslag i høringen om sikkerhetsstillelse fra utbyggers side for betaling av kostnadsbidrag.

Departementet har i lovforslaget gått bort fra krav om sikkerhetsstillelse.

Oslo kommune anfører at den trenger fleksibilitet til å avklare nødvendig infrastruktur gradvis og i takt med detaljeringsnivået for de ulike plantypene og planleggingsverktøyene. De mener det nye verktøyet ikke vil være hensiktsmessig i for-

tettingsområder og at lovforslaget ikke bør tvinge kommunene til å lage områdereguleringer, som ofte er tid- og ressurskrevende.

Departementet mener finansieringsordningen er godt tilpasset også situasjonen i Oslo kommune. Det er gjort flere grep for å imøtekomme kommunens behov for fleksibilitet, spesielt i reglene om endring av plan. Dette gjelder også krav om særskilt rekkefølge av nødvendige feltinterne funksjoner, og at kommunene må kunne gjøre nødvendige endringer i senere prosesser. Det har vært god kontakt med kommunen fra mai 2024 i samarbeidsgruppen som KS forsto skulle etableres, noe som har vært nyttig og fruktbart for departementet.

Kommunen ønsker presisert at det vil være mulig å inngå avtaler med utbyggere innenfor hensynssonen om boligpolitiske forhold, uten at det alltid er tale om realopparbeidelse.

Departementet har fulgt opp dette i merknaden til 12 A-9 tredje ledd.

Kommunen anfører at det vil kunne gå med mye ressurser til å administrere finansieringskostningen. Departementet legger til grunn at kommunen må bruke mer ressurser i planfasen enn i dag, men til gjengjeld sparer tid i fasen etter vedtakelsen av planen, dvs. i gjennomføringsfasen. Spesielt stor vil innsparingen bli som følge av at kommunen ikke tenger inngå utbyggingsavtaler. Oslo kommune er svært usikre på om de prosessene man må gjennom for å oppnå raskere boligbygging er gjennomførbare. Departementet har lagt vekt på å gjøre finansieringsordningen så fleksibel som mulig slik at den kan tilpasses behovet i kommunen. Det er viktig at kommunen får til et godt samarbeid med utbyggerne om fremdriften i utviklingen av området, og at kommunen sørger for å få nødvendig infrastruktur på plass i forkant av utbyggingen, eller parallelt med at utbygging pågår.

Sandnes kommune foreslår at kommunen kan fritas for å delta i finansiering av infrastrukturtiltak som skoler og barnehager,

Departementet har i lovforslaget opprettholdt hovedreglene om at sosial infrastruktur holdes utenfor ordningen. Det kan imidlertid fravikes når departementet samtykker. Det er samme ordning som gjelder for utbyggingsavtaler i dag.

Statens vegvesen (SVV) mener at innføring av egne bestemmelser for «mindre endringer» i kapittel 12 A vil øke kompleksiteten, og at berørte parter og myndigheter alltid bør varsles.

Departementet har tatt hensyn til dette i forslaget, jf. § 12 A-10 andre ledd.

Tidligere *Statsforvalteren i Oslo og Viken* mener det er behov for klargjøring av enkelte punkter, spesielt hvordan deres prøving skal skje.

Departementet har forsøkt å klargjøre klagebehandlingen og viser særlig til punkt 5.19 og merknaden til § 12 A-11.

Statsforvalteren mener forslaget legger opp til omfattende klagerett, og at mange klager kan påklages på nytt ved periodeoppdateringer.

Departementet vil påpeke at klageinstansen bare skal ta stilling til samme klagegjensstand en gang. Dersom statsforvalteren har prøvd om kostnadsbidraget fremstår som urimelig tyngende i plansaken, må klagen avvises i byggesaken. Derimot vil det kunne bli prøvd igjen etter den femårige oppdateringen av kostnadsbidraget.

Statskog SF foreslår en mer presis begrepsbruk som tydelig skiller mellom ulike rettssubjekter som grunneiere og festere, og mener grunneierfinansiering ikke er et egnet begrep.

Departementet har i lovforarbeidene presisert at med grunneier menes også fester.

Statskog savner også en drøftelse av hvordan interkommunalt plansamarbeid kan løse utfordringer med infrastruktur som går på tvers av kommunegrenser.

Departementet har ikke funnet grunn til å lage noen særregler om hensynssoner som går over kommunegrenser. Det framgår av plan- og bygningsloven § 9-2 at interkommunalt planarbeid ledes av et styre med samme antall representanter fra hver kommune, med mindre kommunene er enige om noe annet.

Statskog etterlyser en drøftelse av forhold opp mot tomtfesteloven § 6, som gjelder avtaler om lån og tilskudd.

Departementet vil påpeke at det er tiltakshaver som skal betale kostnadsbidraget ved igangsettingstillatelse. Hvem som til syvende og sist skal dekke denne utgiften etter underliggende rettsforhold mellom grunneierne eller festerne, er det derfor ikke naturlig blir gjort til en drøftelse i denne lovproposisjonen.

5.6 Finansieringsordningens plass i plansystemet

Et samordnet finansieringssystem for å sikre finansiering av det som er nødvendig infrastruktur for en utbygging, krever at det etableres lovhemler som regulerer de ulike aktørenes plikter og rettigheter. Gjennom plan- og bygningslovens system sikres det at en grunneier eller utbygger sitt utbyggingsinitiativ blir håndtert på en samord-

net måte. Dette skjer i et samspill mellom kommunale arealplaner og byggesaksbehandlingen.

Det er et stort aktørmangfold som skal håndteres, og kommunen må derfor koordinere og få til et samarbeid om utviklingen gjennom planprosessen. Det er dessuten viktig at det til syvende og sist er folkevalgte organer som fatter de viktigste beslutningene. Plansystemet egner seg, gjennom en omforent prosess, godt for å få aksept for fremtidige rammer som skal virke over lang tid. Det gjelder også når det kommer til rammene som skal gjelde for finansiering av infrastruktur i et utbyggingsområde.

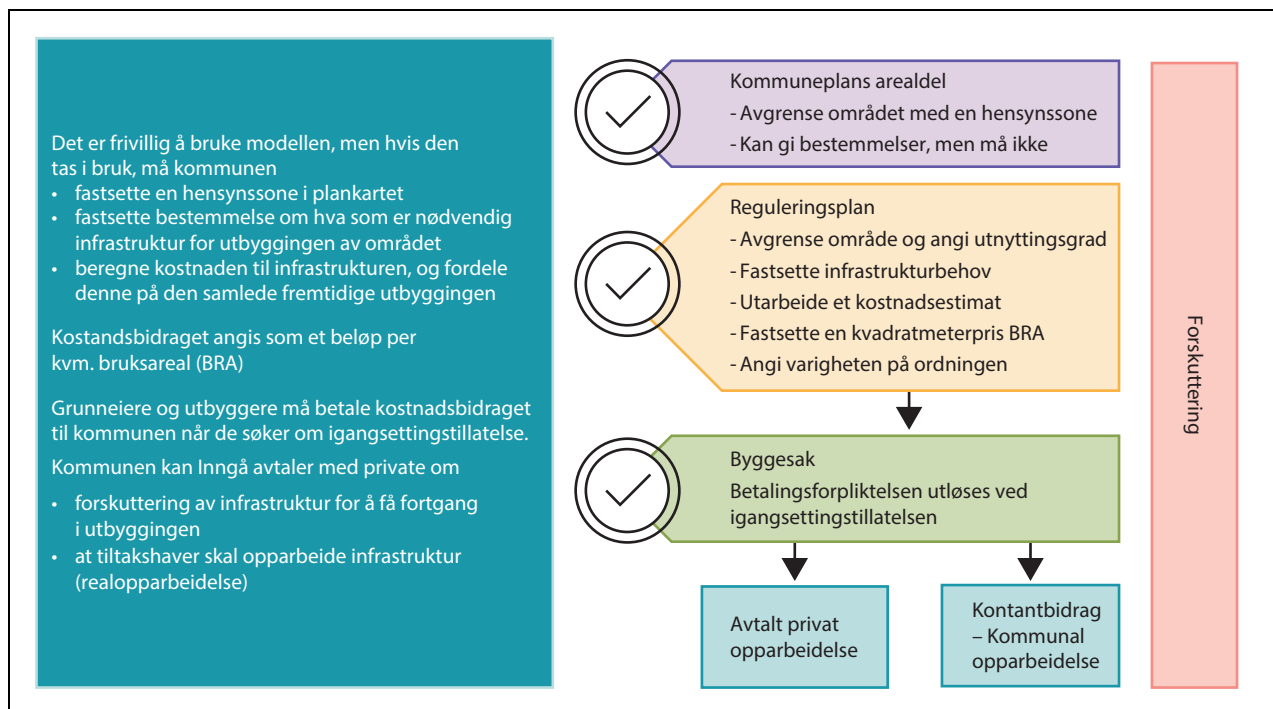
Departementets lovforslag i denne proposisjonen åpner for at kommunen gis adgang til å etablere to nye hensynssoner som er spesielt egnet for bruk til planlegging for fortetting og i transformasjonsområder. Gjeldende hensynssone etter plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd bokstave, jf. § 11-8 a, som i dag omfatter planlegging for flere eiendommer, omforming, fornyelse, og bruk av særskilte gjennomføringsvirkemidler, er etter lovforslaget utvidet til også å gjelde *fortetting*. I tillegg foreslås to nye soner: *Hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur i arealplaner* etter ny § 12 A-1, og *hensynssone for flytting av infrastruktur for å frigjøre areal til utbyggingsformål* etter ny § 12 A-13.

De tre hensynssonene skal kunne kombineres, og det vil bli utviklet tegneregler som gjør at plankartet ikke blir unødig komplisert om kommunen velger å bruke en enkelt sone eller flere soner samtidig.

5.7 Hovedprinsipper for den nye modellen

5.7.1 Planleggingen

Bruken av finansieringsordningen starter med at kommunen fastsetter en hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur. Denne kan for eksempel dekke et kollektivknutepunkt, et transformasjonsområde, eller en hel bydel. Kravet om grunneierfinansiering av infrastruktur kan i utgangspunktet gjelde for inntil 30 år. Kommunen kan fastsette en kortere tidsperiode, noe som vil være naturlig for mindre utbygginger. 30-årsperspektivet er tatt med for sikre at ordningen kan fungere også ved de helt store fortettings- og transformasjonsprosjektene, som kan forekomme i større byer. Ettersom hensynssonen i noen tilfeller vil dekke store areal i kommunen, tar departementet sikte på å finne frem til en



Figur 5.2 Finansieringsordningens plass i plan- og byggesakssystemet

- Innføringen av finansieringsordningen krever kommunalt planvedtak. Kommunen skal underveis i planarbeidet legge aktivt til rette for samarbeid med berørte om utbyggingen, og også fokusere på plangjennomføringen.
- Kommunen kan forskuttere for infrastruktur straks det er gitt bestemmelse om infrastruktur til hensynssonen. Utbyggerne må betale et beløp pr. kvm bruksareal (BRA) før de kan få igangsettingstillatelse. Beløpet skal være likt for alle utbyggere i sonen.
- Kommunen prioriterer og styrer bruken av midlene som innbetales fra utbyggerne, bestemmelser om særskilt rekkefølge o.a. Kostnadsbidragets størrelse skal revideres hvert femte år. Det foretas da en ny beregning.

egnet skravur som ikke virker for dominerende og forstyrrende i plankartet.

Kommunen må sørge for at sonen dekker alle eiendommene som skal bidra til finansieringen av infrastrukturen gjennom den etterfølgende utbyggingen. Hensynssonen kan også dekke eiendommer hvor det ikke skal skje noen utbygging, men sonen får da i praksis ikke noen rettslig betydning for disse grunneierne. Det vil ikke være mulig å stykke opp hensynssonen for å utelate slike eiendommer fra finansieringsordningen. Ligger de aktuelle eiendommene i randsonen til hensynssonen, kan de ganske enkelt utelates. Lovforslaget åpner for at kommunen i bestemmelse uansett kan utelate visse typer utbygginger, for eksempel bygging eller utvidelse av villaer, garasjer, og annen type bebyggelse som kommunen finner det riktig å utelate fra finansieringsordningen.

Før hensynssonen blir fastsatt, skal kommunen legge aktivt til rette for samarbeid med grunneiere og mellom grunneierne, for å sikre mest mulig omforente løsninger, og dermed legge til rette for en effektiv plangjennomføring. Det er også et krav at berørte offentlige organer aktivt

skal bidra til effektive samordningsprosesser med kommunen.

Et bærende utgangspunkt for finansieringsordningen er at den kun skal gjelde bidrag til *etablering* av infrastruktur. Endring av infrastruktur likestilles med etablering. Ordningen kan dermed ikke omfatte eksisterende infrastruktur som ikke skal endres som følge av utbyggingen. Infrastruktur som allerede er etablert og som ikke skal erstattes, oppgraderes eller på annen måte endres, faller utenfor ordningen. Ordningen omfatter heller ikke drift og vedlikehold av infrastrukturen. Videre vil en forpliktelse kun tre inn når grunneieren tar initiativ til utvikling av sin eiendom, det vil si søker om igangsettingstillatelse. Med infrastrukturbehov menes det kommunen finner er nødvendig, fysisk infrastruktur som skal opparbeides eller finansieres. Fremtidig drift, regulering av eierform og andre organisatoriske tiltak, kan ikke inngå som en forpliktelse i finansieringsordningen. Det er likevel åpnet for å skille mellom infrastruktur som skal finansieres av all utbygging i området, og infrastruktur som er privat, det vil si som en utbygger selv helt eller delvis må ta ansvar for å finansiere.

Kommunen må fastsette bestemmelser til hensynssonen om hvilken infrastruktur som er nødvendig for utbyggingen, for eksempel veg, overvannsanlegg, ledninger for drikkevann og avløp, samt grønnstruktur, som parker og andre møteplasser, mellom bebyggelsen som skal skape trivsel for beboerne. Kommunen kan ta med infrastruktur både innenfor og utenfor hensynssonen. Både kommunal og fylkeskommunal infrastruktur er omfattet av finansieringsordningen. Fylkeskommunen må samtykke til at deres infrastruktur skal med i finansieringsordningen. Når kommunen har bestemt hvilken infrastruktur som er nødvendige for utbyggingen, utarbeider den et estimat over de samlede kostnadene. Kommunen skal bruke uavhengige sakkyndige til denne beregningen. Med grunnlag i utnyttingsgraden som er fastsatt i planen, justert til det kommunen finner sannsynlig at vil bli utbygd i den perioden betalingsforpliktelsen skal vare, fordeles de samlede estimerte infrastrukturkostnadene på antall kvadratmeter bruksareal (BRA). Det fremkommer dermed et kostnadsbidrag per kvadratmeter bruksareal (BRA), som grunneierne må betale til kommunen når de søker om igangsettingstillatelse for et byggeprosjekt. Kostnadene til infrastrukturen blir dermed fordelt likt per kvadratmeter bruksareal (BRA) på de aktørene som igangsetter utbygging. Det samlede beløpet som skal innbetales vil variere etter størrelsen på utbyggingen i det enkelte tilfellet. Dersom infrastrukturen er estimert til å koste 100 millioner kroner og utbyggingen totalt i området gir 50 kvadratmeter bruksareal (BRA), ny bebyggelse, vil grunneier måtte betale kr 2 000,- per kvadratmeter bruksareal (BRA), for sin utbygging. På denne måten ivaretas prinsippet om forholdsmessighet.

Kostnadsbidragene som innbetales, disponeres av kommunen uten andre bindinger enn at de skal brukes på infrastrukturen de er ment å dekke, og som framgår av bestemmelse til hensynssonen. Kommunen kan også få dekket sine egne kostnader til planarbeidet med finansieringsordningen (kostnadsberegningene mv.), og senere endringer og administrasjon av innbetalinger, avtaler mv.

Kommunen kan angi rekkefølgen på utbyggingen i bestemmelse til hensynssonen hvis ikke dette framgår av planbestemmelsene til planen for øvrig, og på den måten for eksempel sikre at en særskilt del av området gjøres byggeklart først. Kommunen kan også gjøre hele området byggeklart med nødvendig infrastruktur før utbyggingen kan starte. Kommunen kan for eksempel starte med oppgradering eller fremfø-

ring av nytt hovedvegssystem, hovedledninger for vann og avløp, samt enkelte tverrgående vegforbindelser internt i utbyggingsområdet. Annen infrastruktur trenger kanskje ikke komme på plass før senere, det vil si nærmere i tid grunneierens oppstart av utbyggingsprosjekter. Kostnadsbidragene som grunneierne da innbetaler, kan kommunen benytte til å tilbakebetale kommunens utlegg til infrastrukturen som gjorde området byggeklart.

Kommunen kan velge om den selv vil ta ansvar for å etablere infrastrukturen, eller inngå avtale med en grunneier som påtar seg å gjøre dette i form av såkalt realopparbeidelse. Ved realopparbeidelse kan kommunen overlate alt ansvaret for etablering av infrastrukturen til grunneier. Utbygger kan også foreta ekspropriasjon, jf. lovforslaget § 16-5 a. Dersom det gjelder rekkefølgekrav for utbyggingen, kan kommunen når den vurderer unntak fra rekkefølgekravet etter lovforslaget § 12 A-7 tredje ledd, legge vekt på om en grunneier er villig til å påta seg realopparbeidelse.

Det er ikke sikkert kommunen selv på kort sikt har økonomi til å forskuttere kostnader til all infrastruktur som er nødvendig for utbyggingen av området. En grunneier kan derfor ønske å inngå avtale med kommunen om å forskuttere kostnader til infrastruktur som tjener utbyggerens interesse i å komme raskt i gang med utbyggingen. Private som forskutterer kostnader til infrastruktur, kan senere også kreve å få tilbakebetalt sine finansieringskostnader og renteutgifter fra kommunen. Disse kostnadene dekkes inn fra kostnadsbidraget som gjelder for utbyggingen av området. I praksis vil en utbygger som forskutterer for infrastruktur kunne avregne forskuddet i kostnadsbidraget som skal betales når utbyggeren søker om igangsettingstillatelse for sin utbygging.

Når en grunneier har innbetalt kostnadsbidrag for sin utbygging, kan det ikke senere kreves ytterligere bidrag fra denne til dekning av infrastrukturen som etableres i området, jf. lovforslaget § 12 A-1 første ledd bokstav f. Dette gjelder selv om infrastrukturen som skal etableres viser seg å bli dyrere enn antatt da utbygger innbetalte sitt kostnadsbidrag.

De samlede estimerte kostnadene for infrastrukturen i området kan være krevende å beregne, og det kan dermed oppstå en viss usikkerhet om kostnadsbidraget må endres på et senere tidspunkt underveis i utbyggingen. Slike endringer vil bare gjelde for etterfølgende utbyggere. Den generelle prisstigningen vil bli ivaretatt gjennom en indeksregulering som kommunen fastsetter i bestemmelse. Grunnforholdene er ofte

en særlig stor usikkerhetsfaktor ved infrastrukturretableringer, og kan innebære at de estimerte kostnadene blir overskredet i vesentlig grad. Det kan blant annet bli påvist kvikkleire, forurensning eller gjort kulturhistoriske funn. De eksakte kostnadene vil derfor ikke være fullt ut kjent før infrastrukturen er etablert og betalt.

For å sikre at kostnadsbidraget holder tritt med de faktiske kostnadene som påløper underveis i utbyggingen, skal kommunen senest hvert femte år gjøre en periodevis oppdatering av de estimerte kostnadene for infrastrukturen. Kommunen kan oppdatere oftere, dersom det viser seg at de faktiske kostnadene avviker fra de tidligere beregningene i så stor grad at det er fare for fremtidig finansiell over- eller underdekning av kostnadene til gjenstående infrastruktur. Den femårige syklusen med oppdateringer vil normalt være tilstrekkelig, fordi det skal tas høyde for usikkerhet ved beregningen av de samlede kostnadene til infrastrukturen. Det er likevel uheldig dersom avvikene blir for store underveis i perioden, fordi det fører til at noen utbyggere betaler vesentlig mer eller mindre enn andre. Dette kan eventuelt rettes opp ved at kommunen skyver oppdateringen fram i tid.

På grunnlag av de nye beregningene fastsetter kommunen et nytt kostnadsbidrag, som skal gjelde for den neste femårsperioden. Oppdateringen kan føre til at de etterfølgende utbyggerne må dekke eventuelle merkostnadene for infrastrukturen i foregående periode. Det kan også tenkes at de må betale mindre, hvis kostnadene viste seg å bli lavere enn beregnet.

Grunneierne får forutsigbarhet for infrastrukturkostnadene i perioden, noe som er viktig når de skal planlegge sine byggeprosjekter. Når varigheten av finansieringsordningen opphører, skal ubrukte midler komme området til gode. Eventuelle infrastrukturkostnader som ikke er blitt dekket inn på dette tidspunktet gjennom kostnadsbidrag fra utbyggerne, må kommunen selv dekke. Av denne grunn er det viktig at kommunen løpende gjøre en økonomisk risikovurdering for at finansieringsordningen ikke skal gå med underskudd. Dette er særlig viktig jo kortere tid det er til ordningen skal opphøre. Kommunen har følgende en viktig oppgave med å følge med på utviklingen og tilpasse inntekter og kostnader underveis i utbyggingen. Kommunen kan endre arealplanen (herunder hensynssonen og bestemmelsene) underveis, og det kan føre til at kostnadsbidraget må justeres. Grunneierne er ikke beskyttet mot slike planendringer, men de skal bli varslet på forhånd dersom endringene kan føre til vesentlig

økning i kostnadsbidraget som gjelder for utbyggingen innenfor hensynssonen. Dette skal gi dem mulighet for å ivareta sine økonomiske interesser.

Kommunen må påse at kostnadene til infrastruktur ikke blir en for stor byrde for grunneierne. De samlede kostnadsbidragene som grunneierne og utbyggerne skal betale til finansiering av infrastrukturen som er nødvendig for utbyggingen innenfor hensynssonen, skal derfor ikke fremstå som urimelig tyngende i forhold til utbyggingens forventede bruk og nytte av infrastrukturen, jf. plan- og bygningsloven § 12-4 niende ledd. Ved vurderingen skal kommunen ta hensyn til sitt eget bidrag til gjennomføringen av planen. Videre skal kommunen se til at fordelingen av kostnadene grunneiere imellom ikke fremstår som urimelig tyngende i forhold til utbyggingens art og plassering, nytte og bruk.

Kommunen kan ikke fritt bestemme hva som er nødvendig infrastruktur. Det må være saklig sammenheng mellom utbyggingen innenfor hensynssonen og behovet for infrastruktur. Det må foreligge et saklig begrunnet behov for infrastrukturen ut fra et samfunnsmessig synspunkt. Det kan også omfatte infrastruktur det er behov for i det enkelte byggeprosjekt. Kommunen kan for eksempel ikke kreve dekket kostnader til større rørkapasitet enn det utbyggingen av området har behov for. Den kan heller ikke kreve dekket infrastruktur som skal komme andre utbyggingsområder i kommunen til gode. Lovpålagte oppgaver for kommunen, som sosial infrastruktur i form av skoler, barnehager og sykehjem, faller i utgangspunktet også utenfor finansieringsordningen.

5.7.2 Nærmere om rekkefølgekrav ved bruk av hensynssonen

I lovforslaget § 12 A-1 første ledd bokstav d er det lagt opp til at betaling av kostnadsbidrag fra en utbygger vil frita denne fra krav om særskilt rekkefølge for etablering av infrastruktur, med mindre kommunen har gitt bestemmelse om noe annet etter § 12 A-2 første ledd bokstav g. Etter bokstav g må kommunen konkret angi hvilke rekkefølgekrav, eller nærmere identifisere hvilken infrastruktur det er tale om, som ikke skal være omfattet av fritaksbestemmelsen.

Det er først og fremst hensynet til forutsigbarhet for grunneierne og utbyggerne som begrunner denne måten å håndtere rekkefølgekrav på. De kan gå til ett sted for å få informasjon om hva som gjelder, og ikke forholde seg til rekkefølgekrav om infrastruktur i flere planer. I tillegg skal denne måten å håndtere rekkefølgekrav på, også bidra til

at kommunen gjør en ny vurdering av eldre rekkefølgekrav, som kanskje er gitt på et tidspunkt hvor det var aktuelt å inngå utbyggingsavtaler. For en utbygger vil det være en stor fordel så tidligst som mulig å få oversikt over hindre som kan vanskeliggjøre gjennomføringen av et utbyggingsprosjekt. Kommunen bør derfor ved vedtakelsen av hensynssonen vurdere hensiktsmessigheten av alle rekkefølgekrav for infrastruktur som gjelder innenfor hensynssonen så de ikke medfører en unødvendig byggestopp for utbyggerne. Rekkefølgekravene som fastsettes til hensynssonen kan også gjelde infrastruktur utenfor hensynssonen.

Betaling av kostnadsbidrag fritar en tiltakshaver både fra krav om særskilt rekkefølge for kommunal, fylkeskommunal og statlig infrastruktur som er nødvendig for utbyggingen, og krav om at infrastrukturen skal være tilstrekkelig etablert. Det kan for eksempel stilles krav om at infrastruktur i byggefelt S3 skal bygges ut før S8. Et rekkefølgekrav kan for eksempel også gå ut på at byggearbeider ikke kan starte, eller at det ikke kan gis midlertidig brukstillatelse, før det er etablert en gangbro.

Etter dagens praksis kan rekkefølgekravene begrense seg til krav om at etableringen eller oppgraderingen av parker, plasser, bekkeåpninger, gater og gang- og sykkelveier er sikret finansiert gjennom utbyggingsavtaler som gir grunneierbidrag til offentlig grønn- og teknisk infrastruktur. Denne typen rekkefølgebestemmelser er naturlig nok ikke aktuell ved grunneierfinansiering etter kapittel 12 A som sikrer finansieringen på annen måte enn gjennom utbyggingsavtale.

Departementet foreslår en egen hjemmel for å kunne gi rekkefølgekrav til hensynssonen i lovforslaget § 12 A-2 første ledd bokstav b. Slik bestemmelse kan i dag gis etter § 11-9 nr. 4 og § 12-7 nr. 10. Det anses likevel som formålstjenlig å ha en egen hjemmel i kapittel 12 A om infrastruktur, fordi det da blir en del av en samlet oversikt over hva det kan gis bestemmelser om til hensynssonen.

Det skal ikke gis rekkefølgekrav om infrastruktur i større utstrekning enn det som er nødvendig. Et rekkefølgekrav kan ikke si noe om hvilke grunneiere eller utbyggere som skal besørge eller bekoste infrastrukturen. Rekkefølgekravet må knyttes til utbyggingen som skal skje.

Hensynssonen kan gis til en eksisterende reguleringsplan som dekker et område som er helt eller delvis utbygd. Hensynssonen kan også legges dekke over et område med flere eksisterende reguleringsplaner. Hver av disse planene kan ha rekkefølgekrav som i en fremtidig fortettings- og transformasjonssituasjon ikke lenger vil være relevante.

Kommunen bør av denne grunn «rydde» i rekkefølgebestemmelsene, det vil si klargjøre hvilke rekkefølgebestemmelser som eventuelt fortsatt skal gjelde for infrastrukturen, og hvilke nye som skal komme til. I stedet for å endre rekkefølgekravene i hver enkelt plan, kan kommunen fastsette nye rekkefølgekrav til hensynssonen som dekker reguleringsplanene, jf. § 12 A-2 første ledd bokstav b. Kommunen kan selv vurdere hva som er hensiktsmessig framgangsmåte. Hensynssonen kan dermed brukes til å «rydde» i rekkefølgekrav i flere hensynssoner samtidig.

Hvis kommunen velger å starte omformingen av området med en helt ny arealplan, for eksempel en kommunedelfplan eller områderegulering, får ikke hensynssonen en slik ryddefunksjon. Rekkefølgekravene i den nye planen vil være tilpasset den fremtidige utviklingen, og hensynssonen får da ingen slik «ryddefunksjon» i forhold til eksisterende rekkefølgekrav. Man kunne derfor tenke seg at bestemmelsen om frikjøp i § 12-1 ikke skulle gjelde for slike planer. På den annen side vil man da operere med hensynssoner som har ulik rettslig virkning. Et slik tosporet system vil kunne virke kompliserende og skape uklarhet om hvilke krav som gjelder for utbyggerne som er omfattet av krav til grunneierfinansiering. Departementet mener derfor den beste løsningen er at ordningen med frikjøp gjelder likt for alle planer slik lovforslaget i § 12 A-1 første ledd bokstav d legger opp til.

Kommunen vil når som helst kunne endre rekkefølgekrav til hensynssonen om infrastrukturen med hjemmel i lovforslaget § 12 A-10. Det vil også være mulig å endre rekkefølgekrav for infrastruktur som gjelder utenfor hensynssonen så lenge det er gitt bestemmelse om infrastrukturen etter § 12 A-2 første ledd bokstav a.

Ny plan erstatter ikke gammel plan, men har forrang hvis det er motstrid jf. § 1-5 andre ledd. Når utbyggere fremmer sine forslag til detaljreguleringer, vil eventuelle rekkefølgebestemmelser til hensynssonen i overordnet plan gjelde, med mindre det gis rekkefølgekrav til detaljreguleringen som kommer i strid med rekkefølgekravene i den overordnede planen. I stedet for å gi rekkefølgekrav til hensynssonen i detaljreguleringen, kan rekkefølgebestemmelsene i overordnet plan endres.

Det framgår av forslaget til lovforslaget § 19-1 andre ledd at det ikke kan gis dispensasjon fra bestemmelsene i kapittelet 12 A. Begrunnelsen for dette er at det er ønskelig med mer fleksible unntaksbestemmelser som gjør at en unngår å måtte oppfylle de strenge vilkårene som gjelder for dispensasjon. Det foreslås derfor en egen unntaksbestemmelse fra rekkefølgekrav i lovforslaget

§ 12 A-7 tredje ledd som er ment å være en siste sikkerhetsventil for å kunne åpne for et utbyggingsprosjekt til tross for at et rekkefølgekrav ikke er oppfylt. Denne bestemmelsen representerer således et «unntak fra unntaket» om rekkefølgebestemmelser. Kommunen bør på tidspunktet for rammetillatelse kunne gjøre en konkret vurdering av om et byggeprosjekt, eller deler av det, kan gjennomføres til tross for at det kommer i strid med rekkefølgekrav. Det kan i så fall bare gjøres unntak fra rekkefølgekrav som ivaretar statlig eller fylkeskommunal infrastruktur når berørt myndighet har samtykket.

Disse reglene i lovforslaget § 12 A-7 tredje ledd er ment å gi nødvendig fleksibilitet for kommunen til å frita fra rekkefølgekrav når den finner det forsvarlig ut fra samfunnsmessige hensyn. Kommunens vurdering er undergitt fritt skjønn.

I noen situasjoner kan det være kapasitetsproblemer i kommunen som begrunner at det ikke kan gjøres unntak fra rekkefølgekrav. Kommunen har for eksempel ikke kapasitet eller nødvendig kompetanse til å ta hånd om byggherrefunksjonen for etablering av infrastrukturen. Kommunen bør derfor, ved vurderingen av om det skal gjøres unntak fra rekkefølgekrav, kunne legge vekt på om ansvaret for å etablere infrastrukturen kan overlates til andre etter reglene om realopparbeidelse, jf. lovforslaget § 12 A-9.

En konsekvens av bestemmelsen i lovforslaget § 12 A-7 tredje ledd er at kommunen har adgang til å forskjellsbehandle utbyggere såfremt det skjer på et saklig grunnlag. Det kan likevel ikke skje i strid med myndighetsmisbrukslæren. Et eksempel på anvendelse av unntaksbestemmelsen er der kommunen finner det kan gjøres unntak fra rekkefølgekrav for den første utbyggeren, men ikke for den neste, selv om de i utgangspunktet er bundet av de samme rekkefølgekravene. Dette kan bero på at det ikke er ledige elevplasser på den nærliggende skolen, og antallet nye boliger derfor må begrenses. Bestemmelsen er dessuten ment å være et incitament for å få utbyggere til å inngå avtaler om realopparbeidelse med kommunen. I sammenheng med dette kan nevnes at departementet også foreslår at kommunen skal kunne ta hensyn til utbyggers ønske om en særskilt rekkefølge på infrastrukturetableringer i avtale om forskuttering for infrastruktur, jf. § 12 A-3 andre ledd andre punktum.

5.7.3 Forholdet til byggesak

Arealformål, hensynssone og bestemmelser i arealplan er helt nødvendige hjelpemidler for etablering

av krav om grunneierfinansiering av infrastruktur i et utbyggingsområde. Byggesaken er også helt sentral, og de viktigste bestemmelsene som berører byggesak framgår av lovforslaget § 12 A-7. Det er i forbindelse med byggesaksbehandlingen at kostnadsbidraget skal innbetales. Før det søkes om rammetillatelse for en utbygging innenfor hensynssonen må tiltakshaveren avklare med kommunen hvilke forpliktelser som gjelder for tiltaket. Beskrivelsen av forpliktelsen skal følge søknaden om rammetillatelse. Kommunen må sikre å få med alle forpliktelsene som følger av finansierungsordningen i rammetillatelsen. Videre må kommunen senere følge opp dette ved å påse at kostnadsbidraget er innbetalt, *før* det kan gis igangsettingstillatelse. Departementet kan i forskrift åpne for at tidspunktet for innbetaling av kostnadsbidrag kan settes senere enn ved igangsettingstillatelse. Hovedreglene skal uansett være at innbetalingen skjer på tidspunktet for igangsettingstillatelse.

Rekkefølgekrav er i utgangspunktet ikke til hinder for utbygging innenfor hensynssonen når kostnadsbidrag er betalt. Kommunen kan imidlertid fastsette i plan at noen rekkefølgekrav gjelder allikevel, jf. lovforslaget § 12 A-1 første ledd bokstav d og § 12 A-2 første ledd bokstav g. Dessuten kan kommunen i rammetillatelsen gjøre unntak fra eventuelle rekkefølgekrav som etter slik bestemmelse gjelder for utbyggingen. Det kan altså gjøres unntak fra unntaket når kommunen finner det hensiktsmessig ut fra forholdene i den konkrete byggesaken. Det kan bare gjøres unntak fra rekkefølgekrav som ivaretar statlig eller fylkeskommunal infrastruktur når berørt myndighet har samtykket.

Kommunen kan både før og etter den gir rammetillatelse inngå avtaler med en tiltakshaver om realopparbeidelse av infrastruktur. De kontraktsrettslige forholdene i avtalen skal ikke følges opp som en del av byggesaken. Det vil normalt være den eller de enhetene i kommunen som har ansvaret for eiendomsutvikling eller utbygging som følger opp slike avtaler, men det avhenger helt av hvordan kommunen har organisert sin virksomhet. Avtalen vil kunne bli håndtert av kommunen som byggherre. Kommunen står fritt til å velge entreprisform. Normalt skal avtaler om realopparbeidelse basere seg på fastpris.

Grunneiere og utbyggere kan, forutsatt at de har klagerett eller rettslig klageinteresse, påklage kommunens vedtak i byggesak, herunder kostnadsbidragets størrelse. Det kan i byggesaken ikke klages på forhold som er avgjort i bindende reguleringsplan, jf. § 1-9 andre ledd. Størrelsen på kostnadsbidraget blir ikke fastsatt som en del av planen, og kan dermed påklages i byggesaken. Spørsmålet

om hva som er nødvendig infrastruktur, og standarden og kvaliteten på denne, kan på den annen side ikke påklages i byggesaken, siden dette er avgjort i plansaken. Departementet viser for øvrig til § 1-9 andre ledd andre punktum om at eventuell slik klage kan realitetsbehandles i stedet for å avvise hvis kommunen finner det hensiktsmessig.

5.7.4 Forholdet til utbyggingsavtaler, opparbeidelsesplikt og refusjon

Departementet mener at krav om grunneierfinansiering av infrastruktur fastsatt i en hensynssone, ikke bør kunne kombineres med bruk av utbyggingsavtaler. De to ordningene har vidt forskjellig tidshorisonter, og bruk av utbyggingsavtale kombinert med hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur vil undergrave det som er ment å være en langsiktig og forutsigbar finansierungsordning hvor alle grunneierne i utgangspunktet skal bidra likt til finansiering av nødvendig infrastruktur. Departementet foreslår derfor å ta inn et forbud mot å kombinere disse to regelsettene, jf. lovforslaget § 12 A-1 første ledd bokstav e. Det er likevel åpnet for å gjøre unntak fra dette i forskrift, jf. § 12 A-12 bokstav l. Oslo kommune har etterspurt en slik bestemmelse, og departementet har derfor funnet å imøtekomme dette ønsket selv om det er uklart hvilke fordeler, om noen, kombinasjoner av ordningen eventuelt kan gi.

Refusjonsreglene i kapittel 18 åpner ikke for å ta med kostnader som er dekket inn på andre måter, for eksempel gjennom bruk av rekkefølgekrav og utbyggingsavtaler, eller hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur. En grunneier skal ikke måtte opparbeide eller bidra to ganger for samme infrastruktur. I forslaget til lovforslaget § 18-13 foreslås derfor at reglene om opparbeidelsesplikt og refusjon ikke skal gjelde for infrastruktur som er omfattet av kapittel 12 A. Departementet mener det likevel er mulig å anvende reglene om opparbeidelse og refusjon i kapittel 18 sammen med en slik hensynssone dersom det tas høyde for dette i bestemmelsene om infrastruktur i sonen. Man kan ikke anvende regelsettene samtidig for samme infrastruktur. Ved vedtakelse av hensynssonen må kommunen derfor velge hvilken metode kommunen ønsker å bruke. Hvis kommunen finner at opparbeidelsesplikt og refusjon er mest hensiktsmessig, må den utelate den aktuelle infrastrukturen fra bestemmelse etter § 12 A-2 første ledd bokstav a. Kommunen bør i planbeskrivelsen opplyse om at det har vært et bevisst valg å utelate den aktuelle infrastrukturen, og begrunne dette nærmere.

Kommunens avgjørelse om å utelukke opparbeidelsesplikt og refusjon for en del av en bestemt infrastruktur kan påvirke en senere sak om opparbeidelse og refusjon. Blant annet vil både refusjonsenheten og kretsen av refusjonsdebitorer endres. Kommunen må derfor vurdere nøye hvordan hensynssonen utformes og være bevisst på hvilken infrastruktur som den skal omfatte.

Departementet har funnet det rimelig å åpne for at statlig og fylkeskommunal infrastruktur også kan inngå i finansierungsordningen etter kapittel 12 A. Bakgrunnen for dette er at det i dag er åpnet for dette i forbindelse med inngåelse av utbyggingsavtaler; En avtale mellom utbygger og staten eller fylkeskommunen er etter dagens lovbestemmer i kapittel 17 ikke en utbyggingsavtale i lovens forstand. Det følger av legaldefinisjonen i gjeldende § 17-1 at en utbyggingsavtale er en avtale mellom grunneier eller utbygger og kommunen. I arealplan kan det imidlertid være gitt rekkefølgekrav om etablering av fylkeskommunal eller statlig infrastruktur. Praktiske eksempler er krav om rundkjøring på en fylkesveg eller nytt kryss på en europavei. Ordlyden i gjeldende § 17-3 er ikke til hinder for at en utbyggingsavtale mellom kommunen og utbygger også kan omhandle fylkeskommunal eller statlig infrastruktur. Departementet har lagt til grunn at også bidrag til statlig og fylkeskommunal infrastruktur kan inngå i en utbyggingsavtale. Departementet har også lagt til grunn at det kan være hensiktsmessig at kommunen samarbeider med det aktuelle statlige eller fylkeskommunale organet om oppfyllelse av relevante rekkefølgekrav. Kommunen og utbygger kan for eksempel ta med fylkeskommunen i forhandlingsmøter, og på denne måten bidra til å avklare hva som er tilstrekkelig og tilfredsstillende oppfyllelse av rekkefølgekrav. Det vises for øvrig til omtale av fylkeskommunal og statlig infrastruktur i punkt 5.8.4 nedenfor.

5.7.5 Behovet for forskriftshjemler

Det er knyttet store økonomiske interesser til finansierungsordningen for kommunen og andre aktører. Ordningen er relativt komplisert, og det kan oppstå tvil om anvendelsen av reglene. Praxis kan også utvikle seg i en uheldig, eller ikke tilstrekkelig, retning. Det kan derfor være en fordel for departementet, kommunene og andre involverte aktører i finansierungsordningen at vanskelige temaer kan forskriftsreguleres. Departementet har på denne bakgrunn funnet det nødvendig å kunne regulere en rekke ulike forhold i forskrift, jf. lovforslaget § 12 A-12.

Departementet ser grunn til å kommentere forslagene i § 12 A-12 bokstav c og l spesielt.

Bokstav c

I bokstav c foreslår departementet blant annet at det kan gis bestemmelser om fradrag som gjelder tiltak som skal forbli i privat eie, men som skal være offentlig tilgjengelig. Departementet ser ikke behov for å regulere dette direkte i loven nå. Årsaken er at det er uklart om det er nødvendig med en regulering av den kanskje ikke helt-upraktiske situasjonen hvor en «utbygger av næring», og da særlig utbygger av kontorlokaler, ved tidspunkt for rammetillatelse eller igangsettingstillatelse ikke vet hvorvidt det vil kunne oppnås mva.-fradrag eller ikke, på tiltak som skal forbli i privat eie, men som skal være offentlig tilgjengelig. Begrunnelsen er at «utbygger av næring» sine muligheter for fradrag for mva. på slike tiltak beror på hvilke leietakere som til slutt flytter inn i lokalene, noe det ikke er gitt at er avklart på nevnte tidspunkter. Det er dermed uklart hvordan man beregner de estimerte kostnadene i et slikt tilfelle.

Dersom kostnadene i et slikt tilfelle medtas inkludert mva. (det vil si uten fradrag), og «utbygger av næring» ikke senere oppnår fradragsrett (for eksempel ved utleie til stat, finans, helse mv.), blir kostnadsestimatet riktig. Men dersom «utbygger av næring» på et senere tidspunkt skulle oppnå fradragsrett likevel (utleie til konsulenter, advokater mv.), blir det ikke helt riktig at «utbygger av næring» «godskrives» kostnader inkludert mva. Departementet foreslår ikke innføring av mekanismer som er egnet til å rette opp slike etterfølgende forhold, men vil vurdere om det skal løses i forskrift dersom det oppstår et behov for det.

Bokstav l

Departementet foreslår en hjemmel til å kunne gi forskrift om i hvilke utdanningssituasjoner bruk av utbyggingsavtaler etter kapittel 17 er tillatt i stedet for, eller i kombinasjon med, hensynssone med krav om grunneierfinansiering, jf. § 12-1 første ledd bokstav e

Det første alternativet, at det kan gis bestemmelse om i hvilke utbyggingssituasjoner bruk av utbyggingsavtaler etter kapittel 17 er tillatt, har bakgrunn i at det er frivillig å bruke den foreslåtte nye finansieringsordningen. Et av hovedsiktemålene med ordningen er å redusere faren for «gratispassasjerer», som kan forekomme ved bruk av utbyggingsavtaler. Forskriftshjemmelen kan bru-

kes dersom det viser seg at problemet med gratispassasjerer vedvarer fordi kommunene bruker utbyggingsavtaler på en slik uheldig måte. Forskriften kan for eksempel utformes slik at kommunene ikke kan bruke utbyggingsavtaler dersom det er vesentlig fare for at det blir (mange) gratispassasjerer.

Det andre alternativet, at utbyggingsavtaler kan benyttes i kombinasjon med hensynssone med krav om grunneierfinansiering, er foreslått av Oslo kommunen som mener det kan være fornuftig å ha mulighet for slik kombinert bruk som et mulig forenklingstiltak når det oppstår infrastrukturbehov som ikke tidligere er ivaretatt i bestemmelse til hensynssonen. Departementet har ikke foreslått å innføre en slik ordning i loven, fordi en slik kombinert bruk vil redusere forutsigbarheten for utbyggerne, noe som også er et hovedsiktemål med ordningen. De vil da ikke vite sikkert om de kan forholde seg til kostnadsbidraget eller må påregne at det skal inngås utbyggingsavtale i stedet. Finansieringsordningen er, slik departementet ser det, utformet så fleksibelt at slike kombinasjoner ikke skal være nødvendig. Det vises her særlig til at kommunen kan gi bestemmelse om at utbyggere helt eller delvis må dekke kostnadene til infrastrukturen selv, og at det er forenklete regler om endring av kostnadsbidraget og bestemmelser til hensynssonen, jf. § 12 A-2 første ledd bokstav c, § 12 A-6 første ledd og § 12 A-10.

5.8 Hva er grunneierfinansiert infrastruktur?

5.8.1 Teknisk infrastruktur og annen infrastruktur

Finansieringsordningen i nytt kapittel 12 A skal omfatte infrastruktur som er nødvendig for utbyggingen. Typiske tiltak er teknisk infrastruktur, samferdselstiltak samt blå/grønn og grønn infrastruktur, og miljø- og kulturtiltak. Slik infrastruktur vil ofte være enten kommunal eller fylkeskommunal. Infrastruktur som skal være tilgjengelige for offentligheten, kan likevel være i privat eie. Slik infrastruktur skal etter avtale etableres, driftes og vedlikeholdes av grunneiere i stedet for kommunen.

Infrastruktur refererer generelt til de grunnleggende fysiske og organisatoriske strukturene og fasilitetene som er nødvendige for at et samfunn skal fungere effektivt. Dette inkluderer ikke bare veier, broer og vannforsyning, men også kulturelle og sportslige fasiliteter som bidrar til samfunnets sosiale og kulturelle liv. Derfor regnes i

Boks 5.1 Vanlige infrastrukturtiltak ved områdeutvikling

Teknisk infrastruktur vil typisk være vann-, avløp-, overvannsanlegg og avfallssystemer. VA-anleggene vil kunne omfatte hovedledninger og drensledninger for å sikre forsvarlig avrenning. Stikkledninger til bygninger faller utenfor og er grunneiers ansvar.

Samferdselstiltak vil være veganlegg og anlegg for kollektivtrafikk. Både tilførselsveger og interne veger innenfor hensynssonen er omfattet, inkludert parkering, snuplasser, fortau, turveger, gang- og sykkelveger, skiløyper og skibruer, belysning og skilting. Også busstopp, trikkestop og T-banestasjoner kan omfattes.

Blå/grønn infrastruktur vil for eksempel kunne omfatte utbedring eller åpning av bekkefar, etablering av dammer, kanaler og andre vannveger. Det kan også være overvannsanlegg eller fordrøyningsanlegg. Blå/grønn infrastruktur er en spesifisering under grønnstruktur for å tydeliggjøre at det er eller kan etableres vannløp/-flater. Begrepsbruken bør sees i sammenheng, og det er ingen klar grense mellom disse. Grønnstruktur som arealformål kan deles i flere

typer underformål eller strukturer som til sammen utgjør en sammenhengende infrastruktur.

Begrepet *grønn infrastruktur* omfatter friområder, torg og møteplasser, parker og landskapselementer, alléer, grønne vegkanter, ulike uteområder eller små grønne lunger rundt bebyggelsen, parkbelte langs industristrøk mv. Kantsoner langs vann og vassdrag, enkelttrær og andre naturområder inngår også i denne kategorien. Dette er tiltak og elementer som legger til rette for rekreasjon for beboere og andre brukere av området og bevaring av naturmiljø i byggesonen. Lekeplasser er en underkategori av uteoppholdsarealer og ikke grønnstruktur, men kan inngå som en del av friområder, torg, parker og andre møteplasser. Natur inngår ofte som en integrert del av friområder og parker, avhengig av hvordan arealet skal struktureres.

Miljø- og kulturtiltak er for eksempel støyskjermer, håndtering av forurenset grunn, kunst- og andre kvalitetstiltak i byrom og parkområder, grendehus og andre forsamlingslokaler for beboerne i området, idrettsanlegg mv.

denne sammenheng også kulturhus, sportsanlegg, grendehus og andre liknende fasiliteter som infrastruktur.

Tiltak for å motvirke uheldige skadevirkninger fra eller på utbyggingen vil være relevant å ta med i finansierungsordningen. Infrastruktur som skal fremme samfunnssikkerhet ved å forebygge risiko for tap av liv, skade på helse, miljø, og materielle verdier vil være omfattet. Dette gjelder for eksempel ras- og flomsikring. Tiltak som forhindrer eller demper skadene fra overvann og fremtidig havnivåstigning er også omfattet.

Finansierungsordningen kan benyttes selv om infrastrukturen skal være i privat eie, det vil si ikke overtas av kommunen etter at den er etablert. Regulering til offentlig formål kombinert med offentlig eierskap er mest vanlig, men det er likevel en rekke eksempler på bruk av andre metoder. En metode er at allmennheten sikres tilgang til grønnstruktur, badeplasser, torg eller liknende arealer ved hjelp av avtaleklausuler og tinglyste erklæringer. I disse tilfellene varierer det om reguleringsbestemmelsene er alene om å sikre allmennhetens tilgang, eller om det også

eksisterer avtaler i kombinasjon med tinglyste erklæringer. I en utredning utarbeidet av Oslo Menon i samarbeid med Holth & Winge AS i 2021 (*Allmennhetens tilgang til regulerte områder i byer og tettsteder*), på oppdrag for Kommunal- og distriktsdepartementet, er det opplyst at kommunene i en undersøkelse oppgir at det er om lag 80 tilfeller årlig der det brukes tinglyste erklæringer eller avtaleklausuler for å sikre allmennhetens tilgang. Så fremt det er tale om nødvendig infrastruktur for utbyggingen, anser departementet det som hensiktsmessig at privat infrastruktur som skal bekostes innenfor et fellesareal, jf. § 12-7 nr. 14, også helt eller delvis kan være omfattet av finansierungsordningen, såfremt infrastrukturen skal være tilgjengelig for allmennheten.

Tiltakene behøver ikke være begrenset til by og tettbygde strøk, men kan også omfatte for eksempel hytte- og reiselivsområder, hvor et sammenhengende felles tursti- og løypesystem vil kunne være nødvendig for utbyggingsområder innenfor et større geografisk område.

Sosial infrastruktur, slik som skoler, offentlige barnehager og sykehjem vil i utgangspunktet ikke

falle inn under finansieringsordningen. Departementet kan likevel gi samtykke til at infrastruktur som nevnt kan tas med, jf. lovforslaget § 12 A-2 andre og tredje ledd. Det er også krav om samtykke fra vedkommende statlige myndighet, hvis statlig infrastruktur skal inngå i ordningen.

Departementet foreslår at det i forskrift kan fastsettes nærmere bestemmelser om hvilken infrastruktur som skal være omfattet, eller ikke omfattet, av finansieringsordningen, jf. § 12 A-12 bokstav c.

5.8.2 Adgangen til å inngå avtale om boligpolitiske tiltak, nærmere krav til arealer og bygnings utforming

Departementet foreslår at kommunen og grunneier i avtale om realopparbeidelse kan bli enige om fordeling av boligtyper og leilighetsstørrelser og sikring av minstepørrelse, og krav til utforming som går lenger enn det som kan vedtas i plan. Avtalen kan for eksempel omfatte nærmere krav til felles avkjørrelse, felles gårdsplass eller annet felles areal for flere eiendommer, parkering, friområder, lekeplasser og andre grøntområder. Den kan også omfatte krav om universell utforming, tilpasning til ulike brukergrupper, som for eksempel personer med funksjonsnedsettelse, ungdom og eldre, samt krav til kvalitet, herunder krav til energieffektivitet mv. og forkjøpsrett for en andel av boligene til markedspris for kommunen eller andre. Det vises til lovforslaget § 12 A-9 tredje ledd.

5.8.3 Sosial infrastruktur

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

Etter lovforslaget § 17-5 andre ledd kan departementet samtykke til å fravike reglene om utbyggingsavtaler der samfunnsmessige interesser tilsier det. Tilsvarende bestemmelse i gjeldende lov

jf. § 17-7, er tidligere benyttet til å gi samtykke til at etablering av sosial infrastruktur kan inngå i utbyggingsavtaler.

Departementet har kommet til at det vil være hensiktsmessig å ha en tilsvarende ordning for grunneierfinansiering av sosial infrastruktur etter kapittel 12 A. Det er derfor tatt inn en bestemmelse om dette i lovforslaget § 12 A-2 tredje ledd, jf. fjerde ledd.

5.8.4 Fylkeskommunal og statlig infrastruktur

Statens vegvesen har ansvaret for riksvegnettet og fylkeskommunene for fylkesvegene, jf. veglova § 9. Fra 1. januar 2020 ble sams vegadministrasjon lagt ned, og forvaltningen av fylkesvegene ble overført fra Statens vegvesen til fylkeskommunene. Fylkeskommunene overtok ansvaret for en vesentlig større del av vegnettet enn før. Ifølge Opplysningsrådet for vegtrafikk er det i dag ca. 97 750 km offentlig veg i Norge. Av dette står riksvegene for ca. 10 700 km og fylkesvegene for 44 623 km. Resten er kommunale veger, det vil si i underkant av halvparten av det totale vegnettet. Ansvaret for å finansiere oppgavene på de offentlige vegene er regulert i veglova § 20 og følger ansvarsfordelingen mellom vegmyndighetene i § 9. Beslutning om bygging av de offentlige vegene er regulert i veglova § 6. Stortinget fatter vedtak om bygging av riksveg, mens fylkeskommunene og kommunene fatter disse beslutningene for henholdsvis fylkeskommunale og kommunale veger.

Departementet mener det vil være praktisk å kunne innlemme fylkeskommunal infrastruktur i krav om grunneierfinansiering etter kapittel 12 A. Slik infrastruktur er vanlig i alle landets kommuner, og blir ofte berørt ved utbygginger av bolig- og næringsseiendommer, enten det gjelder veger eller kollektivanlegg. En forutsetning for dette er at fylkeskommunen samtykker i at vegtiltaket legges inn i finansieringsordningen. Det er således fylkeskommunen som har myndigheten til å prioritere finansiering av sine vegprosjekter, og ikke kommunen. Dette samtykket vil kun gjelde finansieringsspørsmålet, og ikke andre forhold knyttet til veien, slik som trasevalg, rekkefølgekrav, teknisk utrustning mv. som planmessig må behandles på ordinær måte og kunne ut i et reguleringsvedtak om vegen. Fylkeskommunen må ta stilling til om den vil dekke deler av kostnadene til infrastrukturen selv, og kommunen skal i tilfelle ta hensyn til dette ved beregningen av kostnadsbidraget som grunneierne skal betale, jf. § 12 A-4 første ledd.

Departementet finner ikke grunn til å foreslå å innlemme statlig infrastruktur i krav om grunneierfinansiering av infrastruktur etter kapittel 12 A annet enn som en helt unntaksvis mulighet. Statlige prioriteringer innenfor samferdselssektoren skjer gjennom vedtakelse av Nasjonal transportplan som er regjeringens plan for transportpolitikken i en tolvårsperiode og som rulleres hvert 4. år. Utbyggingstiltak på riksvegene er en del av Nasjonal transportplan, og de ulike prosjektene prioriteres her med midler innenfor korridorene. Bevilgningen av midler til riksvegprosjektene følges opp i den årlige budsjettproposisjonen fra Samferdselsdepartementet. Prioritering av statlige midler skjer gjennom Nasjonal transportplan og årlige budsjetter, og ikke plan- og bygningsloven. I noen tilfeller vil det for eksempel være behov for å etablere en avkjørsel fra statlig veg til kommunal veg, som er nødvendig for utbyggingen av et område, og den foreslåtte nye finansieringsordningen bør da finansiere helt avgrensede men nødvendige tiltak for å koble veien på den statlige vegen. Ordningen kan også brukes til å forskuttere utgifter til statlig infrastruktur, for eksempel etablering av deler av en lengre statlig sykkelstamveg, for å komme raskere i gang med en områdeutbygging lokalt. I så fall kan fylkeskommunen, kommunen eller private forskuttere for statlig infrastruktur, og senere får kostnadene refundert fra staten, jf. lovforslaget § 12 A-3 første og andre ledd. Dette forutsetter at staten samtykker til slik forskuttering.

5.9 Grunneierfinansiering av infrastruktur etter kapittel 12 A

5.9.1 Når passer det å bruke finansieringsordningen?

Ordningen er ment å være et praktisk verktøy for kommuner som ønsker å se større utbyggingsområder i sammenheng og sikre gode, helhetlige grep ved utvikling av disse områdene. Kommunen skal i større grad enn etter dagens regler kunne tilrettelegge for gjennomføring av egne planer. Videre vil kommunen få forutsigbarhet for hva som skal finansieres av grunneiere. Tilsvarende får utbyggerne langt større grad av forutsigbarhet enn i dag for hva de må påregne å betale for infrastrukturen i forbindelse med sin utbygging.

Kommunen vil i de fleste tilfellene vurdere hvilke områder som skal eller kan bygges ut i arbeidet med kommuneplanen. Et sentralt vurderingstema er i hvilken grad et område er tilrettelagt for utbygging, herunder hva slags infra-

struktur som mangler, og hva som må videreutvikles eller legges om.

Samfunnsøkonomisk Analyse har i et utredningsoppdrag for departementet (*Utredningsbistand til arbeid med ny områdemodell* av 22. desember 2022) vist til at bruk av finansieringsordningen vil være spesielt egnet i sentrumsutbygginger og ved transformasjon av større områder, og hvor det er behov for sentrale infrastrukturtiltak som kommer mange aktører til gode. I denne type utbygginger er det gjerne mange aktører og funksjoner som berøres, herunder utbyggere, eksisterende næring og beboere, kollektivtransport (knutepunkt), offentlige aktører, infrastruktur (ny eller gammel) mv. Gjennomføring og utvikling av området er avhengig av at man ser hele området under ett og at aktørene koordineres i regi av kommunen. Utarbeidelse av en modell for grunneierfinansiering av infrastruktur krever ressursbruk og prioriteringer av midler fra kommunens side. Modellen er derfor først og fremst aktuell å benytte i de områdene hvor kommunen ønsker utvikling for eksempel gjennom transformasjon.

Hovedsiktemålet med forslaget er å sikre en koordinert og tilstrekkelig stor privat finansiering av nødvendig infrastruktur ved *utbygging av et område som strekke seg over mange år*. Det vil følge kunne være tale om mange eiendommer og både store og små byggetiltak. Ordningen skal likevel kunne brukes også ved mindre utbygginger, for eksempel et kollektivknutepunkt eller vegkryss. Ordningen legger opp til noe mer kompliserte vurderinger i arbeidet med å utarbeide arealplaner enn etter dagens regelverk. Det er derfor mest hensiktsmessig å benytte ordningen i områder med omfattende behov for omlegging eller opparbeidelse av infrastruktur. Selv om en bruker noe mer tid i planarbeidet, vil det gå raskere i plangjennomføringen, og kommunen og utbyggerne vil slippe arbeidet med å inngå utbyggingsavtaler, som i mange tilfeller kan være en til dels meget tidkrevende prosess.

Ordningen skal bidra til en mer rettferdig kostnadsfordeling mellom grunneierne enn i dag, og det er ikke minst et viktig siktemål å unngå dagens ulemper med «gratispassasjerer» som kan oppstå når man bruker utbyggingsavtaler. Ordningen skal dessuten bidra til mer effektiv, helhetlig områdeutvikling og plangjennomføring. Det skal være mulig å se et større område i sammenheng og tidlig fastsette at det skal gjelde krav om grunneierfinansiering av infrastruktur i et område. Ordningen vil være et viktig bidrag for å tilrettelegge for raskere boligbygging, men skal

også kunne brukes for å etablere fritidsboliger, næringsvirksomhet og offentlige funksjoner. Ordningen legger opp til tidlig medvirkning fra berørte aktører, godt samarbeid mellom kommunen og aktørene og mellom grunneierne, forutsigbarhet, fleksibilitet og rettsikkerhet. Ordningen med forskuttering for utgifter til infrastruktur kan i særlig grad bidra til at et område blir raskere «byggemodent» enn i dag.

I forbindelse med utbygging av et helt nytt område, eller ved større fortetting og transformasjon, vil det oppstå behov for en rekke ulike typer infrastruktur. For eksempel kan det være behov for å oppgradere allerede eksisterende infrastruktur (enten fordi den er gammel eller fordi ny utbygging krever at dimensjonen og/eller kapasiteten må økes) eller at ny utbygging gir behov for annen infrastruktur enn den som allerede er der (for eksempel kan nedbygging av skogområder gi behov for, eller ønske om, å etablere parker eller grønne områder). For nesten alle typer infrastruktur vil det være en diskusjon knyttet til både hvor stor bruk og belastning aktører i samfunnet har av eller på den aktuelle infrastrukturen. Slike diskusjoner kan oppstå både mellom ulike type aktører, herunder beboere, ansatte i næringslokaler, kunder i næringslokaler, osv. og mellom eksisterende brukere av området og de som flytter til området på grunn av ny utbygging. Slik ordningen er bygd opp, vil alle utbyggere måtte forholde seg til samme formel for kostnadsbidrag, det vil si at det skal betales et beløp per kvadratmeter bruksareal (BRA) som bygges. På den måten er vurderingen av bruk og belastning forenklet i vesentlig grad. En mister riktignok millimeterrettferdighet, fordi det kan tenkes at et tiltak som bygges ikke vil medføre like stor bruk eller nytte av infrastrukturen som et annet tiltak. Dette oppveies likevel av at utbyggerne på et langt tidligere tidspunkt enn i dag vil vite størrelsen på kostnadsbidraget. Bransjeforeningene har ved flere anledninger poengtert at forutsigbarhet er langt viktigere enn en helt rettferdig fordeling av infrastrukturkostnadene mellom utbyggerne, som vil være avhengig av at det gjennomføres en omstendelig prosess. Departementet har i samråd med bransjeforeningene Boligprodusentenes forening og Norsk Eiendom valgt å ikke videreføre forslaget i høringsnotatet om at kommunen etter en nærmere vurdering skulle kunne fastsette ulike størrelser på kostnadsbidraget for forskjellige deler av et utbyggingsområde. Dette representerer en vesentlig forenkling, ikke minst fordi den foreslåtte løsningen kunne lede til mange klager som ville kreve saksbehandling både i kommunen og hos statsforvalter.

For å oppnå målsettingene med ordningen, må finansieringsordningen ha en helhetlig tilnærming til utfordringene ved områdeutvikling, ved at det stilles krav til planprosessen, hvilken infrastruktur som er omfattet og beskrivelsen av denne, avtaler for etablering av infrastrukturen, og økonomisk oppgjør. Det må tas høyde for at utbyggingen kan være kompleks og pågå over mange år. Med et slikt tidsperspektiv er det nødvendig med fleksible og relativt enkle ordninger for justeringer underveis. Det blir derfor stilt krav om periodevis oppdatering av kostnadsbidraget hvert femte år. Departementet foreslår også enklere regler for justering av bestemmelser til hensynssonen. Kommunen får med det så vidt romslige rammer for sine vurderinger at det ikke skal være behov for å anvende reglene om dispensasjon, jf. plan- og bygningsloven kapittel 19.

I de fleste utbygginger, og spesielt der det er tale om fortetting eller transformasjon, vil det allerede være etablert bebyggelse med tilhørende infrastruktur. Finansieringsordningen gjelder kun der det åpnes for ny utbygging, utvidelser, eller hovedombygging. Det er tilstrekkelig at eksisterende infrastruktur må omlegges, oppgraderes eller utbedres for at kostnadene kan tas med i ordningen. Som oftest vil det være nødvendig med helt ny infrastruktur, og det kan bli behov for større omstruktureringer i utbyggingsområdet for å få infrastrukturen til å passe sammen med eksisterende bebyggelse og den fremtidige bruken av området.

Kommunen vil stå fritt, på samme måte som for andre planer som kommunen har vedtatt, til å endre en plan som har bestemmelser om bruk av finansieringsmodellen. Det er lagt opp til fleksible regler for å gjøre endringer i bestemmelser til hensynssonen i lovforslaget § 12 A-10.

5.9.2 Området må være modent for en samlet utvikling

Utbygging som skal foregå i et større område og kan strekke seg over mange år, vil fort bli komplisert og kostbar, og det er viktig for utbyggerne at det er god forutsigbarhet både når det gjelder rekkefølgekrav, utnyttingsgrad og infrastrukturkostnader. Det må også være *vilje* hos de private til å investere, og følgelig må det være attraktivt å utvikle eiendommer i området. Risikoen knyttet til fremdrift og salg blir redusert hvis utbyggerne kan komme raskt i gang med sin utbygging. Jo tidligere området er byggeklart, jo enklere blir det å få finansiert byggeprosjektene. Tidlig kjennskap til infrastrukturkostnader, kan også gjøre at

byggeprosjekter som ellers ikke ville blitt tatt opp til vurdering, blir ansett lønnsomme og planlagt påbegynt.

Kommunens bidrag til områdeutviklingen bør ikke bare være begrenset til å lage en god arealplan, men kommunen bør også ta et større ansvar for plangjennomføringen. En god plangjennomføring forutsetter at kommunen har søkelys på realiseringen av planen helt fra starten av planarbeidet. Kommunen bør derfor legge til rette for medvirkning og samarbeid om utviklingen av området. Det bør legges til rette for arenaer hvor grunneierne kan møtes og diskutere felles utvikling av sine eiendommer. Utviklingen av et område vil gå raskere og enklere jo større enighet det er om arealdisponering og type bebyggelse, rekkefølgen på etableringene og hvilken infrastruktur som må være på plass før utbyggingen kan starte. Lovforslaget tar høyde for dette ved at det stilles samme krav til planarbeid etter nytt kapittel 12 A, som etter ny § 11-8 a om felles planlegging for flere eiendommer, fortetting, omforming og fornyelse, jf. lovforslaget § 12 A-1 tredje ledd.

De privates investeringsvilje vil avhenge av hvor attraktivt et område er. En god og fremtidsrettet, og gjerne ferdig etablert, infrastruktur, er et viktig bidrag og i mange tilfeller en avgjørende forutsetning. Områder med god kollektivdekning, kulturhus, sportsanlegg, grendehus, parker og andre sosiale møteplasser, er viktige bidrag til å heve områdets attraktivitet. Eidsutvikling vil være enklere med forutsigbarhet for hva som kommer av infrastrukturinvesteringer. Videre vil innflyttere til et område finne det mer attraktivt dersom gang- og sykkelveger, lekeplasser, parker og andre møteplasser er på plass i hele området allerede når de flytter inn. Da slipper de også anleggstrafikken, støyen og støvet som følger med slike etableringer. Det er følgelig en fordel om kommunen både har vilje og evne til å investere i nødvendig infrastruktur før en utbygging tar til. Jo større grad av sikkerhet kommunen har for at utbyggerne raskt vil komme etter og starte sine byggeprosjekter, jo mindre vil kommunens økonomiske risiko knyttet til slike investeringer være.

Departements forslag til finansieringsordning innebærer at kommunen kan synliggjøre forpliktelsene for grunneiere tidlig innenfor et definert område, og sikre seg tilbakebetaling for etablert infrastruktur fra et stort antall utbygginger, og med en tilbakebetalingshorisont på maksimalt 30 år. Kommunen kan velge å etablere all infrastruktur med en gang, eller gjøre det suksessivt etter hvert som den private utbyggingen

starter. Kommunen kan også velge rekkefølgen på infrastrukturen slik at det viktigste kommer først. Det åpnes for at private kan bidra til å forskuttere utgifter til infrastruktur på kommunens vegne. Kommunen kan også overlate til utbyggerne å etablere infrastrukturen på kommunens vegne. Dette er alle viktige elementer i finansieringsordningen som kan bidra til å gjøre et område tidlig byggemodent. Det er likevel slik at kommunen løpende må vurdere sin økonomiske risiko knyttet til å foreta tidlige infrastrukturetableringer ut fra en forutsetning om tilbakebetaling senere over mange år. Av denne grunn vil det vanlige trolig være at kommunen vurderer en suksessiv forskuttering for kostnader til infrastrukturen, sett i lys av de private utbyggernes fremdriftsplaner. Det er også mulig for en utbygger å forskuttere ved å realopparbeide infrastruktur. Det krever avtale som på samme måte som en kontantytelse.

5.9.3 Utbyggingen må helt eller delvis kunne bære infrastrukturkostnadene

Dersom en kommune velger å benytte seg av ordningen med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur, innebærer dette at kommunen må avgrense og synliggjøre områder i arealplan ved bruk av arealformål, angi hva som er nødvendig infrastruktur for utbyggingen i dette området, beregne kostnaden til infrastrukturen, og fastsette et kostnadsbidrag per kvadratmeter bruksareal (BRA), i området. Kommunen kan eventuelt også differensiere kostnadsbidraget mellom grunneierne i området for å oppnå en mer rettferdig fordeling.

I en kommune vil markedet kunne bestå av flere mindre lokale markeder, hvor verdien på det som bygges, og følgelig også prissettingen, kan arte seg ganske forskjellig i forskjellige deler av kommunen. I pressområdene vil utbyggerne få bedre priser for sine utbygginger enn andre steder, og evnen til å bære infrastrukturkostnadene som er nødvendige for en utbygging kan være desto større. I andre markeder, det vil si utenfor pressområdene, er bæreevnen langt mindre. Dette må kommunen ta høyde for i sin planlegging.

Det vises i denne sammenheng også til plan- og bygningsloven § 3-1 tredje ledd hvor det framgår at:

«Planleggingen skal bygge på økonomiske og andre ressursmessige forutsetninger for gjennomføring og ikke være mer omfattende enn nødvendig.»

For kommunen er det følgelig viktig å forstå kostnads- og prismekanismene som styrer utbyggerens kommersielle vurderinger, ikke minst for å kunne sikre tilstrekkelig boligbygging og hensiktsmessig fremdrift i utbyggingen, jf. § 3-1 første ledd bokstav d. En slik innsikt kan også redusere risikoen for at boligprosjekter stopper opp. Kommunen må erkjenne at det er en sammenheng mellom hva utbyggingen skaper av verdier og dens evne til å bekoste nødvendig infrastruktur. Kommunen må nødvendigvis ta høyde for dette når den pålegger utbyggerne å bære alle, eller deler av, infrastrukturkostnadene i et utbyggingsområde. Kommuner i pressområder kan bli fristet til å øke kvaliteten på infrastrukturen, eller øke utvalget av mer eller mindre viktig infrastruktur i et område hvor utbyggingen har stor bæreevne. Det kan tenkes at dette kan skje i så stor grad at det fremstår som urimelig at utbyggerne skal bære hele kostnaden alene. Kommunen kan for eksempel bli fristet til å legge til mer infrastruktur enn det samfunnsbehovene eller den konkrete utbyggingen strengt tatt krever. Hvorvidt det er tilfelle, bygger på vanskelige vurderinger, og departementet mener derfor at kommunen må ha et visst rom for skjønn. Departementet har funnet det riktig å ta inn en sikkerhetsmekanisme i loven for å fange opp de tilfellene der de samlede kostnadsbidragene, som grunneierne og utbyggerne skal betale til finansiering av infrastrukturen, fremstår som urimelig tyngende i forhold til utbyggingens forventede bruk og nytte av infrastrukturen. Dersom utbyggerne mener denne grensen er overskredet, kan kostnadsbidragets størrelse påklages til statsforvalteren.

For at infrastrukturkostnadene ikke skal overstige hva utbyggingen innenfor hensynssonen, bør bære av økonomisk belastning til infrastruktur, foreslår departementet at det skal være flere mekanismer i finansierungsordningen som kan ivareta dette hensynet:

- Det skal gjelde et relativt strengt nødvendighetsprinsipp for infrastruktur som skal bekostes av utbyggingen.
- Beregningsmåten for kostnadsbidraget skal skille mellom nødvendig infrastruktur innenfor og utenfor hensynssonen, ved at det utenfor hensynssonen skal gjøres en individuell vurdering av hvor stor andel som skal belastes ut fra utbyggingens bruk og nytte.
- Kommunen skal kunne skille mellom privat infrastruktur som helt må bekostes av utbygger selv, og privat infrastruktur som skal være tilgjengelig for allmenheten, og i så fall tillate delvis kostnadsdekning fra øvrige utbyggere.
- Kommunen kan redusere belastningen på utbyggerne ved selv å ta ansvar for en større eller mindre del av kostnadene til infrastrukturen.
- Kommunen kan endre planen, og ta ut infrastruktur eller stille lavere krav til standard, kvalitet mv.
- Kommunen kan også øke utnyttingsgraden i utbyggingsområdet, for på den måten redusere kostnadene per kvadratmeter bruksareal (BRA)
- Kommunen skal uansett ikke kunne belaste den samlede utbyggingen innenfor hensynssonen med kostnader som gjør at belastningen fremstår som urimelig tyngende, jf. lovforslaget § 12 A-5 fjerde ledd.

Fastsettingen av kostnadsbidraget vil kunne påklages til statsforvalteren og prøves av domstolene. Alle beregninger knyttet til fastsettingen av kostnadsbidraget er rettsanvendelsesskjønn, og kan følgelig være gjenstand for full overprøving.

5.9.4 Medvirkning og samarbeid

Plan- og bygningsloven stiller i formålsbestemmelsen krav om at planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter, jf. plan- og bygningsloven § 1-1 fjerde ledd. Det er videre egne bestemmelser om medvirkning både i plan- og bygningsloven kapittel 5 og i bestemmelsene som gjelder for de ulike plantypene. For kommuneplanens arealdel er det en bestemmelse om varsling og kunngjøring av planoppstart i § 11-12 andre ledd, og for reguleringsplan i § 12-8 første og fjerde ledd. Det er også flere andre medvirkningsbestemmelser, blant annet om høring. Medvirkning innebærer at enkeltpersoner og grupper har rett til å kunne delta i og påvirke offentlige utrednings- og beslutningsprosesser. Det betyr at befolkning, næringsliv og frivillig sektor i samfunnet er med på å planlegge for framtiden. Medvirkning i planprosessen skal bidra til gode løsninger som tar hensyn til alles behov. Kravene i loven legger til rette for at alle berørte og interesserte aktører kan komme til orde, fremme kreativitet og engasjement, og være en arena for demokratisk deltakelse.

Fornyelse, fortetting og transformasjon er komplisert og ofte meget krevende å planlegge for. Medvirkning fra dem som blir berørt er derfor desto viktigere. Bruken av hensynssone med krav om grunneierfinansiering forutsetter økonomiske bidrag til infrastruktur, og medvirkning fra grunneierne i planleggingen er derfor viktig. Dette gjelder særlig ved vurderingen av rammene for hva som er nødvendig infrastruktur, rekkefølgen på

utbyggingen, bruk og nytte for området, kostnadsberegninger- og fordeling. Det gjelder både på kommuneplan- og reguleringsplannivå. For kommunen er det viktig å forstå mulighetene for utvikling av området. I den grad infrastrukturen berører statlige og regionale infrastrukturmyndigheter, må kommunen involvere disse tidlig for å klargjøre om utviklingen av området vil medføre et behov for oppgraderinger eller nyetableringer som disse myndighetene har ansvar for. Statlig og regional infrastruktur kan medføre betydelige kostnader og må ofte være på plass før en lokal utbygging kan starte. Uten tilstrekkelig avklaring og involvering av statlige og regionale infrastrukturmyndigheter, vil en hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur kunne ha lav verdi som virkemiddel.

Departementet mener derfor det er behov for å forsterke mulighetene for medvirkning og samarbeid i slike prosesser, og foreslår på denne bakgrunn flere nye grep. For det første foreslås det en bestemmelse som stiller krav til at kommunen skal legge til rette for effektiv gjennomføring av planen når det er fastsatt hensynssone om fornyelse, fortetting eller omforming. Dette skal blant annet skje ved at kommunen blir forpliktet til å legge til rette for et mer aktivt samarbeid med beboere, grunneiere, festere, utbyggere, statlige og regionale myndigheter, virksomheter og andre interesserte. For det andre skal berørte offentlige organer aktivt bidra til effektive samordningsprosesser med kommunen. For det tredje skal innspill i samarbeids- og medvirkningsprosessen dokumenteres, behandles og besvares på en måte som gjør etterprøving mulig. Det vises til lovforslaget § 12 A-1 tredje ledd og § 11-8 a andre til femte ledd. Disse grepene skal sikre at det alltid er gjort et godt forarbeid for at planen skal lykkes. Kravet til varsling av grunneiere og festere gjelder også når hensynssonen skal fastsettes i kommuneplanens arealdel, og de skal normalt også varsles når det gjøres endringer i bestemmelser til hensynssonen på dette plannivået, jf. § 12 A-10.

Administrasjonen skal dessuten i planbeskrivelsen eller saksframlegget for kommunestyret, redegjøre særskilt for tilretteleggingen som er gjort med sikte på planens gjennomføring. Det vil da kunne være naturlig å omtale medvirkningsaspektet.

Kommunen kan ha fastsatt en områdeutviklingsstrategi som gjelder for hensynssonen med krav til grunneierfinansiering. I så fall vil mye av samarbeidet om infrastrukturen kunne foregå i forbindelse med utarbeidelsen av denne strategien, jf. lovforslaget § 11-8 a tredje ledd.

5.10 Etablering av hensynssone med krav om grunneierfinansiering i arealplan

5.10.1 Innledning

Det overordnede formålet med den nye hensynssonen er å tilrettelegge for finansiering og opparbeidelse av nødvendig infrastruktur, slik at etableringen av infrastrukturen, og dermed også utbyggingen av eiendommene, kan komme raskere i gang enn i dag. I tillegg er det et viktig siktemål å øke forutsigbarheten for utbyggere, slik at de tidlig kan ta høyde for infrastrukturbehov og kostnader i planleggingen av egne utbyggingsprosjekter.

Utgangspunktet for bruken av finansieringsordningen er at det finnes et område skal bygges ut, enten som fortetting og transformasjon i en eksisterende byggesone, eller i et eksisterende ubebygget område, hvor det for eksempel skal bygges fritidsboliger. Kommunen fastsetter da en hensynssone som legges oppå arealformålet i planen. Hensynssonen kan benyttes både i ny og ved endring av en gjeldende plan. Hensynssonen utformes på en hensiktsmessig måte slik at den dekker alt areal som skal bebygges. Kommunen må påse at hensynssonen faktisk dekker de eiendommene som skal eller kan bygges ut i området. Hensynssonen vil bli tegnet med en egen skravur i plankartet for å synliggjøre avgrensningene. Sonen vil markere at det for det aktuelle området gjelder særlige økonomiske betingelser for utbyggingen, og den vil synliggjøre at den fremtidige utviklingen av området kommer til å kreve finansielle bidrag til infrastruktur fra de fremtidige utbyggerne. Departementet mener det ikke vil være nødvendig med et forutsigbarhetsvedtak fra kommunestyret ved bruk av modellen, slik det er for utbyggingsavtaler, jf. plan- og bygningsloven § 17-2 første ledd.

Fastsettes hensynssonen i en overordnet plan, må kommunen senest innen tre år ha utregnet størrelsen på kostnadsbidraget som skal gjelde for utbygging i området. Kostnadsbidraget skal være beregnet til et beløp per kvadratmeter bruksareal (BRA) som skal betales før det gis igangsettingstillatelse. Med overordnet plan menes kommuneplan og områderegulering. For at kommunen skal rekke å regne ut størrelsen på kostnadsbidraget innen fristen, må den relativt god tid i forveien ha gitt bestemmelser til hensynssonen, blant annet om hva som er nødvendig infrastruktur. Den må også gi bestemmelser om kvalitet og standard på infra-

strukturen, slik at en sakkyndig blir i stand til å estimere kostnadene til den. Kommunen kan også ta med infrastruktur utenfor hensynssonen som er nødvendig for utbyggingen innenfor sonen. Også denne infrastrukturen må kostnadsberegnes, men her gjelder et eget beregningsprinsipp som går ut på at utbyggingen innenfor hensynssonen bare kan pålegges å dekke kostnadene til infrastrukturen utenfor sonen så langt de står i forhold til utbyggingens forventede bruk og nytte av den.

Dersom hensynssonen skal fastsettes i en detaljregulering, må kostnadsbidraget være klart samtidig med at planen vedtas.

Ordningen med å kunne ta med infrastruktur utenfor hensynssonen gjør at kommunen ikke trenger å fastsette flere hensynssoner for utbyggingen. Kommunen trenger heller ikke gi hensynssonen en uhensiktsmessig form, for eksempel en avlang form for å fange opp en flere kilometer lang tilførselsveg til utbyggingsområdet. Kostnadsdekningen av tilførselsveien kan i stedet sikres ved å gi en bestemmelse om den til hensynssonen. Kommunen må imidlertid være oppmerksom på at prinsippene for kostnadsdekningen er forskjellig om infrastrukturen er tegnet inn i en hensynssone eller ikke, se lovforslaget § 12 A-4 andre ledd, jf. første ledd.

Den foreslåtte finansieringsordningen gir kommunene rett til å knytte rettslige forpliktelser om betaling av kostnadsbidrag for infrastruktur til utbyggingen av et område. Bidraget kan bestå av et kontantbidrag, en avtale om realopparbeidelse av infrastruktur som kommunen inngår med tiltakshaveren eller en kombinasjon av disse to. Privat opparbeidelse av infrastruktur forutsetter at det blir inngått en avtale om dette i samsvar med lovens krav, og slik avtale skal normalt være inngått før kommunen kan gi rammetillatelse. Betalingsforpliktelsen utløses bare dersom det skal bygges.

Hensynssonen vil også kunne være et redskap for å koordinere etterfølgende planprosesser og vedtak i byggesaker, slik at modellen oppfyller sitt formål. Det forutsetter i så fall at hensynssonen først er fastsatt i overordnet plan. Prosessene og vedtakene knyttet til detaljreguleringene skal sikre innbetaling av kostnadsbidrag fra grunneierne til etablering av infrastrukturen etter hvert som utbygging innenfor hensynssonen blir gjennomført.

Rettsvirkningen av hensynssonen kan ha en varighet på inntil 30 år. Denne varigheten er valgt for å unngå «gratispassasjerer». Med gratispassasjerer siktes det til et problem som kan oppstå ved bruk av utbyggingsavtaler, hvor en utbygger, som

har mulighet for å vente med utvikling av egen eiendom, «sitter på gjerdet» og lar de andre utbyggerne bekoste infrastrukturen. En annen begrunnelse for den lange varigheten, er at finansieringsordningen først og fremst er tenkt brukt i fortetnings- og transformasjonsområder, hvor områdeutviklingen erfaringsmessig tar lang tid. Etter 30 år må kommunen vedta en ny plan, om den ønsker å finansiere ny infrastruktur i området.

5.10.2 Hensynssonen i kommuneplanens arealdel

Nytt kapittel 12 A er utformet slik at det er de samme reglene som gjelder for finansieringsordningen både i kommuneplan og reguleringsplan. Dette gir kommunen, grunneierne og utbyggerne et enklere regelverk å forholde seg til.

En større områdeutvikling starter vanligvis med at området legges ut som fremtidig byggeområde i kommuneplanens arealdel. Det kan eventuelt utarbeides en egen kommunedelplan for området. Planlegging på kommuneplannivå er forutsatt å være av overordnet karakter. Det er derfor begrenset hvor detaljert en slik plan kan være når det gjelder å fastsette hva som er nødvendig infrastruktur. Departementet mener det likevel bør være noe rom for detaljering av krav til finansiering av infrastruktur. Bakgrunnen for dette er at det vil gi utbyggerne større grad av forutsigbarhet med hensyn til hvilke infrastrukturkostnader de må påregne å betale for som følge av sine byggeprosjekter. Det legges derfor opp til stor grad av frihet for kommunen til å gi bestemmelser om infrastruktur til hensynssonen basert på hva kommunen har rimelig grunn til å anta blir nødvendig å etablere i område. Kommunen kan knytte en hensynssone med krav om felles planlegging for flere eiendommer, fortetting, omforming og fornyelse, og bruk av særskilte gjennomføringsvirkemidler etter lovforslaget § 11-8 tredje ledd bokstav e, jf. § 11-8 a. Den kan også fastsette en hensynssone med krav om grunneierfinansiering etter nytt kapittel § 12 A. Det er valgfritt for kommunen om de to hensynssonene skal kombineres. I det videre omtales kun den siste hensynssonen.

Kommunen kan begrense seg til å fastsette hensynssonen om grunneierfinansiering i kommuneplanene, og så detaljere den videre utviklingen av området i en senere områderegulering. Innføring av hensynssonen i kommuneplanen vil da bare være et signal om at kommunen legger opp til å bruke finansieringsordning etter lovforslaget kapittel 12 A, og ikke utbyggingsavtaler. Kommunen kan imidlertid velge å gå et skritt len-

ger i kommuneplanen, og fastsette nærmere bestemmelser om infrastrukturen. Kommunen kan på denne måten forskuttere kostnadene til infrastrukturen og senere kreve kostnadene dekket av utbyggerne. Kommunen må i så fall som et minimum gi bestemmelse om infrastruktur etter lovforslaget § 12 A-2 første ledd bokstav a og b. Straks det er gjort, kan kommunen forskuttere for kostnader til infrastruktur, og dermed gjøre området tidlig byggeklart med for eksempel veg, vann, avløp osv. Kommunen vil senere få dekket kostnadene etter hvert som utbyggerne søker om igangsettingstillatelse.

Departementet ser det som ønskelig at det skal være mulig å kunne gå direkte fra kommuneplan til utbygging basert på private forslag til detaljreguleringer, det vil si uten å måtte gå veien om en områderegulering. Et effektivt hjelpemiddel for å få dette til kan være at kommunen vedtar en områdeutviklingsstrategi som omtaler de mål, rammer og hensyn som skal være retningsgivende for den etterfølgende planleggingen og utbyggingen av et område.

Fremgangsmåten med utbygging etter detaljregulering uten bruk av områderegulering kan forenkle planprosessene, og også være kostnads- og tidsbesparende for både kommunen og andre aktører. Fremgangsmåten må velges i lys av de planleggingsmessige utfordringene som gjør seg gjeldende i et utbyggingsområde.

Dersom kommunen unnlater å gå veien om en områderegulering, vil det være en fordel om kommunen har knyttet kostnadsbidraget som grunneierne og utbyggerne skal betale, til hensynssonen i kommuneplanens arealdel, og ikke knytter kostnadsbidraget til den enkelte detaljregulering. Ettersom hensynssonen i kommuneplanen vil dekke alle de etterfølgende detaljreguleringene, er det unødvendig å knytte egne bestemmelser til hensynssonen til disse planene. I så fall må kommunen oppdatere bestemmelsene til hensynssonen i kommuneplanen etter hvert som den vedtar nye detaljreguleringer. Kommunen må vurdere hvor bestemmelsene mest hensiktsmessig skal plasseres. Lovforslaget åpner for en forenklet behandling av planendringer både i kommuneplan og reguleringsplan, jf. lovforslaget § 12 A-10. Hvorvidt kostnadsbidraget også må oppdateres når kommunen vedtar nye detaljreguleringer, beror på hvor godt kommunen har truffet med estimatet for infrastrukturkostnadene i overordnet plan.

Utnyttingsgraden for området må også være fastsatt i overordnet plan hvis kostnadsbidraget skal gjelde for hensynssonen i slike planer. Det er imidlertid ikke nødvendig at det er fastsatt utnyt-

tingsgrad på de enkelte eiendommene. Det er tilstrekkelig at kommunen har fastsatt den gjennomsnittlige utnyttingsgraden som vil gjelde for utbyggingen innenfor hensynssonen.

Selv om kostnadsbidraget blir fastsatt i overordnet plan, kan det ikke kreves innbetalt før hensynssonen med krav om grunneierfinansiering er videreført og fastsatt i detaljregulering. Bakgrunnen for dette er at en utbygger, som vurderer å bygge ut på grunnlag av en reguleringsplan, ved å studere planen, skal få vite om det gjelder krav om grunneierfinansiering av infrastruktur eller ikke i det aktuelle området.

Dersom kommunen vil tillate utbygging direkte med grunnlag i kommuneplan eller områderegulering, det vil si uten at det vedtas detaljregulering, må kostnadsbidraget være vedlegg til den overordnede planen, jf. lovforslaget § 12 A-5 første ledd.

5.10.3 Hensynssonen i områderegulering

Områderegulering skal sikre helhetlige utbyggingsmønstre og sammenhengende strukturer, og på den måten gi mer forutsigbare rammer for den etterfølgende planleggingen. Slik plan kan brukes til å synliggjøre de store rammene i by- og stedsutviklingen, knyttet til funksjoner og utforming, høyder og vegsystem, kollektivtransport, grønnstruktur m.m.

Det kan oppstå et dilemma når kommunen skal avgjøre om hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur skal fastsettes i kommuneplanens arealdel eller i en områderegulering. Begge plantypene er strategiske, men på ulike plannivåer. Kommuneplanen omfatter hele kommunen, og kommunedelplaner noe mindre arealer. Områderegulering brukes av kommunen der det er krav om slik plan i kommuneplanens arealdel, eller kommunen finner at det er behov for å gi mer detaljerte områdevisse avklaringer av arealbruken. Lovforslaget er utformet slik at det langt på vei er de samme reglene som gjelder for finansieringsordningen både i kommuneplan og reguleringsplan. En områderegulering har i motsetning til kommuneplanens arealdel en fordel ved at den gir grunnlag for ekspropriasjon.

Lovforslaget gir også kommunen mulighet for å vedta en områdeutviklingsstrategi i arealdelen. En slik strategi bør vedtas i forkant av at det skal vedtas detaljreguleringer basert på private planforslag, slik at disse kan tilpasse sine forslag etter strategien. Strategien vil ikke være juridisk bindende, men den vil i praksis kunne gi kommunen indirekte mulighet for en helhetlig styring av are-

albruken i utbyggingsområdet på et relativt detaljert nivå. Se lovforslaget § 11-8 a tredje ledd. Som nevnt foran kan en slik strategi gjøre at det ikke blir behov for en områderegulering, og dermed være et enklere alternativ enn å gå veien om å lage en områderegulering.

Et moment i kommunens valg av plantype, kan være om kommunen har behov for å få på plass et ekspropriasjonsgrunnlag for etablering av nødvendig infrastruktur før den behandler private forslag til detaljreguleringer. Kommunen må vurdere hva som er hensiktsmessig ut fra planfaglige perspektiv.

Kommunen kan fastsette hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur direkte i en detaljregulering, uten at slik hensynssone først er fastsatt i overordnet plan. For det tilfellet at kommunen velger å fastsette hensynssonen i en områderegulering, uten først å ha gjort det i kommuneplanens arealdel, mener departementet det bør være de samme kravene til samarbeid i planarbeidet som skal gjelde for utarbeiding av områderegulering, som for kommuneplan.

5.10.4 Hensynssonen i detaljregulering

De fleste detaljreguleringer blir til som følge av private planforslag. Det vil si at det er en grunneier eller utbygger som ved hjelp av en plankyndig konsulent har laget et forslag. Når slik plan utarbeides, kan det allerede være fastsatt krav om grunneierfinansiering av infrastruktur i kommuneplanen eller en områderegulering. Som det framgår ovenfor under omtalen av kommuneplanens arealdel, må kommunen alltid fastsette en hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur i en reguleringsplan for at en utbygger skal kunne avkreves et kostnadsbidrag. Er det fastsatt krav om grunneierfinansiering overordnet plan, må forslagsstilleren påse at hensynssonen videreføres i detaljreguleringen. Dette følger av lovforslaget § 12-6 første ledd. Dersom kostnadsbidraget gjelder for areadelen eller en områderegulering, er det ikke nødvendig å utregne nytt kostnadsbidrag i detaljreguleringen. Det kan likevel skje dersom kommunen finner det mest hensiktsmessig. Kostnadsbidragets størrelse må imidlertid være likt i alle planer, jf. § 12 A-1 andre ledd.

Det er ikke noe i veien for at kommunen fastsetter hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur direkte i en detaljregulering, det vil si uten at hensynssonen er fastsatt i kommuneplanen eller en områderegulering på forhånd. Det kan være praktisk der det er tale om

utvikling av et relativt lite område med få eiendommer, for eksempel et kvartal, et lite kollektivknutepunkt eller vegkryss. Det vil da ofte dreie seg om bare et fåtall eiendommer som bruker eller har nytte av infrastrukturen. Teoretisk kan hensynssonen kun omfatte én eiendom. Kommunen vil med det sikre at en senere utbygging av denne eiendommen skal bidra til finansieringen av nødvendig infrastruktur. Det mest praktisk i et slikt tilfelle vil være å benytte seg av utbyggingsavtale. Dersom vilkårene for å fastsette rekkefølgekrav ikke er til stede, vil derimot bruk av hensynssonen kunne være et alternativt.

For det tilfellet at kommunen velger å fastsette hensynssonen i en detaljregulering uten først å ha gjort det i kommuneplanens arealdel eller en områderegulering, mener departementet de samme kravene til samarbeid i planarbeidet bør gjelde for slik plan, som for utarbeiding av kommuneplan og områderegulering.

Dersom kostnadsbidraget skal beregnes og fastsettes i en detaljregulering, skal beregningen utføres av sakkyndige, jf. lovforslaget § 12 A-4 fjerde ledd. Departementet mener det ikke kan overlates til den private forslagsstilleren å engasjere den sakkyndige, men at kommunen må gjøre det. Lovforslaget åpner likevel for at det unnlates å oppnevne sakkyndig dersom de berørte grunneierne og utbyggerne samtykker i en annen fremgangsmåte. Kommunen kan dessuten beslutte å unnlate å bruke sakkyndig når det anses åpenbart unødvendig.

5.11 Bestemmelser som skal eller kan gis til hensynssonen

5.11.1 Hva som er nødvendig infrastruktur for utbyggingen

For å gjøre det enklere og mer oversiktlig, er alle hjemlene for å gi bestemmelser til hensynssonen samlet i lovforslaget § 12 A-2.

En forutsetning for ordningen med grunneierfinansiering av infrastruktur er at kommunen fastsetter en hensynssone og gir juridisk bindende bestemmelser til denne. Hensynssonen, med tilhørende bestemmelser, forplikter grunneierne eller utbyggerne til å betale et kostnadsbidrag til kommunen før det kan gis igangsettingstillatelse. Det kan også avtales realopparbeidelse av hele eller deler av infrastrukturen.

Kommunen kan gi bestemmelser om infrastruktur både innenfor og utenfor hensynssonen, forutsatt at infrastrukturen er nødvendig for utbyggingen innenfor hensynssonen. All infra-

struktur som skal være omfattet av finansieringsordningen må være listet opp i bestemmelser.

En særskilt problemstilling som kan reise seg ved bruk av hensynssoner med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur, er hvordan kommunen skal håndtere situasjonen dersom den, på det tidspunktet den skal gi bestemmelser om infrastrukturen, ikke har full oversikt over infrastrukturbehovet. Det gjelder spesielt i de tilfellene der hensynssonen fastsettes i kommuneplanens arealdel, men det kan også gjelde ved utarbeiding av områderegulering. Kommunen kan ha en viss oversikt, og vet for eksempel at det er behov for en ny tilførselsveg og forlengelse av hovedledninger for vann og avløp, og kanskje overvannsanlegg. Ut over dette vil det være den endelige arealbruken, som blir fastlagt i detaljreguleringen, som gir svaret på infrastrukturbehovet. En metode enkelte kommuner da bruker ved områdeutvikling, er å legge areal ut til for eksempel sentrumsformål i kommuneplanens arealdel og områdereguleringen, det vil si ikke spesifisere nærmere hva som faktisk skal bygges innenfor de enkelte feltene i planen. De etterfølgende detaljreguleringene som kommunen vedtar, vil avgjøre den endelige fordelingen for eksempel mellom bolig- og næringsareal. I slike situasjoner kan kommunen nøye seg med å innføre krav om grunneierfinansiering for det som er felles infrastruktur for området, og ta dette med i beregningsgrunnlaget for kostnadsbidraget. Den kan for eksempel unnlate å ta med feltintern infrastruktur, og heller overlate til utbyggerne å besørge etablering av nødvendig infrastruktur i «sine» felt.

Beskrivelsen av infrastrukturbehovet kan gjøres på en forenklet måte, for eksempel ved å benevne infrastrukturen som «hovedveg nr. 1, lengde inntil 1,5 km», «hovedveg nr. 2, lengde inntil 4 km, «hovedledning vann, lengde inntil 3 km» osv. Kommunen angir på denne måten hvilken infrastruktur som er nødvendige for utbyggingen av området uten nødvendigvis å påvise eksakte traseer eller på annen måte stedfeste dem. Dette er særlig aktuelt i en overordnet plan. I detaljreguleringer vil og bør beskrivelser, plassering og andre detaljer kunne være langt mer presise. Kommunen må også fastsette nærmere krav til egenskaper ved infrastrukturen i bestemmelse, slik at det er mulig for en sakkyndig å estimere investeringskostnaden. Det kan for eksempel angis at etablering av veg skal følge kommunens vegnormal. Vurderingene av hva som er nødvendig infrastruktur, samt kvalitetskrav og standard til infrastrukturen, er undergitt forvaltningens frie skjønn. Hjemlene for å

gi denne typen bestemmelser framgår av lovforslaget § 12 A-2 første ledd bokstav a og b.

Kommunen kan etter bokstav a for eksempel bestemme at det må anlegges en ny adkomstveg til et område, vann- og avløpsledninger, en lekeplass og en park eller møteplass for sosial trivsel. Det kan angis at parken skal ha vanlig beplantning, ikke pollinerende beplantning, og at lekeapparatene skal ha høy kvalitet. Kommunen kan også bestemme om nærmere angitt infrastruktur skal utvides, oppgraderes, ombygges, flyttes eller må rives. Riving vil normalt være en naturlig konsekvens av at det skal anlegges ny infrastruktur, og i slike tilfeller er det ikke nødvendig å nevne det særskilt. Dette vil imidlertid ikke være opplagt i alle sammenhenger.

Dersom det skal føres opp infrastruktur der det er forurensede masser, vil fjerning av disse masser, og annen klargjøring for utbygging, være en del av infrastrukturkostnadene. Kostnadene knyttet til riving av for eksempel boliger eller næringsbebyggelse for å frigjøre areal til annen utbygging, kan ikke tas med i de samlede estimerte kostnadene for infrastrukturen.

Med departementets samtykke kan kommunen gi bestemmelser om finansiering av sosial infrastruktur, som skoler, barnehager og sykehjem. Det samme gjelder statlig infrastruktur. Bakgrunnen for at det åpnes for slik finansiering er erfaringene fra bruken av utbyggingsavtaler, hvor departementet i enkelte tilfeller har gitt dispensasjon fra bestemmelse i byggesaksforskriften (SAK10) § 18-1 for å bekoste sosial infrastruktur. Departementet har sett det som hensiktsmessig å ta med statlig infrastruktur. Ordningen vil også kunne brukes for å finansiere eller forskuttere for etablering av nye avkjørsler fra riksveger til utbyggingsområder og liknende. Det vises til lovforslaget § 12 A-2 tredje og fjerde ledd.

Kommunen kan ikke gi bestemmelser som etablerer en plikt for grunneiere eller utbyggere til å betale for drift eller vedlikehold av infrastrukturen.

Begrepet «nødvendig» infrastruktur innebærer en begrensning i hva slags infrastruktur kommunen kan ta med i bestemmelser til hensynssonen. Det er en nedre terskel for hva som kan anses som nødvendig. Dersom finansieringen skal dekke et helt generelt behov i kommunen som ikke kan knyttes til utbyggingen, vil nødvendighetskravet ikke være oppfylt. Selv om utbyggingen fører til at det kommer mange nye innbyggere til kommunen, kan for eksempel ikke kommunen kreve at utbyggerne skal bekoste en utvidelse av kontorkapasiteten i rådhuset eller parkeringsplassen foran rådhuset.

Kommunen kan ikke kreve at utbyggerne skal betale for større kapasitet enn det som er nødvendig for området på det tidspunktet den aktuelle utbyggingen reguleres. Kommunen kan dimensjonere infrastrukturen slik at den også skal ivareta behov som utløses av fremtidige utbygginger eller behov i andre områder, for eksempel dimensjonere hovedledninger for vann og avløp slik at de også skal dekke behovet i andre deler av kommunen. I slike tilfeller kan kommunen imidlertid ikke kreve at utbyggerne innenfor hensynssonen dekker det som overstiger det aktuelle behovet innenfor hensynssonen.

Kommunen kan også gi bestemmelse om infrastruktur utenfor hensynssonen som er nødvendig for utbyggingen innenfor hensynssonen. For slik infrastruktur gjelder imidlertid en særskilt regel om beregning av kostnadsbidraget, jf. lovforslaget § 12 A-4 andre ledd, og det kan derfor bli aktuelt at kommunen må betale en større andel av kostnadene. Kommunen kan imidlertid også inngå utbyggingsavtaler med utbyggere utenfor hensynssonen om at disse skal bekoste en andel av denne infrastrukturkostnaden. Adgangen til å inngå slik utbyggingsavtale vil imidlertid være avskåret når infrastrukturen er etablert.

Nærmere om privat infrastruktur

Kommunen kan ønske å inngå avtale med en grunneier eller utbygger som innebærer at infrastrukturen som er nødvendig for en utbygging skal eies, vedlikeholdes og driftes av grunneier, og ikke kommunen. Slike avtaler vil ofte også gå ut på at infrastrukturen skal være tilgjengelig for allmennheten. I slike situasjoner velger kommunen i dag å inngå avtale med utbygger i stedet for å benytte reguleringsmyndigheten sin til å disponere arealet til offentlige formål. Partene blir enige om å tinglyse en klausul om at allmennheten skal ha rett til å bruke området. Dette er særlig relevant ved opparbeidelse av parker, badeplasser og gatetun, slik vi har sett eksempler på blant annet i Bjørvika og på Tjuvholmen i Oslo kommune.

Departementet mener at ordninger med grunneierfinansiering av infrastruktur etter lovforslaget kapittel 12 A også bør kunne omfatte slik «privat» infrastruktur. Dersom det er mange grunneiere som skal dekke kostnadene, vil en naturlig løsning kunne være at grunneierne har arealet i sameie, eller at de etablerer et felles eiendomsselskap som også drifter fellesarealet. Dersom grunneierne ikke klarer å samarbeide om etablering og kostnadsdeling av slik privat infrastruktur som skal være tilgjengelig for allmennheten, kan kommunen bruke

bestemmelsene i lovforslaget kapittel 12 A til å sikre etableringen og fordele kostnadene. Det er åpnet for at kommunen kan ta med privat infrastruktur i bestemmelse etter lovforslaget § 12 A-2 første ledd bokstav a, men angi at den helt eller delvis skal bekostes av grunneieren eller utbyggeren selv, jf. bokstav c. Kommunen kan for eksempel bestemme at en utbygging innenfor hensynssonen skal bekoste deler av en gangbro på det som er et fellesareal etter § 12-7 nr. 14, og som følgelig skal være i privat eie, men hvor også allmennheten skal ha tilgang. Eventuelle drifts- og vedlikeholdskostnader til gangbroen må avtales mellom kommunen og eieren av infrastrukturen separat, og inngår ikke i finansierungsordningen etter lovforslaget kapittel 12 A.

5.11.2 Krav til infrastruktur, byggegrense mv.

Etter lovforslaget § 12 A-2 første ledd bokstav b kan kommunen gi bestemmelser om de nærmere egenskapene til for eksempel kvalitet, standard, plasseringen mv. Kommunen kan gi bestemmelser om omfang, utforming, funksjons- og kvalitetskrav, standardnivå, avstand til midtlinje veg, byggegrenser, krav om særskilt rekkefølge for infrastruktur eller at infrastrukturen skal være tilstrekkelig etablert før utbygging kan finne sted, samt forbud eller påbud om løsninger, til infrastruktur som det er gitt bestemmelse om etter § 12 A-2 første ledd bokstav a. Bestemmelsen tilsvarer det kommunen kan gi bestemmelser om etter § 11-8 tredje ledd bokstav b til annen hensynssone, jf. forslaget til endringer i denne bestemmelsen.

5.11.3 Erverv av nødvendig grunn for infrastrukturen

Beregningen av de samlede estimerte kostnadene for infrastruktur må også omfatte kostnader til grunnerverv. Dersom det ikke er grunn til å anta at den som skal opparbeide infrastrukturen kan erverve grunnen gjennom frivillig avtale, skal verdsettingen av grunnen skje med grunnlag i prinsippene i ekspropriasjonserstatningslova.

Ekspropriasjonserstatningslova § 3 angir at grunneier skal ha erstattet sitt fulle, individuelle tap, jf. også Grunnloven § 105 og Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) P1-1. Utgangspunktet er at grunneierens erstatning skal settes til det høyeste beløpet av enten eiendommens salgsverdi, jf. ekspropriasjonserstatningslova § 5, eller bruksverdi, jf. § 6. Et tredje beregningsalternativ er erstatning av kostnadene til gjenerverv. Dette alternativet er en særregel som bare får anvendelse der bestemte vilkår er oppfylt. Disse er fastsatt i § 4 før-

ste ledd andre punktum som en begrensning i ekspropriatens krav på bruksverdien når denne er høyere enn salgsverdien, og i § 7 hvor utgiftene til gjennerverv kan kreves på selvstendig grunnlag. Slik erstatning innebærer at ekspropriaten blir i stand til å skaffe seg eiendom til tilsvarende bruk igjen. Dersom vilkårene etter § 7 er oppfylt, kan gjennervervserstatningen overstige både bruksverdi og salgsverdi. Tidspunktet for verdsettelsen skal settes til tidspunktet for avhjemling av skjønnnet, eventuelt overtakelsestidspunktet dersom det er gitt forhåndstiltredelse. Dette følger av ekspropriasjonserstatningslova § 10.

Fastsetting av grunnerverv med grunnlag i prinsippene i ekspropriasjonserstatningslova er krevende og forutsetter særlig kyndighet. Den fagkyndige som kommunen skal engasjere for å beregne de samlede estimerte kostnadene for infrastrukturen, må derfor knytte til seg nødvendig juridisk fagkompetanse på dette fagområdet.

5.11.4 Utrekningen av kostnadsbidragets størrelse per kvadratmeter bruksareal (BRA)

For at kommunen skal kunne få dekket kostnadene til infrastrukturen, må det fastsettes et kostnadsbidrag som grunneier eller utbygger må betale. Departementet mener den enkleste måten å gjøre dette på er å fastsette et kostnadsbidrag per kvadratmeter bruksareal (BRA) som det fås rammetillatelse for. Reglene om utregning av kostnadsbidraget reguleres i lovforslaget § 12 A-4. Kostnadsbidraget som tiltakshaver skal betale skal fastsettes i rammetillatelsen, og dersom det skal justeres med grunnlag i relevante byggekostnadsindekser frem til betaling skjer, skal det også stå i vedtaket. Beløpet skal være betalt før kommunen kan gi igangsettingstillatelse, jf. lovforslaget § 12 A-7 andre ledd. Kommunen kan ikke gi igangsettingstillatelse før beløpet er betalt. Dersom kostnadsbidraget ikke er betalt før det søkes om igangsettingstillatelse, kan søknaden avslås. Det skal ikke betales kostnadsbidrag for igangsettingstillatelse som kun gjelder riving eller reparasjon.

Bakgrunnen for ordningen med indeksregulering er at det kan gå langt tid fra de samlede estimerte kostnadene for infrastruktur beregnes til nødvendige grunnerverv blir gjennomført og infrastrukturen etablert. Kommunen bør derfor bare helt unntaksvis unnlate å gi bestemmelse om indeksregulering frem til betaling skjer. Det kan benyttes flere ulike indekser for ulike infrastruktur eller deler av infrastrukturen, men det kan ikke brukes flere indekser for samme materialer eller arbeid.

Kostnadsbeløpets størrelse beregnes ved å ta utgangspunkt i de samlede estimerte kostnadene for infrastrukturen og dele på antall kvadratmeter bruksareal (BRA) som utbyggingen innenfor hensynssonen åpner for. Utnyttingsgraden i planen må være kjent for at det skal være mulig å beregne størrelsen. Det er forventet antall kvadratmeter bruksareal (BRA) som kommunen finner det sannsynlig vil bli utbygd i den perioden betalingsforpliktelsen skal vare, som skal legges til grunn, ikke den rent matematiske utnyttingen.

Det er kommunen, og ikke den sakkyndige som har ansvaret for å beregne kostnadsbidraget. Den sakkyndiges beregning gjelder først og fremst de samlede estimerte kostnadene for infrastrukturen. Beregningene skal utføres etter beste skjønn og baseres på alminnelig aksepterte metoder for usikkerhetsanalyser. Den sakkyndiges beregninger er rådgivende for kommunen. Kommunen bør likevel være varsom med å overprøve beregningene. Dersom kommunen overprøver beregningene, bør det begrunnes nærmere. Kommunen kan ha behov for å vurdere usikkerheten knyttet til estimatet nærmere, og eventuelt legge inn større marginer hvis kommunen anser at risikoen for kostnadsoverskridelser er større enn det den sakkyndige har lagt til grunn. Bakgrunnen for at estimatet kun er rådgivende, er at kommunen har ansvar for at unngå fremtidig fare for finansiell over- eller underdekning av kostnadene til gjenstående infrastruktur. Konsekvensen av slik over- eller underdekning er regulert i lovforslaget § 12 A-8 sjette og sjuende ledd. Kommunen skal dekke kostnader til opparbeidelse av infrastruktur som ikke fullt ut er finansiert av kostnadsbidrag når en hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur opphører. Dersom det gjenstår innbetalte men utbrukte kostnadsbidrag når varigheten av krav om grunneierfinansiering av infrastruktur opphører, skal kommunen sørge for at midlene kommer området innenfor hensynssonen til gode.

Kommunen har beregnet kostnadsbidragets størrelse, skal det kunngjøres etter reglene som gjelder for vedkommende plantype. Kostnadsbidragets størrelse fastsettes ikke som bestemmelse til hensynssonen, og endringer i størrelsen følger derfor ikke reglene for planendring. Kostnadsbidragets størrelse kan i prinsippet justeres så ofte kommunen finner grunn til det, men det bør som hovedregel ikke skje oftere enn hvert femte år i forbindelse med den lovpålagte oppdateringen som følger av lovforslaget § 12 A-6.

Den fagkyndiges beregninger, kommunens eventuelle endringer og tilpasninger i disse, og

utregningen av kostnadsbidraget, skal være åpne for innsyn. Grunneiere og utbyggere kan påklage utregningen av kostnadsbidragets størrelse, og utregningen kan overprøves fullt ut av klageinstansen.

5.11.5 Rekkefølgekrav, hovedregel og unntak, og unntak fra unntaket

Ved vedtakelse av arealplaner med utbyggingsformål, er det ofte behov for å stille krav til rekkefølgen for etableringen av den enkelte utbyggingen og nødvendig infrastruktur. Formålet er å sikre at infrastrukturbehovet som utløses av utbyggingen blir ivaretatt. Dette kan være både sosial infrastruktur som barnehage, skole m.m., men også teknisk infrastruktur som veger og tilhørende anlegg, skinnegående kollektivtransport mv. Et rekkefølgekrav kan ikke si noe om hvem som skal besørge eller bekoste et tiltak, men dersom kravet ikke er oppfylt, kan området ikke bygges ut. Den indirekte konsekvensen av slike rekkefølgekrav er i dag at grunneiere i stor utstrekning, gjennom inngåelse av utbyggingsavtaler, aksepterer å besørge og bekoste hele eller deler av disse tiltakene for å komme i gang med sin utbygging.

Hjemmel for å fastsette rekkefølgekrav i reguleringsplan framgår av plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 10. Bestemmelsen åpner for at det i nødvendig utstrekning kan gis bestemmelser om at utbygging av et område skal skje i en bestemt rekkefølge, eller ikke kan finne sted før tekniske anlegg og samfunnstjenester som energiforsyning, transport og vegnett, sosiale tjenester, helse- og omsorgstjenester, barnehager, friområder, skoler mv. er tilstrekkelig etablert.

For kommuneplan er det en liknende hjemmel for rekkefølgekrav knyttet til etablering av samfunnsservice, infrastruktur og grønnstruktur, se § 11-9 nr. 4. Rekkefølgekrav skal være planfaglig nødvendige, objektivt sett, for å kunne tillate den ønskede utbyggingen. Om tiltakene som rekkefølgekravet regulerer er forholdsmessige eller ikke for det enkelte tiltaket, er ikke et relevant tema i vurderingen av om et rekkefølgekrav er nødvendig. Det skal ikke gis rekkefølgekrav i større utstrekning enn det som er nødvendig.

Lovforslaget gir kommunen hjemmel for å fastsette rekkefølgekrav til hensynssonen både i kommuneplan og reguleringsplan, jf. lovforslaget § 12 A-2 første ledd bokstav b.

Av hensyn til utbyggernes behov for forutsigbarhet, mener departementet at finansieringsordningen bør innrettes slik at betaling av kostnadsbidrag som hovedregel skal frigjøre utbygger fra

rekkefølgekrav i planen. Dersom kommunen mener det aktuelle rekkefølgekravet er helt nødvendig for å sikre at infrastrukturen er på plass før utbyggingen starter, må den fastsette en særskilt bestemmelse om dette til hensynssonen. Kommunen må dermed vurdere hensiktsmessigheten av alle rekkefølgekravene som gjelder innenfor hensynssonen opp mot utbyggernes behov for raskt å kunne komme i gang med sin utbygging. I tilfeller der kommunen ønsker å opprettholde et rekkefølgekrav, må den gi bestemmelse om dette til hensynssonen etter § 12 A-2 første ledd bokstav g.

Etter dagens system må det gis dispensasjon fra rekkefølgekrav med hjemmel i § 19-2. Villkårene her er strenge. Departementet mener derfor det bør gis en egen lovbestemmelse om senere unntak fra rekkefølgekrav. Det naturlige tidspunkt å vurdere et slik unntak er ved søknad om rammetillatelse. Departementet foreslår derfor en slik bestemmelse i lovforslaget § 12 A-7 tredje ledd.

Boks 5.2 Eksempel – unntak fra rekkefølgekrav

Kommunen planlegger en større boligutbygging innenfor en hensynssone hvor det gjelder krav om grunneierfinansiering av infrastruktur. Utbyggingen består av seks ulike boligfelt. Kommunen fastsetter bestemmelser til hensynssonen om at utbygger ikke kan betale seg fri fra to av rekkefølgekravene ved betaling av kostnadsbidrag:

- Det ene rekkefølgekravet gjelder krav om at utbyggingen må vente til kommunen har tilstrekkelig kapasitet på en nærliggende barneskole.
- Det andre gjelder krav om opparbeidelse av tilstrekkelig kapasitet på hovedledningene for vann og avløp mellom feltene.

Unntakene innebærer i utgangspunktet at utbygger må utsette sitt boligprosjekt.

Kommunen ser ved søknad om rammetillatelse at det er ledig kapasitet på barneskolen for to av feltutbyggingene. Det er imidlertid bare kapasitet i hovedledningene for å betjene ett av feltene. Kommunen kan derfor komme utbygger i møte ved å gjøre unntak fra rekkefølgekravet i rammetillatelsen for den ene feltutbyggingen. Dersom utbygger tilbyr seg å realopparbeide hovedledningene, og inngår avtale om dette, kan kommunen tillate at også det andre feltet bygges ut.

Avgjørelsen om å innvilge unntak fra rekkefølgekrav eller ikke, er undergitt forvaltningens frie skjønn. Unntaksbestemmelsen trer i stedet for den alminnelige dispensasjonsadgangen som ellers måtte vært benyttet for å gjøre unntak, jf. § 19-1 andre ledd.

I noen situasjoner kan det være kapasitetsproblemer i kommunens utbyggingsavdeling som begrunner at det ikke kan gjøres unntak fra rekkefølgekrav. Kommunen har for eksempel ikke kapasitet eller nødvendig kompetanse til å ta hånd om byggherrefunksjonen for etablering av infrastruktur. Kommunen bør derfor, ved vurderingen av om det skal gjøres unntak fra rekkefølgekrav, kunne legge vekt på om ansvaret for å etablere infrastrukturen kan overlates til andre etter reglene om realløparbeidelse i lovforslaget § 12 A-9.

Kommunen kan bare gjøre unntak fra rekkefølgekrav som ivaretar statlig eller fylkeskommunal infrastruktur, når berørt myndighet har samtykket.

5.11.6 Valg av alternative fremgangsmåter. Bestemmelser som kan eller alltid skal gis til hensynssonen

Dersom hensynssonen første gang fastsettes i overordnet plan (kommuneplanens arealdel eller område-regulering)

Fremgangsmåte 1 er at kommunen først fastsetter en hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur til kommuneplanens arealdel, uten å gi bestemmelser etter lovforslaget § 12 A-2 første ledd. Dette alternativet vil bare gi et signal til grunneierne og utbyggerne om at de må påregne å betale et kostnadsbidrag til etablering av infrastruktur når de senere skal bygge ut sine eiendommer. Kommunen kan imidlertid ikke vente lenger enn tre år med å fastsette kostnadsbidragets størrelse. Oversittes fristen, kan ikke kommunen kreve kostnader til forskuttet infrastruktur dekket av grunneiere eller utbyggere lenger tilbake i tid enn tre år.

Fremgangsmåte 2 er at kommunen fastsetter en hensynssone til kommuneplanens arealdel, og samtidig gir bestemmelser til sonen etter lovforslaget § 12 A-2 første ledd. Her kan det tenkes flere varianter med utbygging av bestemmelser til hensynssonen. Skal kommunen selv forskuttere for og også etablere infrastrukturen, trenger den ikke gi bestemmelse etter bokstav b siden det ikke er nødvendig å forhåndsberegne kostnadene til infrastrukturen på dette stadiet. Det er følgelig mulig å gjøre et utbyggingsområde byggeklart i

forkant av at det blir utarbeidet detaljreguleringer for utbyggingen av området.

Hvor langt kommunen ønsker å gå i å gi bestemmelser på dette plannivået, vil avhenge av kommunens kunnskap om infrastrukturbehovet. Som oftest vil ikke kommunen ha full oversiktlig over disse behovene så tidlig i planleggingen. Kommunen vil kanskje ha oversikt over en del av behovene, for eksempel behovet for tilførselsveger, hovedledninger for vann og avløp, overvannshåndtering m.m., og kan fastsette bestemmelse om disse. Etter hvert som kommunen får bedre oversikt over infrastrukturbehovet, kan den endre bestemmelsene og oppdatere kostnadsbidragets størrelse.

Fremgangsmåte 3 er at kommunen ikke fastsetter en hensynssone til kommuneplanens arealdel, men velger å vente med dette til det blir vedtatt en reguleringsplan. Kommunen kan velge å utarbeide en områderegulering og fastsette hensynssonen i denne, eller vente til utbyggerne fremmer forslag til detaljreguleringene etter hvert som de vil starte sine utbygginger. Ulempen med å behandle detaljreguleringer enkeltvis uten en hensynssone i overordnet plan, er at det bare er utbyggerne innenfor den aktuelle detaljreguleringen som må dele på kostnadene til infrastrukturen. Dette er følgelig ingen anbefalt løsning dersom det er tale om store infrastrukturkostnader som må dekkes inn som følge av utbyggingen.

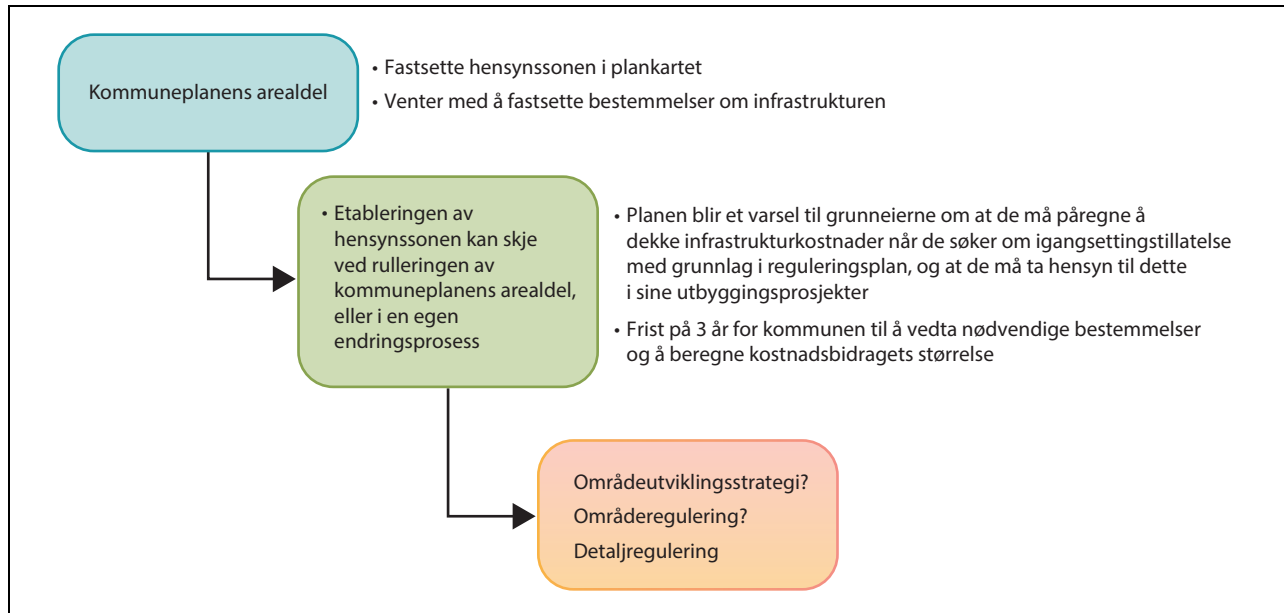
Dersom kommunen ønsker å fastsette *kostnadsbidragets størrelse* i hensynssone til kommuneplanens arealdel, må det fastsettes flere bestemmelser som til sammen gjør dette mulig. Det må som et minimum gis bestemmelser om infrastrukturen, det vil si angi hvilken infrastruktur det er tale om og hvilke egenskaper den skal ha. Kommunen må også angi utnyttingsgraden innenfor hensynssonen, i hvert fall gjennomsnittlig utnyttingsgrad. Videre bør det gis bestemmelser om indeksregulering av kostnadsbidraget. Det kan være behov for å regulere hva som skal være privat infrastruktur, det vil si infrastruktur som helt eller delvis skal bekostes av utbygger selv. Dette kan stedfestes eller angis til å være «feltintern» eller «planintern» (i detaljreguleringen) infrastruktur. Videre må det avklares om kommunen vil medvirke til å redusere eller unngå avgiftsbelastningen på de kommunale infrastrukturtiltakene. Det må også tas stilling til om det er nødvendig å ta inn bestemmelser om rekkefølgekrav og om det skal gjøres unntak fra plikten til å betale kostnadsbidrag for visse søknadspliktige tiltak. Varigheten av finansieringsordningen bør også vurderes, det vil si om den skal være kortere enn 30 år.

Dersom hensynssonen først fastsettes i detaljregulering

Dersom kommunen starter med å fastsette hensynssonen i en detaljregulering, er det ingen til-

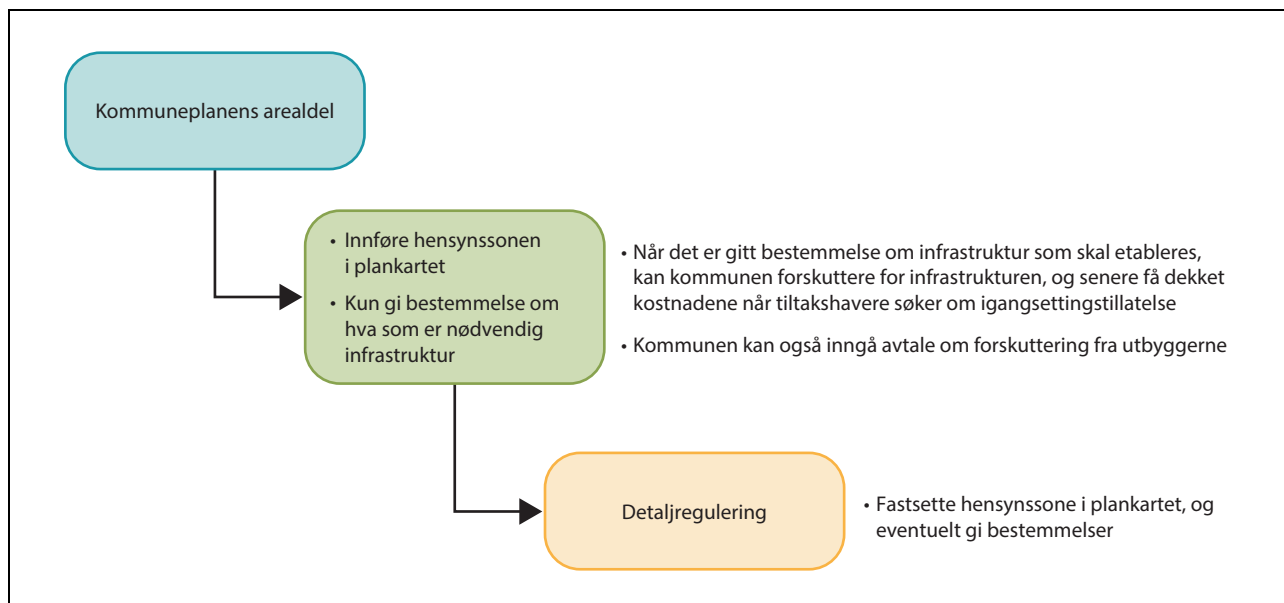
svarende valgmulighet som nevnt foran. Da må alle bestemmelsene fastsettes i detaljreguleringen, og kostnadsbidragets størrelse må være klart samtidig med at kommunen vedtar planen.

5.11.7 Illustrasjoner av aktuelle fremgangsmåter



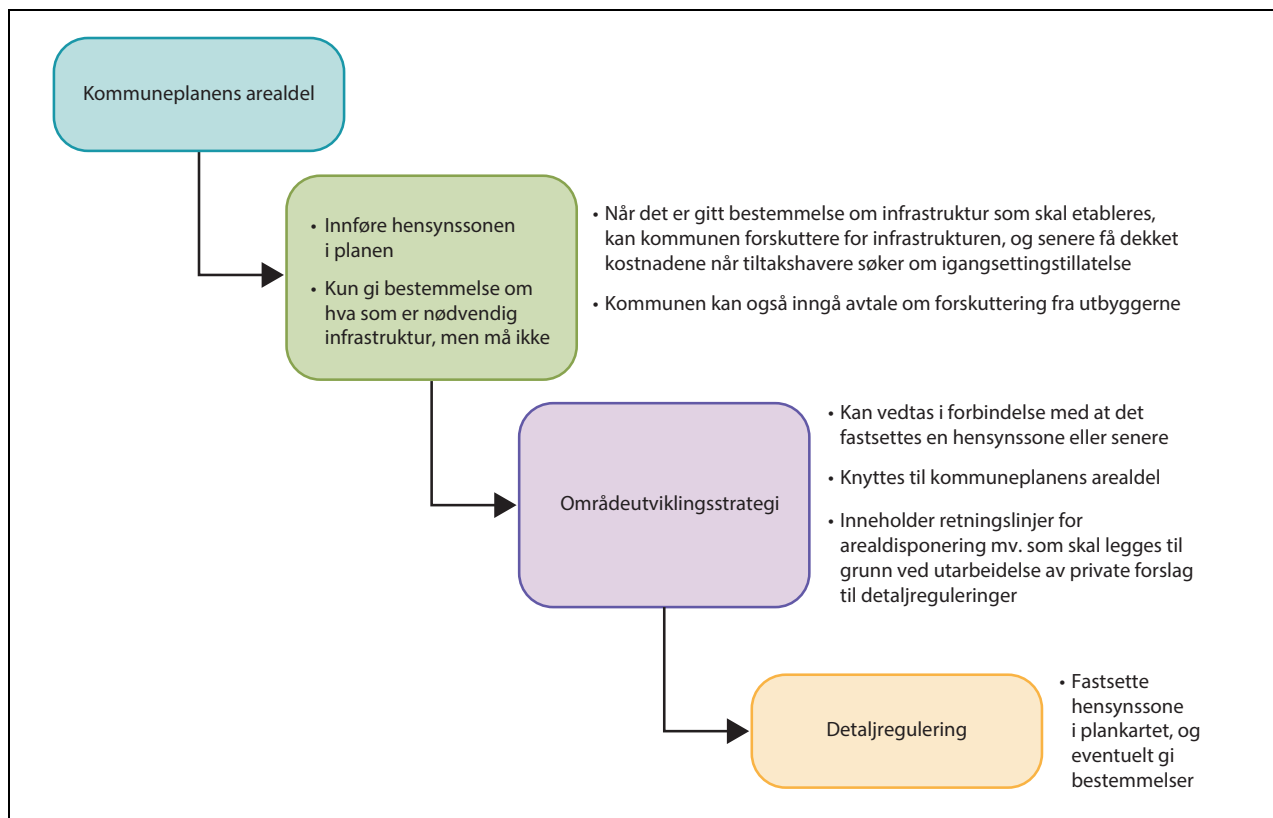
Figur 5.3 Alternativ 1. Starte med kommuneplanen, uten samtidig å måtte bestemme seg for hvordan gå videre

Oversettes treårsfristen, kan ikke kommunen kreve kostnadsbidrag for forskuttet infrastruktur lenger tilbake i tid enn tre år. Den fremtidige plikten til å betale kostnadsbidrag vil gjelde for all utbygging innenfor hensynssonen. Kostnadsbidragets størrelse skal være likt i alle arealplaner som er omfattet av samme hensynssone.



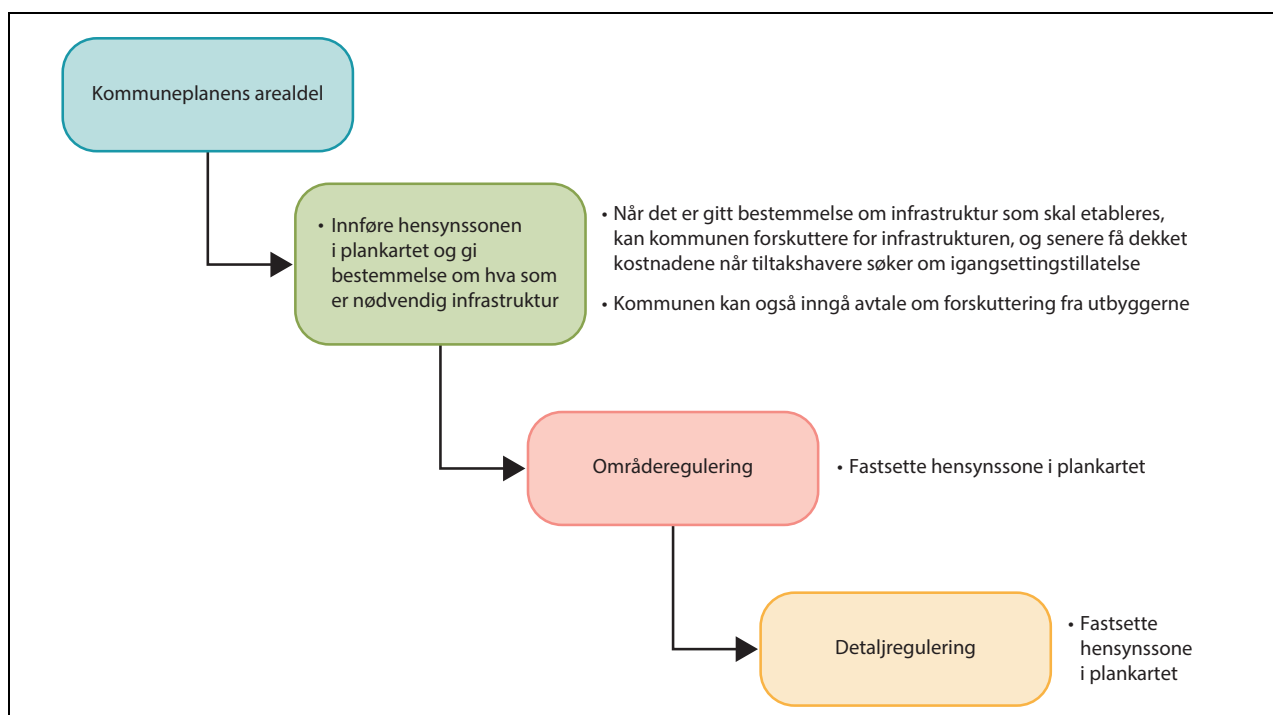
Figur 5.4 Alternativ 2. Starte med kommuneplanen for så å motta private forslag til detaljreguleringer

Bestemmelsene kan enten knyttes til hensynssonen i kommuneplanen, eller til de enkelte detaljreguleringer. Utbyggerne blir forpliktet til å betale et kostnadsbidrag før de kan få igangsettingstillatelse for sine utbyggingsprosjekter innenfor hensynssonen.



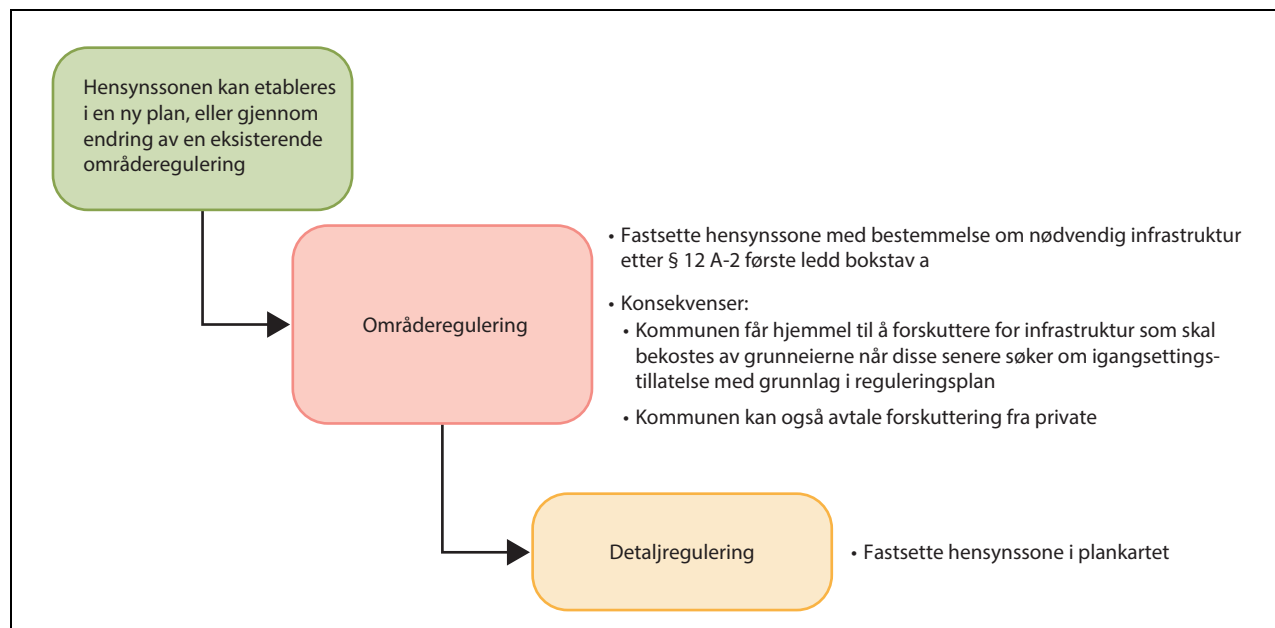
Figur 5.5 Alternativ 3. Starte med kommuneplanen for deretter å lage en områdeutviklingsstrategi, og så motta private forslag til detaljreguleringer

Bestemmelsene kan enten knyttes til hensynssonen i kommuneplanen eller til hver enkelt detaljregulering. Områdeutviklingsstrategien kan tre i stedet for områderegulering som kan innebære en tidsbesparelse.



Figur 5.6 Alternativ 4. Starte med kommuneplanen for så å gå videre til områderegulering, og så motta private forslag til detaljreguleringer

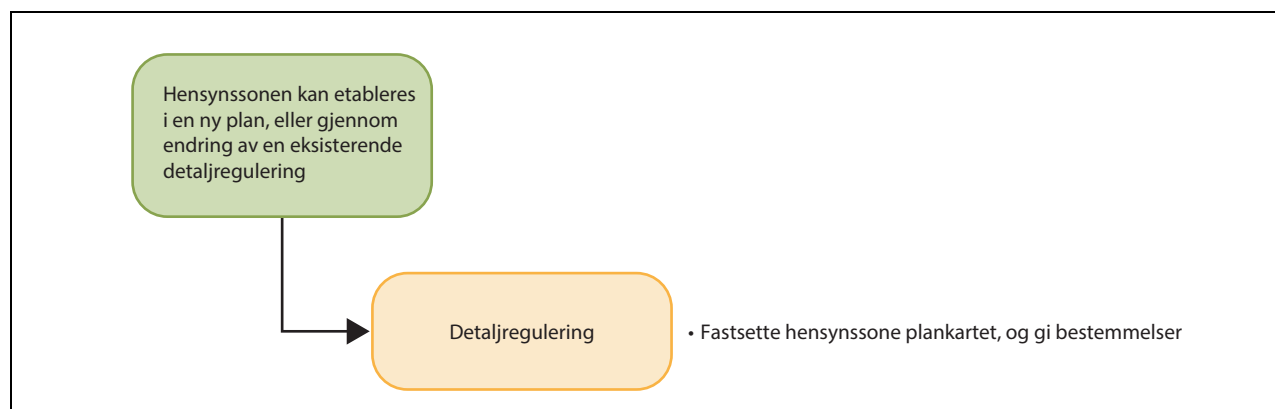
Bestemmelser kan enten gis til hensynssonen i kommuneplanen, områdereguleringen, eller til hver enkelt detaljregulering.



Figur 5.7 Alternativ 5. Starte med områderegulering for så å motta private forslag til detaljreguleringer

Det gjelder en frist på 3 år for å beregne kostnadsbidrags størrelse etter at hensynssonen er fastsatt i områderegulering. Plikten til å betale kostnadsbidrag gjelder alle utbyggere innenfor hensynssonen i områdereguleringen.

Bestemmelsene kan enten knyttes til hensynssonen i områdereguleringen eller til hver enkelt detaljregulering.



Figur 5.8 Alternativ 6. Kun bruke detaljregulering

Plikten til å betale kostnadsbidrag gjelder etter dette alternativet kun for utbyggerne i denne ene planen. Det følger av at det her ikke er fastsatt en hensynssone i overordnet plan som binder finansieringsordningen til et større område.

Kostnadsbidragets størrelse må være klart når planen vedtas.

5.12 Beregningen av kostnadsbidragets størrelse

5.12.1 Kostnader som skal tas med i beregningsgrunnlaget

Reglene om beregning av kostnadsbidraget framgår av lovforslaget § 12 A-4. Størrelsen på kostnadsbidraget skal settes til et beløp per kvadratmeter bruksareal (BRA). Kostnadsbidraget skal beregnes ut fra de samlede estimerte kostnadene for infrastrukturen, delt på forventet antall kvadratmeter bruksareal (BRA) som kommunen finner sannsynlig at vil bli utbygd i den perioden betalingsforpliktelsen skal vare.

Kostnadsbidraget skal bygge på et estimat utarbeidet av en uavhengig sakkyndig på oppdrag fra kommunen.

Beregningen skal ta med alle nødvendige kostnader til etablering av infrastrukturen, både innenfor og utenfor hensynssonen. Dette vil for eksempel omfatte kostnader til prosjektering, utførelse, kontroll av alle arbeidene, og selvsagt alle kostnadene til byggematerialer. Estimater skal også ha med kostnader til eventuelle grunnerverv. Dersom grunnervervet må antas å kreve ekspropriasjon, skal kostnadene beregnes ut fra prinsippene i ekspropriasjonserstatningslova. Merverdiavgift som det ikke oppnås fradragsrett eller kompensasjon for, skal også medtas.

Kommunens kostnader til eget arbeid med finansieringsordningen kan også tas med. Videre vil kostnader til sakkyndig bistand for å beregne de samlede estimerte kostnadene for infrastrukturen være en nødvendig kostnad som kan medtas.

Kommunen kan ikke ta med sine finansieringskostnader eller rentekostnader for infrastruktur som den forskutterer for. Dersom private forskutterer for infrastruktur, kan de få dekket slike kostnader.

Det skal gjøres fradrag for kommunens, fylkeskommunens eller statlig myndighet sin eventuelle andel av kostnadene til infrastrukturen. Det samme gjelder frivillige bidrag etter § 12 A 3 sjette ledd.

5.12.2 Nærmere om dekning av kommunens kostnader til finansieringsordningen

Selv om det er utbyggerne som bekoster etableringen av infrastrukturen, skal den normalt eies av kommunen. Departementet mener det er riktig å se kostnadene til å etablere og drifte finansieringsordningen som en del av infrastrukturkostnadene. Kostnadene vil da kunne innkreves enten som en del av kostnadsbidraget eller gjennom

gebyrene som grunneierne og utbyggerne må betale når de søker om igangsettingstillatelse.

Plan- og bygningsloven har i dag egne bestemmelser om gebyr i § 33-1. Departementet mener det vil bli for krevende for kommunen dersom den skal fastsette bestemmelser om gebyr for arbeid med finansieringsordningen. Dette beror på at finansieringsordningen kan strekke seg over en lang tidsperiode, kanskje 10, 20 eller 30 år, med mange endringer underveis. Departementet mener derfor den beste fremgangsmåten vil være at kommunen innarbeider sine kostnader i kostnadsbidraget, som skal oppdateres senest hvert femte år. Dagens kommunale gebyrer er hjemlet i § 33-1, og skal ikke overstige selvkost. Departementet mener kommunens dekning av utgifter til finansieringsordningen også må være innenfor selvkost.

Det framgår av selvkostforskriften § 2 under kommuneloven, at selvkost er kostnadene som direkte og indirekte gjelder produksjonen av tjenesten som det skal betales gebyr for, og omfatter både faste og variable drifts- og kapitalkostnader. Kostnader som påløper uavhengig av tjenesten, skal ikke inngå i selvkost. Det framgår også at inntekter som knytter seg til kostnader som omfattes av selvkost, skal trekkes fra.

Kostnadene som kommunen kan ta med, må knytte seg til nødvendig arbeid etter lovforslaget kapittel 12 A. Det innebærer at kommunen blant annet kan ta med:

- kostnader til fastsetting av en hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur, og bestemmelser til denne
- kostnader til arbeid med endringer i finansieringsordningen
- kostnader til periodevis oppdatering av kostnadsbidraget hvert femte år
- kostnader til inngåelse av avtaler om forskuttering for infrastruktur og realopparbeidelse
- kostnader til sakkyndige mv.
- grunneiers eller utbyggers finansieringskostnader og renteutgifter til forskuttering for infrastruktur.

Kommunen kan ikke ta med kostnader til annet planarbeid enn det som følger av gjøremål etter lovforslaget kapittel 12 A. Planarbeid som gjelder fastsetting av arealformål og planbestemmelser til arealplan etter §§ 11-9, 11-10 og 12-7 faller utenfor. Kommunen kan heller ikke innarbeide kostnader som den kan kreve gebyr for etter § 33-1, som for eksempel for behandling av private forslag til detaljreguleringer. Kommunen kan ikke ta med utgifter til klagebehandling av vedtak.

5.12.3 Bruk av uavhengig sakkyndig til å gjøre kostnadsberegninger

Beregningen av de samlede estimerte kostnadene for infrastrukturen krever særskilt kyndighet som de fleste kommuner ikke har. Beregningene vil dessuten være beheftet med usikkerhet. Ettersom beregningen er beheftet med usikkerhet, skal det anvendes anerkjente metoder for usikkerhetsanalyse. Det er derfor nødvendig for kommunen å få hjelp til dette arbeidet fra en sakkyndig i form av tjenester fra et rådgivnings- og konsultentselskap. Det må være en aktør som har nødvendig beregningsverktøy og tilgang til databaser med prisopplysninger mv. Den sakkyndige må ta utgangspunkt i infrastrukturen som kommunen har gitt bestemmelser om etter lovforslaget § 12 A-2 første ledd bokstav a og b. Av hensyn til beregningenes troverdighet, er det viktig at konsulenten er uavhengig, både i forhold til kommunen, men også i forhold til grunneierne og utbyggerne. Kommunen bør derfor søke å unngå å engasjere en konsulent som står i et særlig avhengighetsforhold til kommunen, for eksempel fordi vedkommende mottar store deler av sine oppdrag fra kommunen. Den sakkyndighet bør ha tillitt blant grunneierne eller utbyggerne i utbyggingsområdet. Det er likevel ikke slik at enkeltprotester skal være tilstrekkelig til at kommunen må velge en annen sakkyndig. Kommunen må gjøre en helhetlig vurdering basert på kompetansebehovet og alternativer i markedet. Det kan også legges vekt på bransjefysiske retningslinjer som gjelder for den sakkyndige.

Det vil være knyttet stor interesse til beregningen av kostnadsestimatet fra grunneier eller utbyggers side. Beregningene bør derfor være offentlig tilgjengelige straks kommunen har mottatt dem.

5.13 Øvre grense for kostnadsbidragets størrelse

5.13.1 Kostnader til infrastruktur innenfor og utenfor hensynssonen, og kommunens andel

Finansierungsordningen bygger på en forutsetning om at den samlede utbyggingen skal dekke 100 % av kostnadene til nødvendig infrastruktur som etableres *innenfor* hensynssonen. Begrunnelsen for dette er at det er en presumsjon for at det vesentligste av infrastrukturen som etableres innenfor hensynssonen skal dekke et lokalt behov som utløses av utbyggingen. Det gjelder for eksempel veg, vann, avløp, overvannshåndtering,

lekeplasser, parker mv. Departementet finner derfor ikke grunn til å lage egne regler om fordelingen av slike kostnader utbyggerne imellom, eller mellom utbyggerne og kommunen. Det er den samlede utbyggingen som utløser behovet for infrastrukturen, og det er da rimelig at utbyggingen i utgangspunktet må belastes alle kostnader.

Dette prinsippet gjelder selv om graden av behov for ny infrastruktur kan være forskjellig i de ulike delområdene innenfor hensynssonen. I det opprinnelige forslaget som var på høring i 2021 var det foreslått en ordning hvor den enkelte grunneieren bare skulle være forpliktet til å dekke kostnadene til infrastruktur som byggeprosjektet belastet. På bakgrunn av høringssvarene, og en senere utredning som Samfunnsøkonomisk analyse AS har gjort for departementet, mener departementet at en slik ordning blir for krevende å administrere for kommunene og dessuten gir dårlig forutsigbarhet for utbyggerne. Også Bergen kommune har gitt departementet solid dokumentasjon for at en slik tilnærming ikke er tilrådelig.

Infrastruktur som er nødvendig for en utbygging, og som blir etablert innenfor hensynssonen, kan også komme andre utenfor hensynssonen til nytte. Den kan faktisk komme alle innbyggerne i kommunen til gode, og dermed dekke mer allmenne behov. I slike tilfeller kan det være rimelig at kommunen dekker en andel av kostnadene.

Utbygging innenfor hensynssonen vil ofte utløse behov for ny infrastruktur, eller oppgradering av eksisterende infrastruktur *utenfor* hensynssonen. Dette vil trolig være vanlig særlig for teknisk infrastruktur som veg, vann og avløp.

Boks 5.3 Eksempel – infrastruktur innenfor hensynssonen

Kommunen mener utbyggingen utløser et behov for en ny idrettshall innenfor hensynssonen. Idrettshallen vil i det store og hele tjene beboerne i utbyggingsområdet. I så fall er det rimelig at utbyggingen bærer alle kostnadene til idrettshallen.

Ofte vil det imidlertid være grunn til å anta at idrettshallen også vil tjene interessene til allmennheten, med andre ord også interesser utenfor hensynssonen. Hallen vil kanskje bli brukt av idrettslag i hele kommunen, og også av tilreisende når det er turneringer. I slike tilfeller er det rimelig at kommunen dekker en andel av kostnadene til hallen.

Boks 5.4 Eksempel – infrastruktur utenfor hensynssonen

Et ikke uvanlig tilfelle vil være at en utbygging fører til økt trafikk på en eksisterende veg utenfor hensynssonen, som medfører at tålegrensen for et vegkryss på denne overskrides. Kommunen mener derfor at kapasiteten på vegkrysset må økes og at dette best kan skje ved å etablere en rundkjøring til erstatning for vegkrysset. Det er følgelig utbyggingen som utløser behovet for rundkjøringen, men det er likevel ikke rimelig at utbyggingen må bære de fulle kostnadene til rundkjøringen når mye av trafikken også går andre steder. Rundkjøringen tjener med andre ord også andre deler av kommunen, eller man kan si mer generelt; allmennhetens interesser. Essensen er at den også brukes eller er til nytte for andre områder i kommunen. Departementet mener at kommunen i et slikt tilfelle må dekke en rimelig andel av kostnadene for byggingen av rundkjøringen, eller at kommunen gjennom utbyggingsavtaler med utbyggere utenfor hensynssonen får dekket inn kostnader.

Slike anlegg vil gjerne ha mange forbindelser og kan dermed tjene mange brukere utenfor hensynssonen. Utbyggingen krever for eksempel en ny tilførselsveg eller forlengelse av hovedledninger for vann og avløp frem til utbyggingsområdet. Slike tilførselsveger kan i noen tilfeller være lange og må også holde høy standard for å sikre en betryggende avvikling av trafikken.

Departementet mener at systemet bør være at en utbygging i utgangspunktet dekker alle kostnadene til infrastrukturen innenfor hensynssonen, men at kommunen *bør* dekke en rimelig andel av kostnadene der infrastrukturen også kommer andre til gode. I de tilfellene infrastrukturen ligger utenfor hensynssonen, *skal* kommunen dekke en rimelig andel når infrastrukturen kommer andre til gode. Selv om infrastrukturen i sistnevnte tilfelle ikke kommer andre til gode, kan kommunen likevel dekke en andel om den ønsker det.

Dette gir en forutsigbar løsning, som er lett å praktisere, og som i prinsippet gjør det mulig å fastsette et flatt kostnadsbidrag for utbyggerne innenfor hensynssonen. Departementet mener, som nevnt over, at det enkleste vil være å knytte kostnadsbidraget til utbyggingens størrelse ved å

fastsette en pris per kvadratmeter bruksareal (BRA) som skal bygges. Dette forutsetter at kommunen kjenner infrastrukturkostnaden og den planlagt størrelsen på utbyggingen innenfor hensynssonen (utnyttingsgraden). Mange kommuner som i dag bruker ulike områdemodeller i kombinasjon med utbyggingsavtaler for å få dekket inn infrastrukturkostnader, anvender denne metoden. Det er departements inntrykk at også utbyggerne er komfortable med å forholde seg til en fast pris per kvadratmeter bruksareal (BRA), som er lik for alle grunneiere og utbyggere. Hovedregelen bør dermed være at kostnadsbidraget beregnes ut fra de samlede estimerte kostnadene for infrastrukturen, fratrukket kommunens og eventuelt fylkeskommunens andel, fordelt på forventet antall kvadratmeter bruksareal (BRA) som planen tillater utbygd innenfor hensynssonen, jf. lovforslaget § 12 A-4 første ledd.

Utenfor hensynssonen er kommunen rettslig forpliktet til å vurdere størrelsen på sin andel i forhold til de estimerte kostnadene for *hvert enkelt* infrastrukturtiltak. Kommunen må i denne forbindelse vurdere utbyggingens nytte og bruk av infrastrukturen opp mot øvrige, mer allmenne behov. Løsningen er begrunnet i at det er stor sannsynlighet for at infrastrukturen utenfor hensynssonen også kommer andre i kommunen til gode. Regelen kommer imidlertid bare til anvendelse der det må forventes at andre vil bruke eller ha nytte av infrastrukturen, jf. lovforslaget § 12 A-4 andre ledd. Den konkrete vurderingen av hvor stor bruk og nytte andre vil ha av infrastrukturen, og dermed hvor stor kommunens andel bør være, må nødvendigvis bygge på skjønn, og det må være rom for et visst slingringsmonn. I eksemplet foran med et vegkryss som må bygges om til en rundkjøring, vil en analyse av forventet fordeling av trafikken kunne gi en pekepinn på størrelsen på kommunens andel. Dersom 60 prosent av trafikken går andre steder enn til utbyggingsområdet, kan det indikere at kommunens andel av kostnadene skal være 60 prosent.

Når det gjelder infrastruktur innenfor hensynssonen, mener departementet utgangspunktet må være at kommunen vurderer sin andel i forhold til *de samlede* estimerte kostnadene for infrastrukturen og utbyggingens samlede nytte og bruk av denne. Er det et større sprik mellom kostnadene og bruken og nytten, bør kommunen vurdere å dekke en andel. Men utgangspunktet er at dette er frivillig og beror på en rimelighetsbetraktning. Departementet finner ikke grunn til å pålegge kommunen å vurdere dette. Departementet mener det er vanskelig å fastsette en fast og

enkelt praktikabel regel for hvordan kommunens, og eventuelt fylkeskommunens andel til dekning av infrastrukturkostnadene innenfor og utenfor hensynssonen skal beregnes. Kommunen skal derfor på fritt grunnlag vurdere hva som er riktig nivå på sitt bidrag, men den bør ved vurderingen se hen til vilkåret om at kostnadene som pålegges utbyggerne ikke skal fremstå som urimelig tyngende i forhold til utbyggingens forventede bruk og nytte av infrastrukturen jf. lovforslaget § 12 A-5 fjerde ledd.

5.13.2 Kostnaden skal ikke fremstå som urimelig tyngende for utbyggingen

Kommunen skal gi bestemmelser til hensynssonen om nødvendig infrastruktur og de nærmere egenskapene til infrastrukturen. Infrastrukturen kan innebære til dels meget store investeringer. Det er viktig at utbyggingen faktisk er i stand til å bære kostnadene. Blir infrastrukturen for kostbar, vil utbyggingen ikke finne sted og planen ikke bli realisert. Dersom kommunen er i tvil om kostnadene blir for høye, kan den enten redusere investeringsbehovet ved å justere kravene til infrastruktur, eller dekke en andel av kostnadene selv. Det er selvsagt også mulig å ikke vedta planen, eller vedta planen og vente på «bedre tider».

For infrastruktur som skal etableres innenfor hensynssonen, er hovedregelen, som nevnt ovenfor, at utbyggingen skal dekke alle kostnadene, så langt infrastrukturen er «nødvendig». Kommunen kan bidra med egne midler om den ønsker å gjøre det. For infrastruktur som skal etableres *utenfor* hensynssonen, og som det må antas at andre vil bruke eller ha nytte av, skal kommunen alltid betale en andel av kostnadene, jf. lovforslaget § 12 A-4 andre ledd. Her gjelder at kostnadene til det enkelte infrastrukturtiltaket, som kan tas med i beregningsgrunnlaget, skal *stå i forhold til* utbyggingen innenfor hensynssonen sin forventede bruk og nytte av tiltaket. Dette er en regel som er ment å redusere utbyggernes kostnader så disse ikke fremstår som urimelige der også andre har fordel av tiltaket.

Det følger av alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper og god forvaltningsskikk at kommunen skal opptre forsvarlig i sin myndighetsutøvelse. Kommunen skal gjennom planprosessen gjøre nødvendige vurderinger av hva som er forsvarlig myndighetsutøvelse innenfor ordningen med grunneierfinansiering, og det må også legges til grunn at utbyggerne vil passe på at særlig størrelsen på de totale kostnadene til infrastruktur, blir nøye vurdert i planprosessen.

Departementet finner det likevel riktig å foreslå en bestemmelse i loven som gir en plikt for kommunen til å påse at de samlede kostnadsbidragene ikke fremstår som urimelig tyngende i forhold til utbyggingens forventede bruk og nytte av infrastrukturen. En slik bestemmelse vil dermed være en sikkerhetsmekanisme som innebærer en øvre terskel for hvor store kostnader som kan belastes utbyggingen. Dersom terskelen blir overskredet, følger det av bestemmelsen at kommunen må gjøre tiltak for å få kostnadene ned til under terskelen. Hvordan det faktisk skal gjøres, må være opp til kommunens frie skjønn. Lovbestemmelsen innebærer også en rett for utbyggerne til å få prøvet kostnadsnivået gjennom en forvaltningsklage, og eventuelt prøvd for domstolene. Slik departementet ser det, må det at kostnadsnivået overstiger lovens terskel, enten føre til at investeringsbehovet reduseres, utbyggingsvolumet økes for å bedre den økonomiske bæreevnen til utbyggingen, eller så må kommunen betale deler av investeringskostnadene selv.

Departementet foreslår en bestemmelse med følgende ordlyd i lovforslaget § 12 A-5 fjerde ledd:

«De samlede kostnadsbidragene som grunneierne og utbyggerne skal betale til finansiering av infrastrukturen, skal ikke være urimelig tyngende i forhold til den forventede bruken og nytten av infrastrukturen. Det skal ved vurderingen tas hensyn til bidragene fra kommunen, fylkeskommunen eller statlig myndighet til gjennomføringen av planen.»

Departementet har ved utformingen av lovforslaget lagt vekt på at bestemmelsen ikke skal bli for krevende å praktisere, og at bestemmelsene heller ikke blir prosessdrivende. Terskelen for hva som er «urimelig tyngende» skal derfor praktiseres med et visst slingsringsmonn. Ved vurderingen skal det kunne tas hensyn til kompleksiteten i utbyggingsområdet og usikkerhet knyttet til hvilken bruk og nytte utbyggingen av en eiendom har av infrastrukturen. Dette skaper noen dilemmaer. Jo mer spesifikk og detaljert bestemmelsen skal bli utformet, jo større blir prosessrisikoen. På den andre siden bør den ikke være så generell og «svak» at den ikke gir ønsket virkning. Selv om den blir generelt utformet, må den gi en rimelig grad av rettslig rettledning for kommunen og utbyggerne.

Departementet foreslår i bestemmelsen at kostnadsbidraget ikke skal fremstå som *urimelig tyngende*. Intensjonen er at kommunen skal

komme fram til et kostnadsbidrag som fremstår som mest mulig riktig, samtidig som det ikke skal være urimelig høyt. For å unngå for stor prosessrisiko, mener departementet likevel, som nevnt foran, at det er nødvendig med et visst slingringsmonn for kommunen. Verken kommunen eller utbyggerne er tjente med en regel som gir stor prosessrisiko. Bestemmelsen er ment å beskytte grunneier og utbygger, men det må samtidig tas høyde for at infrastruktur er kostbart og at det fort blir tale om store beløp. De markedsmessige forholdene varierer rundt om i landet, og det samme gjør byggekostnadene. Kommunen må derfor vurdere begrepet «urimelig tyngende» konkret ut fra de lokale forholdene, og hva en utbygging med rimelighet kan bære av infrastrukturkostnader uten at den økonomiske byrden blir for stor. Det skal gjøres en samlet vurdering. Det vil i praksis bli statsforvalteren og domstolen som gjennom sin praksis fastlegger nivået. Det er likevel ikke slik at en avgjørelse i en kommune nødvendigvis får direkte overføringsverdi til andre kommuner, ettersom de markedsmessige forholdene vil være ulike fra kommune til kommune, og i ulike områder i kommunen.

Departementet har også vurdert om det skjønnsmessige vurderingstemaet skal knyttes opp til utbyggingen av området som sådan, eller til den enkelte utbygger. Her er det, slik departementet vurderer det, tre alternative løsninger:

- De samlede infrastrukturkostnadene fremstår som urimelig tyngende i forhold til den samlede utbyggingen innenfor hensynssonen.
- Kostnadsbidraget fremstår som urimelig tyngende i forhold til den enkelte utbygger sitt byggeprosjekt.
- Fordelingen av kostnadsbidraget grunneierne imellom, fremstår som urimelig tyngende.

Departementet mener at den mest hensiktsmessige ordningen er at utbyggerne kan få prøvet om de samlede infrastrukturkostnadene fremstår som urimelig tyngende i forhold til den samlede utbyggingen innenfor hensynssonen. Ved vurderingen er det lagt avgjørende vekt på at en vektlegging av individuelle forhold hos den enkelte utbygger vil bli for krevende å praktisere. Se også merknadene til lovforslaget § 12 A-5 fjerde ledd.

5.14 Rammetillatelse og igangsettingstillatelse, betaling av kostnadsbidrag

Utbyggers byggesak starter med at det sendes en søknad om byggetillatelse til kommunen. I de fleste tilfellene vil det være en søknad i to trinn der utbygger først søker om rammetillatelse, for så senere å søke om igangsettingstillatelse. På dette tidspunktet vil utbygger normalt være godt kjent med at det gjelder krav om grunneierfinansiering av infrastruktur.

Det er viktig at kommunen i rammetillatelsen angir alle forpliktelsene som følger av kravet om grunneierfinansiering av infrastruktur. Størrelsen på kostnadsbidraget vil framgå av bestemmelse til hensynssonen, angitt med et beløp per kvadratmeter bruksareal (BRA), og skal angis i rammetillatelsen. Kommunen vil normalt også ha gitt bestemmelse til hensynssonen om justering av kostnadsbidraget med grunnlag i en eller flere byggekostnadsindekser frem til betaling skjer. Ettersom kostnadsbidraget ikke skal betales før på tidspunktet for igangsettingstillatelse, vil det være tilstrekkelig å oppgi beløpet og opplyse om at det vil bli indeksregulert frem til betalings-tidspunktet.

Hvis det skal gis flere igangsettingstillatelser til samme rammetillatelse, kan kommunen i rammetillatelsen bestemme at kostnadsbidraget skal fordeles mellom igangsettingstillatelsene. Departementet kan i forskrift åpne for at tidspunktet for innbetaling av kostnadsbidrag i visse tilfeller kan skje senere enn ved igangsettingstillatelse. Det forutsetter i så fall at kommunen fatter vedtak om det, enten i rammetillatelse eller igangsettingstillatelse.

Dersom utbygger har påtatt seg å realopparbeide infrastruktur, skal avtale om dette være inngått før kommunen gir rammetillatelse. I rammetillatelsen må det stå at dette er en forutsetning for rammetillatelsen.

Dersom utbygger tidligere har betalt forskudd til kommunen for opparbeidelse av infrastruktur, skal det foreligge en tilbakebetalingsplan. Det er derfor strengt tatt ikke nødvendig å omtale oppgjøret nærmere i rammetillatelsen, med mindre oppgjøret skal skje i forbindelse med at det gis igangsettingstillatelse. Det beror altså på hva som er avtalt.

Når kommunen har gitt rammetillatelse, er utbygger beskyttet mot ytterligere betalingskrav for infrastruktur som skal etableres med grunnlag i bestemmelse til hensynssonen. Dette følger av bestemmelsen i lovforslaget § 12 A-1 første ledd bokstav f.

Det følger av lovforslaget § 12 A-6 at det skal gjøres en periodevis oppdatering av de samlede estimerte kostnadene for infrastrukturen senest hvert femte år og fastsettes et nytt kostnadsbidrag for den neste perioden. Kommunen skal legge det nye kostnadsbidraget til grunn for søknader om rammetillatelse straks dette er fastsatt, med mindre annet blir bestemt.

For det tilfelle at en rammetillatelse faller bort, mener departementet det er nødvendig å klargjøre at plikten til å betale kostnadsbidrag også faller bort. Det er regulert i lovforslaget § 12 A-7 fjerde ledd. I slike tilfeller vil kostnadsbidraget normalt fortsatt ikke være innbetalt. Når rammetillatelsen har falt bort, vil det ikke lenger skje en utbygging i tråd med tillatelsen, og det er da også naturlig at også kostnadsbidraget faller bort. Kostnadsbidraget vil eventuelt aktualiseres igjen ved søknad om ny rammetillatelse. Når kostnadsbidrag er innbetalt til kommunen er det ikke uten videre gitt at kostnadsbidraget skal betales tilbake. Dette er regulert i § 12 A-7 femte ledd. Kommunen kan vedta at tiltakshaver ikke få tilbakebetalt kostnadsbidraget, med mindre kommunen finner at dette, etter en samlet vurdering, er ubetenkelig. Ved vurderingen skal kommunen legge vekt på om det er fremtidig fare for finansiell underdekning i finansieringsordningen.

5.15 Disponering av innbetalte kostnadsbidrag

5.15.1 Kommunen styrer bruken av innbetalte kostnadsbidrag. Innbetalte kostnadsbidrag som ikke er blitt brukt mv.

Bestemmelser om kommunens rammer for disponering av innbetalte kostnadsbidrag framgår av lovforslaget § 12 A-8. Ved privat forskuttering for infrastruktur, framgår det av lovforslaget § 12 A-9 at midlene skal disponeres som nevnt i § 12 A-8.

Departementet foreslår at kostnadsbidragene fra grunneiere og utbyggere skal disponeres av kommunen uten andre begrensninger enn at de skal dekke kostnader til etablering av nødvendig infrastruktur for utbyggingen. Hvilken infrastruktur dette gjelder vil følge av bestemmelse til hensynssonen, fastsatt etter lovforslaget § 12 A-2 første ledd bokstav a. Kommunen kan anvende midlene på infrastrukturen i den rekkefølge den finner mest hensiktsmessig. Dette bidrar til å redusere kommunens økonomiske risiko, ved at den kan vente med å etablere infrastruktur til bidragene dekker kostnadene. Lovforslaget pålegger

ikke kommunen en plikt til selv å opparbeide infrastrukturen, men man kan se det slik at det «følger av systemet» at kommunen må gjøre det, hvis den ikke finner noen andre som er villig til å gjøre det.

Dersom verken kommunen eller de private er villige til å opparbeide infrastrukturen, er planen ikke gjennomførbar. Slike planer bør ikke vedtas. Det er derfor viktig at kommunen i forbindelse med planarbeidet tenker nøye gjennom hvordan infrastrukturen skal etableres og om den ønsker at utbyggere skal påta seg dette. Dersom kommunen ikke vil påta seg å opparbeide infrastrukturen selv, vil det i praksis legge et press på grunneierne eller utbyggerne om å inngå avtale med kommunen om å ta ansvar for opparbeidelsen. Det er ikke alltid at det er hensiktsmessig at grunneierne har ansvar for å opparbeide infrastruktur. Kommunen kan mene at den har bedre kontroll om den gjør det selv, det vil si at den påtar seg byggherreansvaret. Det enkleste er likevel ofte at utbygger får ansvar for infrastruktur som er nødvendig for sin utbygging, men lovforslaget legger ingen begrensninger på hva som kan overlates til private å opparbeide. Det kan godt være mer infrastruktur enn den som bare er nødvendig for ens egen utbygging.

Friheten kommunen har til å styre bruken av de innbetalte kostnadsbidragene, gjør det mulig å inngå avtaler om realopparbeidelse, med den utbygger den finner mest formålstjenlig å inngå avtale med. Kommunen kan også inngå avtale med private om forskuttering for infrastruktur, og kommunen kan prioritere etableringen av infrastruktur som en utbygger er villig til å forskuttede. Kommunen må påse at avtalene ikke innebærer en uheldig binding av fremtidig reguleringsmyndighet.

Kommunens frihet til å disponere innbetalte kostnadsbidrag er ikke ubegrenset. Det følger av alminnelige forvaltningsrettslige grunnprinsipper at kommunen skal opptre aktsomt og forsvarlig i sin forvaltningsutøvelse. Det gjelder også i økonomiforvaltningen. Kommunen skal derfor sørge for å ha god kostnadskontroll med infrastrukturetableringene. Dette gjelder selvsagt ikke minst der kommunen selv er byggherre. Det er andre som helt eller delvis skal betale for etableringen, og den må ta de foranstaltninger som enhver ansvarlig byggherre må ta, noe som innebærer betryggende planlegging, koordinering av byggearbeidene, kvalitetskontroll, ivaretagelse av myndighetskrav og kontroll med prosjektøkonomien så kostnadene ikke løper løpsk.

Kommunen kan inngå avtaler med private utbyggere om realopparbeidelse, og avtale fast-

pris på slike oppdrag. Det vil bidra til å redusere risikoen for at det skal oppstå finansiell underdekning som de etterfølgende utbyggerne må dekke.

Kommunen skal føre oversikt over innbetalte kostnadsbidrag, forskutterte bidrag til infrastruktur, kostnader til etablert infrastruktur, samt refusjon av merverdiavgift som kommunen har mottatt for infrastrukturen. Oversikten skal gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske medier, og oppdateres minst en gang i året. Det vil gi grunneierne og utbyggerne mulighet til å følge med på utviklingen. Dette er minimumskrav. Kommunen bør til enhver tid besvare spørsmål om bruken av midlene og prioriteringen, siden dette er viktig informasjon for enhver som planlegger byggeprosjekter.

Departementet mener at kommunens kostnader til planlegging av infrastrukturen og administreringen av finansieringsordningen bør dekkes av kostnadsbidraget. Dette inkluderer også kostnadene til sakkyndig bistand med å beregne de samlede estimerte kostnadene for infrastrukturen. Bakgrunnen for dette er at det er utbyggingen som utløser behovet for infrastrukturen.

Dersom det gjenstår etablering av infrastruktur når kravet om grunneierfinansiering av infrastruktur opphører, mener departementet det bør være en frist på tre år for kommunen til å bruke de innbetalte kostnadsbidragene. Det foreslås derfor en bestemmelse om dette i § 12 A-8 femte ledd.

For det tilfelle at det ikke er tilstrekkelig med innbetalte kostnadsbidrag til å finansiere infrastrukturen når kravet om grunneierfinansiering av infrastruktur opphører, mener departementet det må være kommunens ansvar å dekke kostnadene til opparbeidelse av det som står igjen å etablere, jf. lovforslaget § 12 A-8 sjette ledd. Kommunen kan eventuelt gjøre avtale med andre om finansiering av denne infrastrukturen når den ser at midlene ikke strekker til. Slik avtale må i tilfelle gå ut på at en utbygger med særlig nytte av infrastrukturen, bidrar med ekstra midler i samarbeid med kommunen, jf. lovforslaget § 12 A-3 femte ledd. Dette krever i tilfelle samtykke fra departementet. Slikt samtykke kan bare gis dersom samfunnsmessige interesser tilsier det. Kommunen kan endre planen og ta den manglende infrastrukturen ut av planen, men grunneierne og utbyggerne som har betalt kostnadsbidrag til opparbeidelse av infrastrukturen, vil kunne oppfatte dette som myndighetsmisbruk. Kommunen må derfor tenke seg nøye om før den gjennomfører en slik planendring.

Departementet har vurdert ulike alternativer for anvendelsen av eventuelle ubrukte midler, når kravet om grunneierfinansiering av infrastruktur

opphører. Et alternativ er at de kan tilfalle kommunen så langt kommunen har bidratt med egne midler til opparbeidelse av infrastruktur. Dette fremstår som særlig fornuftig dersom kommunen tidligere, på frivillig grunnlag, har gått inn med egne midler og betalt en andel av infrastrukturen. En annen løsning kunne være at det er grunneiere eller utbyggere som har innbetalt kostnadsbidrag som skal få disse midlene tilbakebetalt, men det vil gi dem en tilfeldig fordel og er upraktisk. På dette tidspunktet har mange av utbyggerne avsluttet sine prosjekter og virksomheten kan til og med være opphørt. Det kunne også være et alternativ å utbetale midlene til alle som sitter med eiendom som er utbygd i perioden og som derfor direkte eller indirekte kan sies å ha bidratt til finansieringen av infrastrukturen, men det ville også gi disse en tilfeldig fordel.

Departementet mener det beste alternativet er at kommunen sørger for at midlene kommer området til gode, for eksempel gjennom oppgradering av fellesareal, eller på annen måte. Departementet foreslår derfor en bestemmelse i lovforslaget § 12 A-8 sjuende ledd om at utbrukte midler som gjenstår, når varigheten av krav om grunneierfinansiering av infrastruktur opphører, skal brukes til infrastrukturtiltak som kommer området til gode.

5.15.2 Kommunal og privat forskuttering for infrastruktur

Tidlig etablering av infrastruktur i et planlagt utbyggingsområde vil kunne gjøre at utbyggingen kan starte tidligere enn ellers. I mange tilfeller vil det ikke være mulig å starte utbyggingen før infrastrukturen er etablert. Andre steder kan utbyggingen basere seg på eksisterende infrastruktur i oppstartsfasen. Det som mangler kan senere bygges ut trinnvis, eller parallelt med fremdriften i utbyggingen. I praksis er det rekkefølgekravene i planen som kan styre dette.

Når kommunen først har vedtatt en arealplan som legger til rette for utvikling, vil den også ha en særlig interesse av å få utbyggingen raskt i gang. Infrastruktur er kostbart, og det er ikke i alle situasjoner at kommunen alene er i stand til å etablere det nødvendige for å komme i gang med utbyggingen. Viktige forutsetninger er gjerne at det er etablert tilførselsveg til området, samt hovedledninger for vann og avløp. En strategi mange kommuner velger, er å starte med å forskuttere infrastruktur i en del av utbyggingsområdet. Det bidrar til å vise utbyggerne at det er vilje til å investere. Så vil grunneierne og utbyg-

gerne etter hvert følge etter med sine prosjekter. Jo mer infrastruktur som er på plass, jo mer attraktivt er det for utbygger å starte sine egne utbyggingsprosjekter. Det kan derfor tenkes at disse aktørene også er villige til å bidra til infrastrukturetableringer for å komme raskere i gang med sin utbygging. De vil bero på om de kan påvirke rekkefølgen i utbyggingen gjennom sin forskuttering for infrastruktur, og at vilkårene for å forskuttere er gunstige. De bør i hvert fall ikke tape økonomisk på å forskuttere for infrastruktur. Det er ellers verd å merke seg at prisingen av bolig eller næringsareal blir påvirket av hvordan utbyggingen forløper. Ofte må utbyggerne innvilge de første boligkjøperne en form for «rabatt» fordi området ikke er tilstrekkelig utbygd med infrastruktur, og det også må påregnes en del ulemper i de første årene mens resten av utbyggingen gjennomføres. Jo mer byggemodent området er, det vil si at viktige fellesfunksjoner er på plass, jo høyere pris kan utbyggerne ta.

Departementet foreslår at kommunen kan velge om den selv ønsker å forskuttere infrastruktur, og senere får dekket sine kostnader gjennom kostnadsbidrag fra utbyggerne etter hvert som de bygger ut sine eiendommer, eller vente og forsøke å få grunneierne og utbyggerne til å forskuttere. De er tvilsomt om viljen til å forskuttere er veldig stor, selv om de får dekket sine finansieringskostnader og renteutgifter. Det krever tilgang på kapital som ikke nødvendigvis er lett tilgjengelig når det ikke er ferdig detaljregulerte arealer på plass. Dersom private ønsker å forskuttere for infrastruktur, skal midlene utbetales kommunen som plikter å forvalte dem på samme måte som innbetalte kostnadsbidrag.

Det må fastsettes noen nærmere vilkår og begrensninger i loven for private forskudd for at forskuttering for infrastruktur ikke skal fremstå som en generell låneordning fra private til kommunen. Det foreslås derfor at det alltid skal inngås en skriftlig avtale mellom kommunen og den som forskutterer for infrastruktur, og at avtalen må inneholde en tilbakebetalingsplan.

Avtalen må dessuten regulere tidspunktet for etablering av nærmere spesifisert infrastruktur. Dette er nødvendig for å få en klar kobling mellom det at det ytes et forskudd og etableringen av infrastrukturen. Forskuttering kan derfor bare ytes dersom det er nødvendig for å skape fremdrift i utbyggingen. Videre må det gjelde en tidsbegrensning for tilbakebetalingsplanen i avtalen. Bakgrunnen for tidsbegrensningen er dels at det bare skal ytes forskudd i nødvendig utstrekning, og dels å begrense kostnadene til ordningen så

den ikke varer lenger enn nødvendig. Departementet foreslår at forskuttede midler fra private skal tilbakebetales senest innen 10 år, og at tilbakebetalingsplanen må avspeile dette. Departementet mener det er rimelig at finansieringskostnader og renteutgifter, som den som forskutterer pådras, skal dekkes av kostnadsbidraget og ikke kommunen. Kommunen bør derfor gis adgang til å inkludere kostnadene i de samtlige estimerte kostnadene til infrastrukturen. I tilbakebetalingsplanen kan det imidlertid avtales at midlene skal betales tilbake tidligere, for eksempel i forbindelse med at utbygger gis igangsettingstillatelse.

Når særlige hensyn gjør seg gjeldende kan kommunen inngå avtaler med grunneiere og utbyggere som ønsker å betale et større kostnadsbidrag til kommunen enn det som ellers gjelder for utbyggingen innenfor hensynssonen. Det kan være aktuelt der kommunen ikke lovlig kan kreve infrastrukturen dekker fordi kostnadsbidraget ellers vil fremstå som «urimelig tyngende». Slike avtaler krever samtykke fra departementet, jf. lovforslaget § 12 A-3 sjette ledd. Midlene kan kun gå til å dekke kostnader til infrastruktur kommunen har gitt bestemmelse om etter § 12 A-2 første ledd bokstav a.

5.16 Avtale mellom kommunen og tiltakshaver om opparbeidelse av infrastruktur

Det varierer i dag om kommunen selv ønsker å ta ansvar for å etablere infrastrukturen, eller om den ser det som mest hensiktsmessig å overlate ansvaret til en utbygger gjennom en utbyggingsavtale. Lovforslaget kapittel 12 A åpner for at kommunen kan inngå avtale om realopparbeidelse av konkrete infrastrukturtiltak med en tiltakshaver.

Hvorvidt kommunen ønsker å ta ansvar selv eller ikke, vil blant annet bero på om den har kapasitet og tilstrekkelig kompetanse til å påta seg oppgaven. Departementet foreslår ikke å pålegge kommunen en plikt til å besørge at nødvendig infrastruktur blir etablert. Kommunen bør tenke gjennom hvordan arealplanen for området skal gjennomføres, og i den forbindelse ha sonert med grunneierne og utbyggerne i området om det er mulig å få til et samarbeid som innebærer realopparbeidelse.

Dersom kommunen ikke ønsker å ta ansvar for å etablere infrastrukturen, og den heller ikke får utbyggerne til å ville gjøre det, er området i praksis ikke byggemodent og planen kan sies å være prematur eller urealistisk. I lys av et slikt

senario, har det liten hensikt å pålegge kommunen noen plikt til å etablere infrastruktur.

Av samfunnsøkonomiske grunner, bør det ikke gå for lang tid fra infrastrukturen er etablert, til den blir tatt i bruk. Utbyggingen av infrastruktur bør derfor i størst mulig grad bero på om det er en investeringsvilje hos grunneierne og utbyggerne til å utvikle sine eiendommer og starte byggeprosjekter. Det gir som regel liten mening at kommunen etablerer infrastruktur før det er blitt uttrykt en klar investeringsvilje fra privat side.

Kommunen bør som nevnt ikke kunne pålegge en utbygger å inngå avtale om realopparbeidelse. Dersom kommunen ikke ønsker å ta ansvar for etableringen av infrastruktur i området, bør den så tidlig som mulig varsle grunneierne og utbyggerne om dette. Det vil være en fordel om dette er kjent allerede når planen vedtas. Et slikt tydelig signal legger også et grunnlag for utbyggerne til å diskutere seg imellom hvordan de best kan organisere seg for å løse oppgaven, for eksempel gjennom et formelt grunneiersamarbeid.

Lovforslaget § 12 A-9 regulerer privat opparbeidelse av infrastruktur, og bygger i stor grad på gjeldende rett for utbyggingsavtaler. Det settes begrensninger i avtalens innhold. Det kan for det første bare inngås avtale om opparbeidelse av konkrete infrastrukturtiltak som det er gitt bestemmelse om etter § 12 A-2 første ledd bokstav a. Dersom avtalens økonomiske rammer overstiger betalingsforpliktelsen fastsatt for grunneiendommen, skal det vurderes på samme måte som et forskudd, og lovforslaget § 12 A-3 andre, tredje og femte ledd gjelder da tilsvarende. Det innebærer blant annet at det skal inngås avtale om en tilbakebetalingsplan som ikke kan strekke seg ut over 10 år, og at utbygger kan kreve å få dekket nødvendige finansieringskostnader og renteutgifter.

Kommunen kan selv velge om den vil inngå fastprisavtale eller gjøre annen avtale om oppgjøret for infrastrukturtiltaket som utbygger skal etablere. Avtalen kan også omhandle administrative og avtale tekniske forhold, som fremdrift, sikkerhet for ytelser eller utsatt betaling, eller andre forhold av betydning for grunneier eller utbygger sin deltakelse i opparbeidelse eller finansiering av infrastruktur.

Det kan avtales at kommunen eller andre skal ha fortrinnsrett til å kjøpe en andel av eventuelle boliger som bygges til markedspris. Det kan videre avtales hvor mange boliger som skal bygges i et område, største og minste boligstørrelse, og nærmere krav til arealer og bygningers utforming.

5.17 Plikt til periodevis oppdatering av kostnadsbidraget

I større utviklingsområder kan utbyggingen pågå trinnvis over mange år. Det finnes flere eksempler på at fortetting og transformasjon i et område kan vare i 20 år. Departementet legger i lovforslaget kapittel 12 A opp til at den foreslåtte finansieringsordningen skal kunne gjelde i en periode på inntil 30 år.

Infrastrukturen kommunen planlegger for og finner nødvendig i starten av utbyggingsperioden, vil ikke nødvendigvis være den samme etter 15–20 år. Beregningen av de samlede estimerte kostnadene til infrastrukturen vil også bli foreldet etter hvert som planene endrer seg.

Departementet mener det derfor må skje en periodevis oppdatering av estimatet. I den forbindelse må det også utregnes et nytt kostnadsbidrag, som da skal gjelde for den neste perioden. Av hensyn til grunneiernes og utbyggerne behov for forutsigbarhet, bør perioden strekke seg over noen år. Et relativt stabilt kostnadsbidrag vil være et godt bidrag til å redusere den økonomiske prosjektrisikoen. Det gir blant annet grunnlag for riktig prising av tomtekjøp i utbyggingsområder. Utbyggerne vil likevel ikke være sikret mot planendringer som kommunen finner nødvendig før det blir gitt rammetillatelse. Slike planendringer bør helst legges til tidspunktet hvor beregningsgrunnlaget for de samlede estimerte kostnadene likevel skal oppdateres. Utbyggerne vil antakelig foretrekke dette fremfor flere endringer i perioden. Det vil også være arbeidsbesparende for kommunen, som slipper å re-kalkulere infrastrukturkostnader ofte.

En bestemmelse om plikt til periodevis oppdatering av kostnadsbidraget er inntatt i lovforslaget § 12 A-6 i lovforslaget. Det foreslås at kommunen normalt skal oppdatere beregningsgrunnlaget for de samlede estimerte kostnadene for infrastruktur, og utregne et nytt kostnadsbidrag, hvert femte år. Dette har vært en praksis som Bergen kommune har benyttet seg av, og som synes å være akseptert av utbyggerne. Lovforslaget åpner for at kommunen kan oppdatere tidligere om den finner behov for det. Kommunen kan for eksempel tidlig i perioden konstatere at kostnadsbidraget blir feil i en ikke ubetydelig grad, for eksempel på grunn av kraftige prisendringer i byggevarer eller andre innsatsfaktorer som er nødvendige for etablering av infrastrukturen. Forslaget gir derfor mulighet for å oppdatere kostnadsbidraget før det er gått 5 år.

Tabell 5.1 Regneeksempel – grunneierfinansiering

Tiltak (beløp i mill. kr)	Kostnad	Offentlig andel	Utbygger-andel
Veg 1	100	0	100
Veg 2	50	10	40
Torg	30	0	30
Lekeplass	7	5	2
Flomsikring	10	5	5
Total	197	20	177

Samlet utbygging 100.000 m² BRA. Kostnadsbidrag 1770 kr pr. kvm. BRA

Ved oppdatering av kostnadsbidraget, skal de samlede estimerte kostnadene også omfatte eventuelle merkostnader fra etableringen av infrastrukturen fra forrige periode. Merkostnadene skal ses på som et økonomisk underskudd. Mindreforbruk fører til et økonomisk overskudd som også skal hensyntas. Underskudd og overskudd skal tas hensyn til ved utregningen av kostnadsbidraget for den neste femårsperioden. Det blir dermed de fremtidige utbyggerne som må bære eventuelle merkostnader som må dekkes inn fordi de innbetalte kostnadsbidragene ikke har strukket til. De vil imidlertid også få fordelene av et eventuelt mindreforbruk.

Departementet har vurdert om det er andre alternative måter å dekke underskuddet på. Som følge av bestemmelsen i lovforslaget § 12 A-1 første ledd bokstav f om at kommunen ikke kan fastsette nye forpliktelser for grunneiere eller utbyggerne som har fått rammetillatelse, slipper disse utbyggerne unna eventuelle merkostnader som må dekkes inn senere. Et alternativ kunne være at kommunen skal dekke den delen av underskuddet som disse utbyggerne slipper å betale. Departementet mener imidlertid at kommunen ikke er nærmere til å dekke dette underskuddet enn de etterfølgende utbyggerne. Alternativet departementet har landet på i lovforslaget, hvor det altså er de etterfølgende utbyggerne som må dekke merkostnaden, har den viktige fordel at det etableres et insitament for utbyggerne til å starte utbyggingen så raskt som mulig, for å unngå usikkerheten med økte kostnadsbidrag senere. Ettersom de første utbyggerne ofte må prise inn en rabatt, og det er mulig å ta høyere pris for salg av boliger senere når området er mer utbygd, er det ikke urimelig at de må betale et høyere kostnadsbidrag enn de som startet utbyggingen tidlig.

Boks 5.5 Eksempel – enkel sjekkliste for periodevis oppdatering av kostnadsbidraget

Hva kan ha skjedd siden sist?

- Ny kunnskap om behovet for eller kvaliteten på infrastrukturen (kan medføre økt eller redusert kostnadsbidrag)
- Ny regulering som krever endring av infrastrukturen (kan medføre økt eller redusert kostnadsbidrag)
- Nye opplysninger om de faktiske kostnadene til infrastruktur som er opparbeidet av kommunen eller utbygger (kan medføre økt eller redusert kostnadsbidrag)
- Prisstigning på infrastrukturen (kan medføre økt kostnadsbidrag som også kan være omfattet av indeksregulering)
- Utbyggerne bygger mindre volum enn det planen legger opp til (kan medføre økt eller redusert kostnadsbidrag)
- Endret offentlig andel til kostnadsdekning av infrastrukturen (kan medføre økt eller redusert kostnadsbidrag)

Som nevnt, foreslås det at oppdateringen skal skje «normalt ... hvert femte år». Beregningen av det nye kostnadsbidraget kan bli forsinket i forhold til dette kravet. Det kan skyldes at eventuelle planendringer tar lenger tid å få på plass enn det kommunen har tatt høyde for, for eksempel på grunn av innsigelse. Det kan også skyldes andre forhold, som kommunen ikke nødvendigvis er herre over, for eksempel sykdom hos dem som

skal beregne de samlede estimerte kostnadene. Dersom det oppstår forsinkelser, må kommunen fortsette å kreve inn kostnadsbidraget på grunnlag av beregningene i den foregående femårsperioden frem til det nye er på plass. Som følge av dette vil noen utbyggere ha betalt for mye eller for lite i forhold til det som er korrekt dersom det nye kostnadsbidraget hadde blitt vedtatt innen fristen. Departementet har vurdert dette slik at det ikke skal få spesielle konsekvenser. En eventuell etterberegning vil bli en administrativ byrde.

5.18 Endring av plan med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur

5.18.1 Endring av arealformål, planbestemmelser og hensynssonen

I utviklingsområdet vil det over tid vokse frem ulike endringsbehov. Ikke minst vil dette være tilfellet etter hvert som flere og flere utbyggere gjennomfører sine byggeprosjekter og synliggjør planens praktiske virkninger. Kommunen vil for eksempel kunne registrere at markedsaktørene etterspør flere boliger og mindre næringsutbygging enn opprinnelig tenkt, eller at plasseringen av bebyggelsen og utformingen av området ønskes justert for å dekke nye behov man ikke har tenkt på tidligere. Slike endringer vil ofte påvirke infrastrukturbehovet. Dette kan føre til behov for å endre bestemmelsene om hva som er nødvendig infrastruktur og egenskapene deres.

Kommunen kan for eksempel i kommuneplanen ha lagt et område ut til sentrumsformål, som da vil romme en rekke ulike underformål. Kommunen kan endre sammensetningen av bygningsmasse og infrastruktur uten å foreta en planendring. Det endelige arealformålet blir uansett ikke fastsatt før i detaljreguleringen og kan avvike fra overordnet plan.

Avhengig av hvilket arealformål som er valgt, vil endret infrastrukturbehov også kunne kreve endringer i arealformålene. Noen arealformål er så generelle at infrastruktur inngår i formålet. Det gjelder for eksempel «bebyggelse og anlegg» både i kommuneplanens arealdel og reguleringsplan. Det samme gjelder «boligbebyggelse», «fritidsbebyggelse», «sentrumsformål», jf. vedlegg I til kart- og planforskriften.

Det er viktig at plankartet er tegnet konsistent og at infrastrukturen er riktig plassert. Dette er spesielt viktig særlig dersom det kan bli aktuelt å ekspropriere grunn og rettigheter fra private til etablering av infrastruktur.

Departementet mener det ikke er behov for særregler for endring av arealformål med tilhørende planbestemmelser innenfor hensynssonen. Her bør endringene følge de ordinære prosessreglene som gjelder etter plan- og bygningsloven §§ 11-17 og 12-14. Departementet foreslår en egen hjemmel for endringer av hensynssone med krav om grunneierfinansiering, og bestemmelser til denne, jf. lovforslaget § 12 A-10. Denne gir hjemmel for at kommunen i visse tilfeller kan følge enklere saksbehandlingsregler enn det som gjelder i dag.

5.18.2 Endring av bestemmelser til hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur

Dagens hovedregel for planendring framgår av plan- og bygningsloven § 12-14 første ledd, som fastsetter at endring og oppheving av reguleringsplan følger de samme regler som gjelder for vedtak av ny plan. Departementet mener det i noen situasjoner bør være mulig å benytte relativt enkle saksbehandlingsregler for endring av bestemmelser til hensynssoner etter kapittel 12 A. Det gjelder særlig der hvor endringene vurderes å ha små konsekvenser. Hjemmel for å endre bestemmelser framgår av lovforslaget § 12 A-10. Forslagene bygger på dagens bestemmelser om forenklet endring av reguleringsplan som framgår av § 12-14 andre og tredje ledd. Disse reglene er noe enklere enn det som ellers er hovedregelen for endring av reguleringsplan. I tillegg til at hovedregelen for endring av bestemmelse til hensynssonen skal følge unntaksreglene i § 12-14 andre ledd, foreslår departementet at det innføres en egen bestemmelse om «mindre endring», som dermed representerer den enkleste endringsformen. Dette gir etter departementets oppfatning en samlet ordning for endring av hensynssoner med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur, som både er fleksible, men som også ivaretar helt nødvendige rettssikkerhets-hensyn. Forslaget ivaretar samtidig behovet for forenklinger, som mange høringsinstanser har etterlyst. Forslaget innebærer at det gjelder samme regler for endring av hensynssoner i kommuneplan og reguleringsplan.

Bakgrunnen for forslaget er at behovene innenfor et fortetnings- eller transformasjonsområde kan endre seg raskt, og over tid kan det gi grunnlag for mange justeringer. De vanlige saksbehandlingsreglene for endring av plan kan da bli for omstendelige og arbeidskrevende, og det kan i verste fall føre til at kommunen avstår fra justeringer som ellers ville være hensiktsmessige. Det kan også føre til at kommunen legger inn unød-

vendig store buffersoner rundt infrastruktur, for å ivareta behovet for å gjøre justeringer i ettertid. Det kan også føre til at bruken av finansieringsordningen reduseres fordi saksbehandlingen blir for omfattende.

Forslaget innebære at alle endringer som gjelder bestemmelser etter lovforslaget § 12 A-2 første ledd, skal kunne gjøres uten å følge hovedregelen om høring og offentlig ettersyn som ellers gjelder for endringer etter § 11-17 første punktum for kommuneplanens arealdel, og § 12-14 første ledd for reguleringsplan.

Forslaget tar videre opp i seg unntaksbestemmelsen som gjelder for kommuneplanens arealdel, om at kommunestyret kan delegere myndighet til å vedta «mindre endringer» i planen i samsvar med kommunelovens regler. Bestemmelsen sier også at før det treffes slikt vedtak, skal saken forelegges berørte myndigheter. Det gjelder ikke i dag en tilsvarende bestemmelse om «mindre endring» for reguleringsplaner.

Departementet mener det er behov for en bestemmelse om «mindre endring» av hensynssonen, og dette er derfor innarbeidet i lovforslaget § 12 A-10 andre ledd andre punktum. For slike endringer er det ikke nødvendig med foreleggelse for statlige og regionale myndigheter, grunneiere og festere, og andre. Forutsetning for å bruke dette alternativet er at konsekvensene av endringer er relativt små. Hva som er mindre endringer, må bygge på skjønn. Slike endringer kan for eksempel være mindre justeringer i standarden på infrastrukturen, eller mindre endringer i byggegrenser for infrastrukturen. Mindre endringer kan ikke føre til vesentlige endringer i kostnadsbidragets størrelse. I så fall må hovedregelen om foreleggelse følges, jf. bokstav a. Departementet foreslår at slike endringer skal forelegges for berørte statlige og regionale myndigheter, grunneiere og festere, og andre berørte, før endringene kan vedtas. Foreleggelse må følgelig ikke foretas overfor alle. Det beror på endringens karakter. Forslag til endring skal imidlertid ikke sendes på høring eller legges ut til offentlig ettersyn, og det gjelder dermed ingen frister på seks uker. Fristen følger kravene i forvaltningsloven om «rimelig tid», og kan være så kort som to til tre uker. Saksbehandlingsreglene vil dermed tilsvare dem som i dag gjelder for endring av reguleringsplan etter § 12-14 tredje ledd, det vil si såkalt «enklere endring». Dette mener departementet er vel innarbeidede prosessregler som synes å fungere godt i dag.

Hvorvidt endringen er av en karakter som gjør den «mindre» eller ikke i lovens forstand, må bygge på en konkret vurdering, og lovens

skjønnsmessige vilkår er her undergitt rettsanvendelsesskjønn. Dersom kommunen er i tvil om endringen fremstår som «mindre», bør den forelegge forslaget til endring for dem som antas å være berørt.

Lovforslaget § 12 A-10 gjelder endring både av hensynssonens utforming og bestemmelser, men ikke endringer i arealformål, utnyttingsgrad for boliger og næringsbebyggelse o.a. Slike endringer skal følge reglene i § 11-17 og 12-14. Bestemmelsen om mindre endring, vil antakelig ha mest praktisk betydning i forhold til justeringer i bestemmelser hjemlet i § 12 A-2 første ledd bokstav b, som blant annet gjelder kvalitet og standard på infrastrukturen, men også rekkefølgekrav, byggegrenser m.m.

Kommunestyret kan delegere myndighet til å foreta endringer, jf. lovforslaget § 12 A-10 tredje ledd. Det er departementets oppfatning at dersom hensikten med bestemmelsene, som er å imøtekomme kommunenes ønske om forenklede prosess ved endring av hensynssonen, skal fungere etter intensjonen, så må kommunestyret i mange kommuner delegere myndighet både til andre folkevalgte organer, men også til kommunedirektøren, såfremt vilkårene etter kommuneloven § 13-1 sjette ledd åpner for dette.

5.19 Klagerett mv.

Grunnloven § 113 fastsetter at myndighetenes inngrep overfor den enkelte må ha grunnlag i lov. Kommunen kan følgelig ikke fastsette krav om grunneierfinansiering av infrastruktur i større utstrekning enn det plan- og bygningsloven tillater. Med mindre annet framgår av særskilte bestemmelser i plan- og bygningsloven, gjelder forvaltningsloven for saksbehandlingen ved fastsetting av krav om grunneierfinansiering av infrastruktur, jf. plan- og bygningsloven § 1-9 første ledd. Disse suppleres blant annet av de ulovfestede reglene om myndighetsmisbruk som setter skranker for kommunens adgang til å fastsette krav.

Som det er redegjort for i Forvaltningslovutvalgets utredning NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov, utfylles forvaltningsloven av ulovfestet rett på flere punkter. Det framgår også at det noen ganger kan være vanskelig å trekke et klart skille mellom hva som er tolkning av lovbestemmelsen, og hva som er utfylling med ulovfestet rett, se utredningen punkt 6.4. Det framgår også at det i juridisk teori er vanlig å hevde at det gjelder et ulovfestet grunnkrav til forsvarlig saksbehandling. Det er imidlertid omstridt og usikkert om

rettspraksis gir dekning for å oppstille et slikt krav. De nærmere saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven om forhåndsvarsling, dokumentinnsyn, begrunnelse, klageadgang, veiledningsplikt med mere, bygger på at de vil gi en forsvarlig behandling av forvaltningssaker. På enkelte forvaltningsområder blir de supplert av ytterligere saksbehandlingsregler i særlovgivningen.

Departementet anser det som et grunnleggende krav at forvaltningen skal behandle saker forsvarlig. Forvaltningen skal også opptre upartisk og på en uhildet måte. Dette er følgelig grunnvilkår som kommunen må følge i arbeidet med grunneierfinansiering av infrastruktur etter lovforslaget kapittel 12 A.

Det følger av § 11-15 tredje ledd at kommunestyrets vedtak om kommuneplan ikke kan påklages, men at kommunestyrets endelige vedtak om reguleringsplan kan påklages, jf. § 12-12 tredje ledd. Kommunens reguleringsmyndighet er i stor grad undergitt fritt forvaltningsskjønn. Dette innebærer at kommunen kan velge mellom ulike lovligte løsninger når den fatter vedtak, og dermed tilpasse vedtaket ut fra lokale og individuelle forhold. Fritt skjønn gir stor grad av frihet både i forhold til faglige vurderinger og løsninger, og for lokalpolitiske vurderinger.

Departementet ser det slik at adgangen til å klage i saker som gjelder grunneierfinansiering av infrastruktur i noen situasjoner bør være vid, fordi kommunens vurderinger og handlinger kan få store økonomiske konsekvenser for grunneierne og utbyggerne innenfor hensynssonen senere. Det er derfor gitt bestemmelse om utvidet klagerett i lovforslaget § 12 A-11 første ledd. Dette innebærer også at kommunens skjønnsmessige vurderinger skal være undergitt rettsanvendelsesskjønn, og ikke fritt skjønn. Den utviderte klageretten omfatter kommunens utregning og fastsetting av kostnadsbidragets størrelse, og senere oppdateringer, samt vurderingen av om kostnadsbidragets størrelse er urimelig tyngende.

Det er først når kommunen har kunngjort kostnadsbidragets størrelse at utregningen kan påklages, jf. lovforslaget § 12 A-5 første og tredje ledd. Dette gjelder også hvis kostnadsbidraget er knyttet til hensynssonen i kommuneplanen. Klageadgangen omfatter da beregningen av kostnadsbidragets størrelse, og senere oppdateringer, og om kostnadsbidraget er urimelig tyngende, jf. § 12 A-11 første ledd bokstav a.

Dersom det gis bestemmelse til hensynssonen i kommuneplanens arealdel uten at det samtidig beregnes og kunngjøres et kostnadsbidrag, oppstår det ikke klagerett.

Det er kun de forhold som framgår av § 12 A-11 første ledd bokstav a, som kan påklages på kommuneplannivå. Dette innebærer at kommunen kan fastsette en hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur i kommuneplanens arealdel uten at det er klagerett på dette. Det kan ikke klages utformingen av hensynssonen, for eksempel hvilke eiendommer den skal omfatte. Det kan heller ikke klages på hva som kommunen anser som nødvendig infrastruktur. Det samme gjelder bestemmelse om varigheten av krav om grunneierfinansiering, at betaling av kostnadsbidrag fra grunneiere eller utbyggere ikke skal anses som hel eller delvis oppfyllelse av rekkefølgekrav som gjelder for utbygging av en eiendom. Det kan heller ikke klages på bestemmelse som gjelder merverdiavgift, jf. bokstav h.

Det følger av lovforslaget § 12-6 nytt tredje punktum at hensynssoner etter lovforslaget § 12 A-1 i kommuneplanens arealdel, alltid skal videreføres til reguleringsplan.

Når det fastsettes hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur i en område-regulering eller en detaljregulering, kan alle deler av vedtaket påklages. Dette gjelder derimot ikke dersom kommunen viderefører krav fra kommuneplanens arealdel som det tidligere er klaget på til en reguleringsplan uten endring. Det vises til hjemmelen for dette i lovforslaget § 12 A-11 andre ledd andre punktum. Det samme gjelder ved videreføring av hensynssonen fra en område-regulering til en detaljregulering. En slik videreføring vil omfatte uendrede bestemmelser, samt kostnadsbidraget størrelse som gjelder for hensynssonen, hvis dette er fastsatt på kommuneplannivå.

Grunneier eller utbygger kan i byggesaken ikke klage på forhold som er avgjort i bindende reguleringsplan eller ved dispensasjon, og hvor klagefristen for disse vedtakene er utløpt. Dette følger av § 1-9 andre ledd. Dersom det finnes hensiktsmessig, kan kommunen realitetsbehandle klagen i stedet for å avvise den.

Ved periodevis oppdatering av kostnadsbidraget og planendring gjelder de samme reglene for klage som ved første gangs planvedtak. Dette innebærer at det alltid kan klages på størrelsen på et endret kostnadsbidrag. Det vil typisk være tilfelle ved den periodevise oppdateringen som skal skje senest hvert femte år.

Avtale om forskuttering for infrastruktur etter lovforslaget § 12 A-3 og realopparbeidelse etter § 12 A-9, er ikke enkeltvedtak og kan ikke påklages. Dette er for ordens skyld presisert i lovforslaget § 12 A-11 tredje ledd.

Som det framgår foran, vil utregningen av kostnadsbidraget, oppdateringer av dette og vurderingen av om kostnadsbidraget er urimelig tyngdene, være undergitt rettsanvendelsesskjønn, jf. § 12 A-11 første ledd bokstav a. Den utvidere klageretten omfatter også avslag på tilbakebetaling av innbetalt kostnadsbidrag dersom tiltaket innstilles, jf. lovforslaget § 12 A-11 første ledd bokstav b. Også denne avgjørelsen er undergitt rettsanvendelsesskjønn. Endelig er hva som er vesentlig økning av kostnadsbidraget etter § 12 A-10 andre ledd andre punktum, undergitt rettsanvendelsesskjønn.

Følgende skal være undergitt kommunens frie skjønn:

- innføre en hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur
- utformingen hensynssonen
- hva som er nødvendig infrastruktur for utbyggingen, og egenskapene til infrastrukturen, fastsetting av rekkefølgekrav
- varigheten av kravet om grunneierfinansiering av infrastruktur
- kommunens andel til finansiering av infrastruktur
- om betaling av kostnadsbidrag fra grunneiere eller utbyggere ikke skal anses som hel eller delvis oppfyllelse av rekkefølgekrav som gjelder for utbygging av eiendommen
- hva som skal være privat infrastruktur
- kommunens unntak fra bestemmelsen om frikjøp fra rekkefølgekrav
- vurderingen av om samtykke fra offentlig organ skal gis eller ikke, der loven krever slikt samtykke
- det kommunen finner sannsynlig at vil bli utbygd i den perioden betalingsforpliktelsen skal vare
- bestemmelser om merverdiavgift.

Oppregningen er ikke ment å være uttømmende.

Domstolene kan ved søksmål om gyldigheten av forvaltningsvedtak, prøve faktum, saksbehandlingen og myndighetsoverskridelse. Videre kan domstolene fullt ut prøve lovens skjønnsmessige vilkår så langt som det anses å være rettsanvendelsesskjønn knyttet til disse. Domstolene skal ikke prøve de delene av et vedtak som er undergitt forvaltningens frie skjønn.

Det følger av det som er sagt foran om rettsanvendelsesskjønn, at domstolene fullt ut kan prøve om beregningen av de samlede estimerte kostnadene for infrastrukturen er utført på en korrekt måte, og om kostnadsbidraget er korrekt utregnet. Videre kan domstolen prøve om kostnadsbi-

draget fremstår som urimelig tyngende. Det vises til § 12 A-4, § 12 A-5 og § 12 A-6.

For departementet har det vært viktig å sikre at finansieringsordningen ikke får et skatte- eller avgiftsliknende preg. Det er derfor nødvendig at alle midlene som innbetales i form av kostnadsbidraget kun blir benyttet til infrastruktur det er gitt bestemmelse om etter lovforslaget § 12 A-2 første ledd bokstav a. Kommunen må administrere ordningen på en slik måte at bruken av midlene er etterprøvbart. Videre må kommunen påse at eventuelle utbrukte midler, når finansieringsordningen opphører, skal komme området innenfor hensynssonen til gode. Kommunen må også kunne redegjøre for dette dersom den får anmodning om det utenfra.

5.20 Frivillighet, endring av plan med krav til grunneierfinansiering mv.

Det er frivillig for kommunene om de vil bruke den foreslåtte finansieringsmodellen eller ikke. Departementet tar derfor ikke sikte på å fastsette overgangsbestemmelser i forbindelse med ikrafttredelsen av lovbestemmelsen om grunneierfinansiering etter kapittel 12 A.

Hvis kommunen velger å benytte den nye finansieringsordningen, vil det ikke være frivillig for kommunen, grunneierne eller utbyggerne å forholde seg til reglene i kapittel 12 A. Når kommunen først har tatt i bruk ordningen, vil følgelig alle parter være bundet av de kravene som gjelder for ordningen. Kravene i kapittel 12 A kan ikke fravikes med mindre det uttrykkelig framgår av lov eller forskriftsbestemmelse, og kommunen har heller ikke anledning til å innvilge dispensasjon, jf. lovforslaget § 19-1 andre ledd. Kapittel 12 A gir kommunen flere steder adgang til å gjøre unntak, stort sett basert på hva den finner mest formålstjenlig.

Det er likevel slik at når kommunen har tatt i bruk finansieringsordningen, kan den når som helst endre selve arealplanen, og kommunen kan også oppheve planen før all infrastruktur er etablert og finansiert gjennom bidrag fra utbyggerne. Slike endringer kan være til fordel for noen aktører og ulempe for andre. Kommunen kan endre arealformål og utnyttingsgrad når den finner det riktig.

Kommunen kan også gjøre endringer i hensynssonen. Endringer i rekkefølgekrav kan for eksempel få betydning for når en utbygger kan påregne å få starte sin utbygging. Endringer som gjelder omfanget av infrastruktur kan gjøre at

kostnadsbidraget som utbyggerne skal betale endrer seg, og kanskje øker utbyggers prosjekt-kostnader. Kommunen på sin side kan komme i en situasjon hvor den har vurdert at utbyggingen er i stand til å bære kostnadene til infrastruktur, mens utbyggerne gjennom klage til statsforvalteren eller ved domstolsprøving får fastslått at kostnadene fremstår som urimelige tyngende for utbyggerne. Det kan igjen føre til at kommunen må øke sin andel av kostnadene til infrastrukturen, eller endre planen eller hensynssonen for på den måten å redusere kostnadene eller øke utbyggingens økonomiske bæreevne.

Ved utformingen av forslaget, har departementet lagt stor vekt på å balansere risikoen mellom utbyggerne og kommunen. Det er dessuten selv sagt lagt vekt på å redusere kommunens og utbyggenes økonomiske risiko totalt sett. Det viktigste grepet for redusert risiko er å gjøre finansieringsordningen så forutsigbar som mulig. Det er særlig viktig for utbyggerne. Som markedsaktører bør de kunne gjøre sine valg på grunnlag av kjent informasjon så tidlig som mulig. De viktigste elementene som bidrar til å redusere risikoen for alle parter som er involvert i finansieringsordningen, er disse:

- Lovforslaget § 12 A-1 tredje ledd, jf. § 11-8 a fjerde ledd: Kommunen skal legge til rette for at den vedtatte planen kan bli effektivt gjennomført. Kommunen skal aktivt legge til rette for samarbeid om planforslaget med berørte grunneiere, festere, utbyggere, statlige og regionale myndigheter, beboere og virksomheter i området, og andre interesserte. Berørte offentlige organer skal aktivt bidra til effektive samordningsprosesser med kommunen. Dette vil gi mulighet for god dialog mellom aktørene, og bør sikre at kommunen blir i stand til å utforme planen slik at den ikke får urimelig økonomiske konsekvenser for dem som skal betale kostnadsbidrag for infrastrukturen.
- Lovforslaget § 12 A-4: Kommunen skal vurdere sannsynligheten for hvor mye som blir utbygd i den perioden betalingsforpliktelsen gjelder, det vil si effekten av utnyttingsgraden. Det skal benyttes sakkyndige ved estimeringen av kostnadene til infrastrukturen, og det skal tas hensyn til usikkerhet ved beregningene. Dette skal sikre at størrelsen på kostnadsbidraget er realistisk og at det ikke oppstår behov for vesentlige endringer senere.
- Lovforslaget § 12 A-9: Avtaler om realopparbeidelse skal som hovedregel inngås til fastpris. Dette skal redusere risikoen for at det påløper

uforutsette kostnader som må betales av de etterfølgende utbyggerne.

- Lovforslaget § 12 A-6: Det skal foretas en periodevis oppdatering av kostnadsbidraget minst hvert femte år, men oftere dersom det oppstår fremtidig fare for finansiell over- eller underdekning av kostnadene til gjenstående infrastruktur. Dette sikrer at kommunen ikke drar med seg et underskudd som blir større og større jo lengre tid som går, og det gir en femårig forutsigbarhet for kostnadene som utbyggerne må betale.
- Lovforslaget § 12 A-10: Kommunen kan endre hensynssonen underveis dersom den blir for krevende å gjennomføre. For eksempel kan det skje som følge av at samfunnsbehovene endrer seg, og dermed skaper behov for mer infrastruktur, kostnadene til infrastrukturen øker som følge av nye tekniske løsninger, eller endrede tomte- eller byggekostnader. Markedssituasjonen eller markedsutsiktene kan også endre seg og de private utbyggingsplaner utsettes eller faller bort.

Kommunen skal følge lovens krav om å forebygge fremtidig fare for finansiell underdekning av kostnadene til gjenstående infrastruktur jf. § 12-5 første ledd. Kommunen skal samtidig oppføre forsvarlig og skal ikke ta utenforliggende hensyn. Det innebærer blant annet at kommunen ikke kan benytte sin sterke posisjon som planmyndighet til å endre eller oppheve planen for å sikre sine egne økonomiske interesser på bekostning av andre. Dersom kommunen har egne økonomiske interesser i planens utforming, må den følgelig være særlig aktsom, som der andre har gjort investeringer som kan gå tapt gjennom vedtaket.

5.21 Aktørenes økonomiske risiko ved bruk av hensynssone med krav om grunneierfinansiering

5.21.1 Kommunens økonomiske risiko

Nedenfor nevnes kortfattet noen valgmuligheter eller forhold som har betydning for risikobildet de ulike aktørene må forholde seg til ved bruk av finansieringsordningen:

- Kommunen har store muligheter for å styre sin økonomiske risiko, men må forstå risikobildet og styre etter det. Kommunen kan for eksempel:
 - velge å foreta en samlet utbygging av hovedveier og hovedledninger for hele området, det vil si gjøre hele området byggeklaart på forhånd

- velge å bygge infrastrukturen felt for felt eller prosjekt for prosjekt, det vil si legge opp til en gradvis utbygging i tråd med fremdriften i utbyggernes prosjektplaner
- velge å overlate til utbyggerne å realopparbeide infrastrukturen innenfor hele eller deler av området, felt for felt eller prosjekt for prosjekt

Foruten at kommunen kan endre planens arealformål og utnyttingsgrad, kan den:

- styre størrelsen av hensynssonen og utbyggingsvolumet i planen og dermed balansere forholdet mellom inntekter og kostnader til infrastruktur
- utsette infrastrukturutbyggingen til kostnadene er beregnet (kr per kvadratmeter bruksareal (BRA)).
- utsette infrastrukturutbyggingen til den kjenner inntektene
- få ekstra frivillige bidrag fra utbyggerne til dekning av infrastrukturkostnader (forutsatt samtykke fra departementet)
- sikre seg retten til å kreve kostnadsbidrag fra det tidspunkt hensynssonen er etablert i kommuneplanens arealdel.

Kommunen har risikoen for at:

- utbyggerne faktisk setter i gang sine utbyggingsprosjekter, og for at de fullt ut utnytter utbyggingspotensialet i planen (volumet). Dette gjelder også der private forskutterer for infrastrukturen med mindre annet er avtalt. Kommunen kan likevel ikke binde opp sin reguleringsmyndighet i avtale.
- de innbetalte kostnadsbidragene i utbyggingsperioden faktisk dekker alle infrastrukturkostnadene når kravet til grunneierfinansiering opphører (for eksempel etter 20 år)
- de samlede kostnadsbidragene ikke fremstår som urimelig tyngende for utbyggerne
- fordelingen av kostnadene utbyggerne imellom ikke fremstår som urimelig, men fordelingen kan i utgangspunktet endres uten kostnader for kommunen

5.21.2 Utbyggernes økonomiske risiko

På samme måte som kommunen kan styre sin økonomiske risiko der finansieringsordningen gjelder, har utbyggerne også mulighet for å gjøre det samme.

Risikoen for utbyggerne kan beskrives slik:

- Innbetaling av kostnadsbidrag, fritar utbygger fra rekkefølgekrav med mindre annet er sær-

skilt bestemt av kommunen i bestemmelse til hensynssonen.

- Når utbygger har søkt om rammetillatelse, vil kommunen være avskåret fra å rette ytterligere krav overfor tiltakshaver om betaling av kostnadsbidrag til dekning av infrastruktur. Tiltakshaver er dermed beskyttet mot eventuelle økte kostnader til infrastruktur som senere oppstår, jf. lovforslaget § 12 A-1 første ledd bokstav f. Det kan for så vidt både være til fordel og ulempe for utbygger. Utbygger vil slippe å måtte betale for økte kostnader, men vil heller ikke ha fordel av eventuelle senere kostnadsreduksjoner til infrastruktur. Dette gjelder enten årsaken er lavere etableringskostnader, eller kommunen justerer ned behovet for infrastruktur, og av den grunn kan redusere størrelsen på kostnadsbidraget.
- De første utbyggerne har minst risiko for endringer i kostnadsbidragets størrelse. Det beror på at kostnadsbidraget er en fast kostnad i femårsperioden. De etterfølgende utbyggerne vil risikere å måtte betale for uforutsette kostnader i fra den foregående perioden, som det ikke var tatt høyde for ved fastsettingen av det dagjeldende kostnadsbidraget. En konsekvens av dette er at det kan lønne seg å starte byggingen tidlig for å unngå eventuelle senere merkostnader til infrastrukturen.
- Merkostnadene ved realopparbeidelse må dekkes av de etterfølgende utbyggerne. I de tilfeller hvor en utbygger påtar seg å realopparbeide infrastruktur etter avtale med kommunen, vil kommunen kunne velge mellom å inngå avtale om fastpris eller dekke «etterregning». Dersom kommunen velger det siste alternativet, vil eventuelle merkostnader inngå i beregningsgrunnlaget for kostnadsbidraget i neste periode. Hvilket alternativ som velges, avklares gjennom avtaleforhandlingene. Det vises til punktet foran, om at det også av denne grunn kan lønne seg å starte byggingen tidlig.
- Kommunen bestemmer rekkefølgen på infrastrukturutbyggingen, men kan ta særlig hensyn til utbyggere som er villige til å inngå avtale med kommunen om å forskuttere for, eller realopparbeide, infrastruktur. For utbyggeren betyr dette økte muligheter for å få gjennomført sitt prosjekt raskt, og redusert risiko for å måtte utsette byggingen på ubestemt tid.
- Kommunen kan når som helst endre arealplanen og kostnadsbidragets størrelse. Dette er en risiko som gjelder ved all planlegging. Alle vedtatte planer kan i prinsippet når som helst bli endret. Det vil også gjelde for områder hvor

kommunen benytter hensynssone med krav om grunneierfinansiering. Det vises ellers til punktet foran om at den som har fått rammetillatelse ikke pådras nye forpliktelser. Det gjelder også ved etterfølgende endringer i planen.

- Innbetalt kostnadsbidrag kan ikke kreves i retur etter at det er gitt igangsettingstillatelse, med mindre kommunen finner det ubetenkelig. Dersom utbygger av ulike årsaker ikke gjennomfører byggeprosjektet som forutsatt etter at det er gitt rammetillatelse, kan ikke utbygger kreve innbetalte (eller sikkerhetsstilte) kostnadsbidrag i retur dersom prosjektplanene endres. Det beror for eksempel på om kommunen har pådratt seg forpliktelser som følge av innbetalingen. Det kan for eksempel være at utbyggingen av ulike årsaker må utsettes. Så lenge kostnadsbidraget ikke er betalt, kan utbygger søke om endring i rammetillatelsen, og få redusert sin betalingsforpliktelse.
- Innbetalte kostnadsbidrag skal kun gå til å dekke nødvendig infrastruktur. Ordningen er et lukket økonomisk system, for å unngå at kostnadsbidraget får et preg av å være en skatte- eller avgiftsmessig ordning.
- Private bidrag til forskuttering skal føre til økt fremdrift i utbyggingen av området.
- Utbyggerne har ingen direkte påvirkning på rekkefølgen på infrastrukturutbyggingen.
- Utbyggere som forskutterer for infrastruktur, får dekket sine finansierings- og rentekostnader.
- Refusjon for merverdiavgift som kommunen mottar, skal inngå i beregningsgrunnlaget for kostnadsbidraget, eventuelt at refusjonen skal gå direkte til fradrag i kostnadsbidraget fra den som realopparbeider.
- Forslaget gir større forutsigbarhet for de fremtidige infrastrukturkostnadene som må betales enn i dag.
- Grunneiere og utbyggere har for noen tema utvidet klageadgang, det vil si ut over det som gjelder for enkeltvedtak. Bakgrunnen for dette er at kommunens handlinger, eller unnlatelse av å handle, i noen situasjoner kan få økonomiske konsekvenser for grunneieren og utbyggerne senere, jf. lovforslaget § 12 A-11.

5.22 Innføring av ny ekspropriasjons-hjemmel for grunn og rettigheter for infrastruktur

5.22.1 Gjeldende rett

Etablering av infrastrukturtiltak innenfor et planområde er ofte omfattet av rekkefølgekrav i reguleringsplaner. I plan- og bygningsloven ligger det i dag en rekke bestemmelser som er ment å skulle bidra til en mer effektiv gjennomføring av infrastrukturtiltak. Eksempler på dette er reglene om refusjon, utbyggingsavtaler og ekspropriasjon.

Utgangspunktet er at et behov for arealer eller rettigheter for utbygging av infrastruktur i første rekke bør sikres gjennom avtaler mellom grunneiere, rettighetshavere og utbyggere. Dersom utbyggeren ikke oppnår en minnelig avtale med grunneiere og rettighetshavere som sikrer nødvendige arealer eller rettigheter for infrastrukturtiltak, vil imidlertid ofte gjennomføringen av planen kunne stoppe opp.

Plan- og bygningslovens bestemmelser om ekspropriasjon er i all hovedsak en videreføring av bestemmelsene i plan- og bygningsloven 1985, som igjen bygget på tidligere bygningslovgivning. Plan- og bygningsloven § 16-2 første ledd gir i dag kommunene en vid og generell hjemmel til å ekspropriere til gjennomføring av reguleringsplaner. Med unntak av arealer avsatt til landbruksformål, kan kommunen ekspropriere til gjennomføring av alle typer arealformål.

Ekspropriasjon er et inngripende virkemiddel for å realisere en reguleringsplan. Mange politikerne har trolig et generelt ønske om at eventuelle utfordringer med nødvendige grunn- eller rettighetsserverv for gjennomføringen av en reguleringsplan skal løses ved at partene blir enige, for eksempel gjennom utbyggingsavtaler og ordinære avtaler om kjøp og salg av arealer eller rettigheter.

Myndigheten til å treffe ekspropriasjonsvedtak til gjennomføring av reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven § 16-2 første ledd er lagt til «kommunestyret». Dette innebærer at det som hovedregel er kommunestyret som kollegium som kan treffe vedtak om ekspropriasjon. Innenfor rammene av kommuneloven er det likevel adgang til å delegere myndigheten til å treffe ekspropriasjonsvedtak etter § 16-2 første ledd, eksempelvis til et politisk utvalg. Der plan- og bygningsloven bruker formuleringen «kommunestyret selv», vil det derimot ikke være anledning til å delegere myndigheten, jf. § 16-2 tredje ledd, § 16-3 første og andre ledd og § 16-4 første ledd.

Plan- og bygningsloven § 16-2 første ledd gir kommunen adgang til ekspropriasjon direkte på grunnlag av reguleringsplanen, uten at ekspropriasjonsvedtaket er initiert av en søknad. Ved ekspropriasjon etter § 16-2 er kommunen normalt selv ekspropriant. Kommunen treffer ekspropriasjonsvedtak til gjennomføring av kommunens egen reguleringsplan, slik at kommunen både er vedtaksmyndighet og ekspropriant. Det innebærer også at kommunen formelt sett vil være saksøker i et senere skjønn. Der kommunen eksproprierer til gjennomføring av reguleringsplaner som skal realiseres av en privat aktør, kan kommunen og vedkommende aktør inngå avtale om overføring av arealer mot at kommunens kostnader til skjønnssaken og erstatning til grunneiere og rettighetshavere dekkes.

Etter plan- og bygningsloven § 16-5 kan kommunestyret i visse tilfeller også gi samtykke til at private kan gjennomføre ekspropriasjon. Det følger av første ledd at grunneiere og festere med «samtykke» fra kommunen kan foreta ekspropriasjon for å oppfylle opparbeidelsesplikten etter § 18-1. Det samme gjelder etter andre ledd der hvor det i reguleringsplan er lagt ut område for felles avkjørsel, felles anlegg for disponering og avledning av overvann og fellesområde for parkering, felles lekeareal, felles gårds plass eller annet fellesareal for flere eiendommer. Etter tredje ledd kan kommunestyret selv med samtykke av departementet utvide ekspropriasjonen etter første ledd til å gjelde midlertidige eller permanente inngrep i grunn og rettigheter utenfor reguleringsområdet. Slikt samtykke er likevel ikke nødvendig ved ekspropriasjon av grunn til vegskjæringer og fylinger utenfor reguleringsområdet. Det framgår av fjerde ledd at før kommunestyret gjør vedtak om ekspropriasjon etter første ledd og om å søke samtykke til ekspropriasjon etter tredje ledd, skal saken være best mulig klarlagt, og de som inngrepet er rettet mot, skal ha hatt mulighet til å uttale seg.

Den kommunen treffer ekspropriasjonsvedtak til fordel for, vil da være å anse som ekspropriant.

5.22.2 Behovet for endringer

Departementet har erfart at det er ulike holdninger og praksis i kommunene til spørsmålet om å benytte ekspropriasjon for å gjennomføre en reguleringsplan. I en del tilfeller gjennomføres det ikke ekspropriasjon, selv der det etter forsøk ikke fører fram å komme til en minnelig ordning med grunneiere eller rettighetshavere. Når kommu-

nen likevel ikke vil gjennomføre ekspropriasjon, kan det føre til forsinkelser, eller at utbyggingen ikke blir gjennomført.

Det kan være ulike årsaker til at kommunen ikke følger opp med ekspropriasjon, og de antatt mest vanlige nevnes her. For det første kan endringer i sammensetningen av kommunestyret påvirke avgjørelsen, noe som reduserer utbyggerens forutsigbarhet når det gjelder planlegging og gjennomføring av egne prosjekter. For det andre kan begrenset kapasitet eller kompetanse i kommunen medføre at det tar tid å gjennomføre ekspropriasjon. Det kan oppstå «kø» for eksempel hos den enheten som håndterer ekspropriasjon, som gjerne er kommuneadvokaten. Det kan innebære at kommunen må overlate en del av det forberedende arbeidet til andre. For det tredje kan det være ulike holdninger i kommunene til hvilken type infrastruktur det bør eksproprieres til. Det kan for eksempel være lettere å få tillatelse til ekspropriasjon av kjøreveg enn gang- og sykkelveger, eller lettere å eksportere til næringsareal framfor boliger. For det fjerde kan kommunen ønske å gi samtykke til ekspropriasjon til offentlig infrastruktur, mens grunn og rettigheter for annen infrastruktur, for eksempel fellesareal mellom flere eiendommer, overlates til «markedet» å løse. Det kan føre til betydelige forsinkelser i gjennomføringsfasen.

Departementet mener det vil være en bedre løsning å endre plan- og bygningsloven slik at det blir enklere for grunneiere, festere eller utbyggere å gjennomføre ekspropriasjon med grunnlag i en reguleringsplan. Kommunen skal slippe å måtte ta avgjørelser om ekspropriasjon som oppleves som upopulære og krevende, og den vil slippe arbeidet med å gjennomføre selve ekspropriasjonen og også kunne slippe dagens ordning med å inngå avtale om overføring av arealer mot at kommunens utgifter til skjønnssaken og erstatning til grunneiere og rettighetshavere dekkes.

5.22.3 Høringsforslaget

Departementets høringsforslag gikk ut på at en grunneier eller fester som har inngått avtale med kommunen om realopparbeidelse av infrastruktur, med samtykke fra departementet, skal kunne ekspropriere til etablering av infrastrukturen. Det ble nevnt at departementets kompetanse kunne delegeres til statsforvalteren.

Det var også en forutsetning at adgangen til å ekspropriere skulle gjelde så lenge infrastrukturtiltaket var omfattet av krav om grunneierfinansiering i plan. Dette avvek fra den generelle regelen

om at ekspropriasjon kan skje innen ti år fra kunnngjøringen av reguleringsplanen. Bakgrunnen for dette forslaget var at utbyggingen i for eksempel et område hvor det skal skje fortetting eller transformasjon kan vare i flere tiår.

Det var også lagt opp til at departementet, etter søknad fra den som skulle ekspropriere, skulle kunne gi samtykke til at ekspropriasjonsinngrepet skulle settes i verk før det forelå et rettskraftig skjønn.

5.22.4 Høringsinstansenes syn

Det er relativt få høringsinstanser som har synspunkter til høringsforslaget.

Advokatforeningen mener ordlyden i høringsforslaget til lovforslaget § 16-5 a er uklar og reiser både materielle og prosessuelle spørsmål som burde vært avklart i utredningen. Det er blant annet uklart om forslaget er ment å overføre noen form for vedtakskompetanse til grunneier eller fester, eller om det å «foreta» en ekspropriasjon etter § 16-5 a er ment å omfatte kun den praktiske oppfølgingen overfor departementet. Det framgår heller ikke, verken av ordlyden eller av departementets kommentarer, hvordan de prosessuelle sidene av en ekspropriasjonsprosess skal håndteres. Foreningen mener departementet ikke har utredet om de foreslåtte endringene i plan- og bygningsloven får betydning for forståelsen av ekspropriasjonserstatningslovens bestemmelser for fastsettelse av erstatning. Advokatforeningen ber om at dette blir presisert. Om den foreslåtte finansierungsordningen kan påvirke for eksempel vurderingen av om det foreligger en fradragsberettiget fordel etter ekspropriasjonserstatningsloven § 9, må håndteres i tråd med den alminnelige ekspropriasjonsretten.

Asker kommune mener samtykke til ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan er en oppgave som skal ligge hos kommunen, og at det da er unaturlig at utbygger skal kunne gå til departementet for slikt samtykke. *Bjørnafforden kommune*, *Drammen kommune*, *Norges Bondelag* og *Stavanger kommune* har synspunkter i samme retning.

Askøy kommune mener den foreslåtte lovendringen vil gi mindre grad av demokratisk kontroll, og at den kan gi svært negative konsekvenser.

Bane NOR SF og *Bane NOR Eiendom AS (BN)* mener private adgang til søknad om ekspropriasjon til gjennomføring av plan bør gis gjennom samtykke fra statsforvalteren og ikke departementet. *Tekna Samfunnsviterne* har synspunkt i samme retning.

Bergen kommune mener at en utvidelse av tidsfrist for ekspropriasjon til inntil 30 år kan være utfordrende i et rettssikkerhetsperspektiv, jf. EMK Artikkel 1 (P1-1). Bergen kommune har vedtatt egne retningslinjer for å bøte på grunneiers ulempe ved at eiendommen er regulert til offentlig infrastruktur. Kommunen har gitt utvidet innløsningsadgang utover det som plan- og bygningsloven § 15-2 gir rom for. En utvidet innløsningsrett kan bøte på de ulempene som en utvidet ekspropriasjonsfrist medfører for en grunneier. *Norges Bondelag* og *Moss kommune* har synspunkt i samme retning.

OBOS BBL støtter forslaget om ekspropriasjon. OBOS anfører at de er kjent med eksempler på kommuner som ikke vil bidra med ekspropriasjonsvedtak, samtidig som grunnerverv er en nødvendig følge av kommunens eget planvedtak, noe som setter utbyggeren i en umulig situasjon.

Oslo kommune er positiv til forslaget til endringer i reglene om ekspropriasjon som gir en grunneier eller fester adgang til å ekspropriere.

Sola kommune mener at innføring av adgang for grunneier til ekspropriasjon innenfor hensyns-sonen vil være et viktig bidrag til mer effektiv gjennomføring av reguleringsplaner og mindre samlet ressursbruk. Kommunen er også positiv til at fristen for igangsetting av ekspropriasjon tilpasses en lengre gjennomføringshorisont.

Statens vegvesen (SVV) mener det bør vurderes en generell frist på 20 år for gjennomføring av ekspropriasjon i stedet for å innføre en ordning med ulike frister for ekspropriasjon til ulike typer prosjekter og formål. Det anses som uheldig at kommunen skal kunne gjøre forhåndsvedtak eller «trusselsvedtak» om ekspropriasjon gjennom bruk av hensynssone, selv om dette er ment som et forhåndsvarsel for å skape forutsigbarhet.

5.22.5 Departementets vurderinger

Selv om høringsforslaget fikk en blandet mottakelse, finner departementet det riktig å delvis videreføre forslaget. Departementet foreslår å videreføre den delen av forslaget som innebærer at grunneier eller fester kan innhente samtykke fra statsforvalteren til ekspropriasjon for infrastruktur omfattet av krav om grunneierfinansiering etter kapittel 12 A. Med kommunens vide adgang til å ekspropriere til gjennomføring av reguleringsplaner som i dag følger av plan- og bygningsloven § 16-2, kan en stille spørsmål ved om det er nødvendig med en egen ekspropriasjonshjemmel for infrastruktur med krav om grunneierfinansiering.

Departementet velger å legge avgjørende vekt på faren for at utbyggingsprosjekter kan stoppe opp eller forsinkes om kommunen ikke vil ekspropriere for gjennomføring av planer som for eksempel gjelder boligbygging. Statsforvalteren skal gjøre en helhetlig konkret vurdering før det fattes vedtak om ekspropriasjon, og det skal dokumenteres at det har vært gjort reelle forsøk på å få i stand en minnelig ordning. Det anses som en fordel at statsforvalteren har litt større avstand til dem som berøres av vedtaket, enn det kommunestyret ofte har. Forslaget til ny ekspropriasjonshjemmel kan benyttes som gjennomføringsvirkemiddel for infrastruktur omfattet av krav om grunneierfinansiering, jf. lovforslaget § 12 A-2 første ledd bokstav a og c. Grunneiere eller festere innenfor en hensynssone fastsatt etter § 12 A-1 kan anmode statsforvalteren om samtykke til å foreta ekspropriasjon til gjennomføring av infrastrukturtiltak.

Departementet går ikke videre med forslaget om å utvide fristen for ekspropriasjon til å være lenger enn 10 år, som er fristen som gjelder i dag. Det anses å være for inngripende overfor den som rammes av et ekspropriasjonsvedtak.

En effektiv og forutsigbar gjennomføring av reguleringsplaner er et viktig hensyn innenfor plan- og bygningsretten. De foreslåtte reglene om grunneierfinansiering av infrastruktur skal bidra til mer rettferdige og mer effektive gjennomføringsprosesser. For å tydeliggjøre den klare intensjonen om gjennomføring av planer der det foreligger krav om grunneierfinansiering, foreslår departementet at det innføres en særskilt hjemmel for grunneiere eller festere til å foreta ekspropriasjon av grunn og rettigheter for infrastruktur omfattet av krav til grunneierfinansiering. Den nye hjemmelen foreslås inntatt i lovforslaget § 16-5 a.

Det er etter departementets vurdering behov for en egen ekspropriasjonshjemmel i tilknytning til de foreslåtte lovendringene. Tydeliggjøringen av koblingen mellom grunneierfinansiering og ekspropriasjon til gjennomføring av infrastrukturtiltak innenfor sonen skal bidra til å gi utbyggere et effektivt verktøy for å gjennomføre reguleringsplaner kommunen vedtar.

Dagens ordning etter § 16-5 endres ikke. En grunneier eller fester skal derfor fortsatt, etter samtykke fra kommunestyret, ha rett til å ekspropriere nødvendig grunn og rettigheter til blant annet infrastruktur som omfattes av opparbeidelsesplikten, tilknytningsplikten og til infrastruktur som skal ivareta fellesfunksjoner. Lovforslaget § 16-5 a innebærer at en grunneier kan velge mel-

lom å be kommunen ekspropriere, eller innhente samtykke fra statsforvalteren om ekspropriasjon av grunn og rettigheter for etablering av infrastruktur som det er gitt bestemmelse om etter lovforslaget § 12 A-2 første ledd bokstav a og c.

Det er viktig å understreke at det ikke er noen automatikk i at ekspropriasjon skal brukes. Poenget med koblingen er å vise at det for planer med krav om grunneierfinansiering av infrastrukturtiltak ikke bør være en høy terskel for å bruke lovens virkemidler fullt ut. Terskelen skal normalt være lav i de tilfellene der en utbygging står i fare for å bli vesentlig forsinket, eller stoppe helt opp, fordi nødvendig infrastruktur ikke kommer på plass. Statsforvalteren avgjør hva inngrepet skal gå ut på, hvor langt det skal gå, og hvilke vilkår som i tilfelle skal settes for inngrepet, av hensyn til samfunnet, grunneieren eller rettighetshavere til den eiendommen inngrepet gjelder.

Hjemmelen i lovforslaget § 16-5 a supplerer § 16-5 ved at den, i tillegg til å være direkte knyttet til krav om grunneierfinansiering, overlater til reguleringsplanen å bestemme hva det skal kunne eksproprieres til, og at dimensjoneringsbegrensningene som følger av § 16-5, jf. § 18-1, ikke gjelder for ekspropriasjon med hjemmel i lovforslaget § 16-5 a.

Departementet understreker at den foreslåtte ekspropriasjonshjemmelen bare hjemler ekspropriasjon av arealer og rettigheter for etablering av infrastruktur som i den enkelte reguleringsplanen er omfattet av krav om grunneierfinansiering. Arealer for andre utbyggingstiltak faller utenfor forslaget til ny ekspropriasjonshjemmel. For slike andre tiltak må kommunen eventuelt treffe ekspropriasjonsvedtak innenfor rammene av § 16-2. På den andre siden er den nye bestemmelsen ment å gi en dekkende hjemmel for ekspropriasjon for etablering av infrastruktur som omfattes av krav om grunneierfinansiering. Det gjelder både når kommunen selv eksproprierer til gjennomføring, eller når en grunneier anmoder statsforvalteren om rett til å ekspropriere.

Ettersom rammene for bruken bestemmelsen i lovforslaget § 16-5 a er infrastrukturtiltak, vil det være avgjørende hva som menes med infrastruktur i lovens forstand. Loven definerer i dag ikke hva som er infrastrukturtiltak. Her kan en se for seg to ulike tilnærminger:

- Loven kan selv definere hva som er infrastrukturtiltak.
- Man kan basere seg på at den aktuelle reguleringsplanen, innenfor de rammene som er satt i loven, bestemmer hva som omfattes av ekspropriasjonshjemmelen.

Det er styrker og svakheter med begge løsningsene. En lovbestemt definisjon av infrastrukturbegrepet gir forutsigbarhet, men kan fort fremstå som rigid og lite dekkende for innholdet i eventuelle planer med krav om grunneierfinansiering det skal eksproprieres til gjennomføring av. Dette vil i sin tur kunne lede til at ekspropriasjonshjemmelen ikke dekker de kravene planene setter, slik at kommunene må bruke to ulike hjemler for å komme i havn med gjennomføringen av planen. En planbasert definisjon av infrastruktur gir mindre overordnet forutsigbarhet, men vil bidra til at definisjonen av infrastrukturtiltak blir tilpasset behovet i den enkelte reguleringsplanen, og innenfor rammene av reglene om medvirkning i planprosesser. Man kan på mange måter si at den overordnede forutsigbarheten svekkes til fordel for fleksibilitet i den enkelte reguleringsplan. Denne løsningen vil trolig også medføre at diskusjonene rundt kravene til infrastruktur (i vid forstand) vil bli grundigere og mer tilpasset de lokalpolitiske ønskene og behovene i det enkelte planområde, og på denne måten trolig også kobler seg på reglene om grunneierfinansiering på best måte.

Någjeldende § 16-5 gjelder blant annet tiltak som omfattes av opparbeidelsesplikten i § 18-1. Den foreslåtte ekspropriasjonsparagrafen § 16-5 a gjelder tiltak hvor det i en reguleringsplan er fastsatt krav om grunneierfinansiering av infrastruktur. Disse to paragrafene følger delvis samme systematikk og knytter en egen og tilpasset ekspropriasjonsbestemmelse til henholdsvis tiltak omfattet av blant annet opparbeidelsesplikt og infrastrukturtiltak i område med krav om grunneierfinansiering.

For øvrig vil forvaltningslovens regler om enkeltvedtak, og de særskilte saksbehandlingsreglene i oreigningslova, gjelde som vanlig når statsforvalteren behandler og treffer avgjørelser i saker hvor det anmodes om samtykke til å foreta ekspropriasjon. Et avslag på anmodning om samtykke til å foreta ekspropriasjon vil være et enkeltvedtak med klageadgang. Departementet vil være klageinstans.

Forslaget innebærer ikke at grunneiere innenfor planområdet vil ha rettskrav på å få innvilget en anmodning om at statsforvalteren gir samtykke til å foreta ekspropriasjon. Om ekspropriasjonsvedtak skal treffes eller ikke vil, som for andre ekspropriasjonshjemler som ligger til forvaltningen, være undergitt forvaltningens frie skjønn. Ordningen som foreslås innebærer at statsforvalteren må behandle en anmodning fra grunneiere og faste om å foreta ekspropriasjon,

herunder gi en begrunnelse for hvorfor det skal gis, eller ikke gis, slikt samtykke.

Departementet antar at den foreslåtte ekspropriasjonshjemmelen også kan bidra til mer realisme i planleggingen. Dersom kommunen allerede i forbindelse med arbeidet med planen vet at ekspropriasjon kan bli aktuelt, men ikke ønsker å legge til rette for det, bør den heller fremme planforslag hvor dette ikke vil være et spørsmål. Dette kan skje ved at kommunen i stedet for eksempel plasserer infrastrukturen på egen grunn. Kommunen bør følgelig tenke nøyer gjennom hvordan planen skal gjennomføres enn det som ofte gjøres i dag.

Kompetansen etter den foreståtte ekspropriasjonshjemmelen er betinget av at det er vedtatt en reguleringsplan, og hjemmelen vil være knyttet til sikring av arealer og rettigheter til infrastrukturtiltak som omfattes av krav om grunneierfinansiering fastsatt i plan. Infrastrukturtiltakene som omfattes av grunneierfinansiering, skal videre være angitt og vist i plankartet. Når det kommer til forholdet til grunnvilkårene for ekspropriasjon i oreigningslova § 2, legger departementet til grunn at prinsippene som er fastsatt i rettspraksis om ekspropriasjon etter § 16-2 første ledd, vil gjelde tilsvarende, jf. Rt-1998-416.

Desto mer inngripende et reguleringsplanforslag er, desto mer må virkningene for berørte grunneiere utredes og beskrives i planens underlagsdokumenter. Dette ligger allerede i dag som et premiss i plan- og bygningsloven og som et generelt prinsipp i forvaltningsretten.

I reguleringsplaner med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur bør det komme klart frem av planbeskrivelsen, jf. § 4-2 første ledd, at en virkning ved bruk av ordningen med grunneierfinansiering etter kapittel 12 A, er at det kan eksproprieres etter lovforslaget § 16-5 a. Lovforslaget legger opp til et skjerpet krav til innholdet i planbeskrivelsen eller saksframlegget for kommunestyret om plangjennomføringen, jf. særmerkningene til § 11-8 a femte ledd. Disse kravene gjelder også for hensynssoner etter lovforslaget § 12 A-1, jf. tredje ledd. Denne informasjonen må kommunen forholde seg til, og det kan da tas stilling til om planen skal utformes slik at ekspropriasjon ikke blir nødvendig.

Ved at det gis informasjon om plangjennomføringen og eventuell bruk av ekspropriasjon, vil også grunneiere innenfor planområdet tidlig få opplysning om hvilke virkemidler som de kan påregne vil bli gjort tilgjengelig ved plangjennomføring.

Det er ikke krav om at det skal være detaljert beskrevet hvilken infrastruktur det kan bli aktuelt å etablere med bruk av ekspropriasjon, bare at det vil være aktuelt å gjennomføre ekspropriasjon dersom det ikke oppnås minnelige ordninger med den som må avgi grunn eller rettigheter. Det er tilstrekkelig at ekspropriasjon omtales i planbeskrivelsen eller saksframlegget som en mulighet, slik at kommunestyret eventuelt kan vurdere planen nærmere i lys av dette. Det kan også gjennomføres ekspropriasjon selv om dette ikke er gjort.

Det vil fortsatt være slik at spørsmålet om ekspropriasjon skal benyttes eller ikke først blir avgjort når gjennomføringen av planen aktualiserer det. Dette kan skje flere år etter at planen er vedtatt. Kommunen kan ikke gi reguleringsbestemmelser om at ekspropriasjon ikke skal benyttes. Den eneste måten kommunestyret kan redusere faren for en senere ekspropriasjon, er ved å endre planen.

Kompetansen til å holde erstatningskjønn vil ligge til tingretten, jf. § 16-12. Departementet finner ikke at forslaget til ny ekspropriasjonshjemmel nødvendiggjør behov for særskilte erstatningsregler. Erstatningen for eiendomsinngrep etter bestemmelsen fastsettes av skjønnsretten etter den alminnelige ekspropriasjonslovgivningen

Det legges til grunn at ekspropriasjonserstatningsloven og ekspropriasjonsrettslige prinsipper kommer til anvendelse som ellers ved ekspropriasjon. Jf. oreigningslova § 30 nr. 24 og ekspropriasjonserstatningslova § 1.

Adgangen til forhåndstiltredelse følger av oreigningslova § 25 første ledd, som vil gjelde tilsvarende for saker etter § 16-5 a, jf. § 30 nr. 24. Etter oreigningslova § 25 er det «Kongen» som er formelt beslutningsorgan for vedtak om forhåndstiltredelse. Denne myndigheten er gjennom forskrift delegert til Kommunal- og distriktsdepartementet, som igjen har delegert myndigheten videre til statsforvalteren. Det er derfor ikke nødvendig å regulere dette nærmere nå.

Departementet foreslår en forskriftshjemmel for å kunne fastsette gebyr for statsforvalterens behandling av søknader om ekspropriasjon, og at gebyret ikke kan gå ut over selvkost.

5.23 Behovet for overgangsbestemmelser

Lovforslaget som gjelder krav om grunneierfinansiering, er basert på at det skal være frivillig for kommunen å ta ordningen i bruk. Departementet finner det derfor ikke nødvendig å foreslå overgangsbestemmelser.

6 Forslag om grunneierfinansiert flytting av eksisterende infrastruktur

6.1 Bakgrunn – høringen 2021

Bærum kommune fremmet i høringen i 2021 forslag om at finansierungsordningen burde utvides til også å omfatte private kostnadsbidrag for omlegging av elektriske anlegg, som for eksempel der eksisterende luftspenn kan legges i bakken som jordkabel.

Oslo kommune hadde et tilsvarende forslag. Kommunen viste til konsesjonssaken for Statnetts oppgradering av transmisjonsnettet mellom Hamang i Bærum kommune og Smestad i Oslo kommune. Kommunen mener at finansierungsbidrag vil kunne muliggjøre en ønsket flytting eller reetablering under bakken og frigjøre viktig areal til alternativ byutvikling.

Departementet er kjent med at det er liknende utfordringer andre steder i landet.

Departementet oppfatter forslagene til å gjelde etablering av en ordning etter plan- og bygningsloven som legger til rette for grunneierfinansiert flytting av infrastruktur for å frigjøre areal til utbyggingsformål.

6.2 Gjeldende rett

Det finnes ikke i dag regler som omhandler grunneierfinansiering av flytting av infrastruktur. Det vil være mulig for en eller flere utbyggere å inngå avtale med en infrastruktureier om flytting av infrastrukturen på sin eiendom, men det vil etter departementets mening bare være aktuelt i utbyggingsområder hvor det er få grunneiere og hvor det er korte strekk med infrastruktur som skal flyttes. Dersom flyttingen for eksempel gjelder en lengre høyspentlinje som berører mange grunneiere, vil de praktiske utfordringene raskt kunne bli uoverstigelige. Eksempelet med høyspentlinjen mellom Hamang i Bærum kommune til Smestad i Oslo kommune, som omfatter et luftstreck på flere kilometer gjennom et av landets mest tettbygde områder, er illustrerende i så måte.

6.3 Høringen i 2023

Basert på innspillene i høringen i 2021, utarbeidet departementet et forslag til bestemmelser om flytting av infrastruktur. Departementet la i høringen opp til at kommuner skulle kunne ta ansvar for å koordinere grunneierfinansiering ved flytting av infrastruktur, som for eksempel togs Skinner og høyspentlinjer, for å frigjøre areal til utbygging. Dette inkluderer også reetablering av høyspentlinjer i bakken. Kommunen skulle ikke selv behøve å bidra økonomisk til flyttingen, og det var en forutsetning at finansierungsordningen ikke favoriserer enkelte grunneiere på bekostning av andre.

Forslaget omfattet ikke situasjonene der infrastruktur tas ut av bruk, som ved nedleggelse av kraftledninger eller toglinjer. I slike tilfeller er det eierens ansvar å rydde opp. Grunneiere har også ansvar for å fjerne egne bygninger, infrastruktur og forurensede masser fra sin tomt for å gjøre den klar for utbygging. Ingen grunneier skal tvinges til å bekoste flytting mot sin vilje, for eksempel hvis de ikke ønsker å bygge ut sin eiendom på det aktuelle tidspunktet.

Forslaget stilte krav om samtykke fra alle som skal bidra til finansieringen, det vil si at de måtte delta frivillig. Dette åpner for at noen grunneiere kan bli gratisspassasjerer, det vil si at de får en fordel uten å bidra økonomisk. I tillegg til samtykke fra grunneierne, var det også krav til samtykke fra eieren av infrastrukturen. Infrastruktureieren skulle ha anledning til å stille nødvendige vilkår for sitt samtykke, som for eksempel avklaring av lengden på den delen av ledningen som skal flyttes, tilgang til grunn for ny trasé, og sikkerhetsstillelse for kostnader.

På grunn av de betydelige kostnadene knyttet til ordningen, inneholdt forslaget også krav til samtykke fra departementet for å vedta grunneierfinansiering.

Kommunen skulle fullt ut få dekket sine kostnader med å administrere ordningen, og infrastruktureiere skulle kunne kreve dekket både faktiske og administrative utgifter. Nettselskap som driver regulert monopolvirksomhet er

underlagt kontrollforskriften, som har bestemmelser om hva et nettselskap kan kreve dekket av kostnader.

6.4 Høringsinstansenes syn på forslaget

Kun et fåtall av høringsinstansene kommenterer forslaget særskilt.

Bane NOR SF og Bane NOR Eiendom AS (BN) støtter forslaget om at kostnader til flytting av infrastruktur, som for eksempel fjerning av nedlagte jernbanetraseer som skal frigjøres til andre utbyggingsformål, kan bli dekket av en utbygger/grunneier når infrastruktureier samtykker.

Bærum kommune er positiv til at det inntas en bestemmelse som legger opp til koordinering av grunneierfinansiering for flytting av infrastruktur. Slik kommunen ser det vil dette være i tråd både med nasjonale retningslinjer for fortetting og FNs bærekraftsmål ved at man frigjør sentralt areal for utbygging og transformasjon. Det må være en forutsetning at grunneierne som skal innbetale bidrag samtykker, og det er en viktig presisering at avtale om forskuttering eller sikkerhetsstillelse kan skje parallelt med reguleringsarbeidet slik at både samtykke og sikkerhetsstillelse kan foreligge på tidspunktet reguleringsplan og bestemmelser vedtas.

Bærum velforbund støtter også høringsforslaget, og viser til at eier av høyspentlinjer har få incentiver til å flytte eller legge linjen i bakken, selv om samfunnsøkonomisk verdi av alternativ anvendelse overstiger flyttekostnad. Slike anlegg legger beslag på store arealer. For eksempel legger det 12 km lange linjestrekket Hamang-Bærum-Smestad i Oslo kommune og Bærum kommune, som ble etablert i 1952, gjennom landlige områder beslag på om lag 480 mål gjennom et av Norges mest arealknappe områder. Forbundet mente et uforventet krav om forhåndssamtykke fra alle berørte grunneiere vil begrense forslagens praktiske anvendelse til korte linjestrekk med umiddelbare utbyggingsplaner. Det bør derfor også innføres en bestemmelse som kan bidra til å frigjøre arealer langs noe lengre linjestrekk i forbindelse med nyinvestering/oppgradering av linjestrekk. Det kan åpne for mer langsiktig by- og arealplanlegging. Dette vil typisk være noe lengre delstrekninger på 5–10 km, hvor det kan ta flere år for grunneiere å planlegge eventuell arealutvikling. Forbundet støttet kravet om samtykke fra departementet.

Lnett AS (Lyse-konsernet) støtter ikke forslaget. Det vises til at forholdene til flytting og finansiering er fullt ut regulert av annet regelverk, fastsatt av Olje- og energidepartementet og reguleringsmyndigheten for energi (RME). Dersom andre enn nettselskapet ønsker å flytte eksisterende infrastruktur, er kostnadene og prosedyren fastsatt i forskrift om nettvirksomhet. Den ordning som departementet foreslår vil dermed komme i strid med allerede vedtatte regler. I tillegg vil en slik ordning også medføre økte kostnader, for utbygger og samfunnet, siden en ny aktør, kommunen skal involveres for å fastsette planer, innhente penger, foreta samordning mv. Det vises videre til at kommunen skal kunne ta betalt for dette.

Oslo kommune er positive til at bestemmelsen ikke bare omfatter etablering av ny infrastruktur, men også utvidelse, oppgradering, ombygging, flytting og riving av eksisterende infrastruktur. Kommunen gjør videre oppmerksom på at enkelte deler av en infrastruktur som faller inn under sikkerhetslovens bestemmelser, ikke kan være offentlig tilgjengelig og at dette er et aspekt å være oppmerksom på i det videre arbeidet.

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) anfører i sitt høringsvar at de ikke ser at de foreslåtte endringene i plan- og bygningsloven om grunneierfinansiering av infrastruktur, herunder muligheten for å finansiere flytting eller kabling av eksisterende luftledninger, endrer saksbehandlingen av tillatelser til nettanlegg med anleggskonsesjon etter energiloven. De vil fortsatt være unnatt behandling etter plan- og bygningsloven, og det skal ikke vedtas planbestemmelser for slike anlegg. NVE forstår også lovforslaget slik at det ikke vil påføre nettkundene økte kostnader, som følge av utredning eller omlegging av nettanlegg som kommer utbyggere og andre til gode. NVE gjør dessuten oppmerksom på at konsesjonsbehandlingen ikke kan bindes opp av løsninger som avtales mellom utbygger og netteier, og at konsesjon først kan gis når finansiering er avklart og bindende for nyttehavere. Partene må også ta høyde for at konsesjonsbehandlingen kan resultere i løsninger eller vilkår som øker tiltakskostnadene.

Vellenes Fellesorganisasjon (VFO) støtter forslaget om en særskilt bestemmelse om grunneierfinansiering i forbindelse med flytting av eksisterende infrastruktur for å frigjøre areal til utbyggingsformål. VFO foreslår at det skal legges inn et krav om at dersom en kommune velger å ikke benytte dette, så skal de begrunne hvorfor de vel-

ger å ikke ta i bruk den nye finansieringsmodellen.

Voll Vel i Bærum kommune støtter forslaget. Vellet mener at en må skille mellom tilfeller der forslag om flytting er initiert av en eller flere nyttehavere som ønsker å utvikle eiendommer, og tilfeller der mulig flytting kommer opp i forbindelse med at infrastruktureier eller et nettselskap har planer om reinvestering eller oppgradering av aktuell infrastruktur eller ledningsanlegg. For situasjoner initiert av nyttehaver(e) antas at det i hovedregel vil være relativt korte strekninger (mindre enn 2 km), hvor flyttekostnaden kan fullfinansieres av nyttehaver(e). På bakgrunn av investeringskostnadsbildet antas at slike initiativer til flytting fra nyttehaver, med full kostnadsdekning gjennom grunneierbidrag, først og fremst vil være aktuelt for distribusjons- og regionalnettet. Både på grunn av høye investeringskostnader og betydelige større kostnader ved driftsavbrudd (under ombygging) anses det mindre aktuelt med initiativer fra nyttehaver for flytting og full kostnadsdekning i transmisjonsnettet. Dersom en enkelt grunneier ikke samtykker, kan eventuelt kommunen, når eiendommen inngår i utbyggingsområdet, ekspropriere denne til gjennomføring av reguleringsplanen, og dette kan skje til fordel for en utbygger som vil bidra til finansieringen av flyttingen av infrastrukturen. For initiativer fra nyttehaver vil utbyggerne gjennom avtale med kommunen kunne forskuttere for kostnader til flyttingen av infrastrukturen. Dette vil antakelig være en vanlig fremgangsmåte, fordi verken kommunen eller infrastruktureier ønsker å forskuttere for kostnadene. Vellet støtter at kommunen bør kunne få dekket sine kostnader når den koordinerer grunneierfinansieringen ved flytting av infrastruktur.

6.5 Departementets vurdering

Departementet mener det vil være en fordel om en kommune kan ta ansvar for å koordinere grunneierfinansieringen ved flytting av infrastruktur, for eksempel veger, togskinner, høyspentlinjer el., som kan frigjøre areal for utbygging. Reetablering av høyspentlinjer i grunnen regnes i denne sammenheng som flytting.

Forslaget gjelder kun for flytting av infrastruktur, og avviker dermed fra hovedformålet og innretningen på lovforslaget i punkt 5 som gjelder etablering (og grunneierfinansiering) av ny infrastruktur. Det er ikke en forutsetning at kommunen bidrar til finansieringen ved slik flytting.

Finansieringsordningen skal ikke kunne benyttes til å begunstige enkelte grunneiere på bekostning av andre. Forslaget gjelder ikke der infrastrukturen skal gå ut av bruk, som for eksempel dersom en kraftledning eller toglinje nedlegges. Det legges til grunn at eieren selv har ansvar for å rydde opp etter seg i slike tilfeller. Det legges videre til grunn at det er grunneieren som har ansvar for å fjerne egne bygninger, infrastruktur og forurensete masser fra sin tomt for å gjøre den klar for utbygging. Det er en forutsetning at ingen grunneier må bekoste flytting mot sin vilje, for eksempel fordi grunneieren ikke ønsker å bygge ut sin eiendom på det aktuelle tidspunkt.

Departementet mener av nevnte grunner at det må foreligge samtykke fra alle som skal bidra til finansieringen. Dette kan føre til at noen grunneiere som ikke vil eller kan bidra til finansieringen blir gratispassasjerer, det vil si at vedkommende får en fordel ved å unnlate å bidra til finansieringen. På den annen side kan kommunen, når eiendommen inngår i utbyggingsområdet, ekspropriere denne til gjennomføring av reguleringsplanen, og dette kan skje til fordel for en utbygger som vil bidra til finansieringen av flyttingen av infrastrukturen.

I tillegg til samtykke fra grunneierne som skal bidra til finansieringen av flyttingen, må det foreligge samtykke fra eieren av infrastrukturen dersom denne er en annen enn grunneieren. Infrastruktureieren kan stille nødvendige vilkår for sitt samtykke. For kraftledninger vil det for eksempel være av vesentlig betydning å få avklart lengden på den delen av ledningen som skal flyttes (om det må gjelde hele eller deler av denne), tilgang til grunn for en ny trasé og utformingen av denne nye linjeføringen eller kablingen, sikkerhetsstillelse for kostnader mv. For kraftledninger i distribusjonsnettet, som omfattes av en områdekonsesjon med hjemmel i energiloven § 3-2, kan ledningen flyttes eller kables etter de bestemmelsene som gjelder i områdekonsesjonen for nye tiltak. Det vil si at det ikke er nødvendig med konsesjonsbehandling. Gjelder ombyggingen et nettanlegg med anleggskonsesjon etter energiloven § 3-1, må ombyggingen konsesjonsbehandles.

Ettersom dette er en særegen ordning som bryter med de vanlige prinsippene for grunneierfinansiering av infrastruktur i høringsnotatet i punkt 5, og finansieringen kan utgjøre betydelige kostnader, bør det også være krav om samtykke til å vedta grunneierfinansiering fra departementet. For en infrastruktureier som er villig til å flytte sin infrastruktur for å frigjøre areal til andre utbyggingsformål, vil det være betryggende at det

er en lokal myndighet som administrerer pengestrømmen knyttet til å dekke kostnadene ved flyttingen.

Kommunen bør kunne få dekket sine kostnader når den koordinerer grunneierfinansieringen ved flytting av infrastruktur. Infrastrukturereien kan, i tillegg til å kreve dekket alle faktiske utgifter til flyttingen av infrastrukturen, også kreve dekket sine administrative utgifter. Nettselskapene driver regulert monopolvirksomhet og er underlagt forskrift 11. mars 1999 nr. 302 om kontroll av nettvirksomhet (Forskrift for omsetningskonsesjonærer), som i § 17-4 har egne bestemmelser om hva et nettselskap kan kreve dekket av kostnader. Se ellers nærmere om flytting av høyspentlinjer under punkt 6.6.

En forutsetning for finansieringsordningen er at kommunen ser at det finansielt og praktisk er mulig å gjennomføre en flytting av infrastrukturen, alle forhold tatt i betraktning. Det innebærer blant annet at kommunen, i samarbeid med grunneierne, må forsikre seg om at det blir gjennomført en hensiktsmessig tomtearrangering med grunnlag i planen som muliggjør en helhetlig utbygging. Hvis ikke dette skjer, kan i ytterste konsekvens en enkelt grunneier som er uvillig til å bygge ut sin tomt, vanskeliggjøre eller hindre at de andre grunneierne kommer i gang med sin utbygging. Det kan derfor være nødvendig for kommunen å foreta ekspropriasjon for å sikre at planen lar seg gjennomføre.

6.6 Særskilt om flytting av høyspentlinjer

Regjeringens politikk for bruk av jord- og sjøkabler som alternativ til luftledning, framgår av Meld. St. 14 (2011–2012) *Vi bygger Norge – om utbygging av strømmettet*. I beskrivelsen av bruk av jord- og sjøkabler på begrensede delstrekninger framgår at dette kan velges når:

«Kablingen er finansiert av nyttehavere med det formål å frigjøre arealer til for eksempel boligområder eller næringsutvikling, samtidig som bruk av kabel for øvrig er akseptabelt ut fra andre hensyn»

Strømnettutvalget, jf. NOU 2022: 6 *Nett i tide – om utvikling av strømmettet*, mener kablingspolicyen fra nettmeldingen i hovedsak bør videreføres, men at det bør presiseres at kabling av transmisjonsnettet også bør kunne finansieres av nyttehavere. Som det framgår av utvalgets rapport, er det

imidlertid ikke noe formelt i veien for en slik løsning i dag.

Kraftledninger i transmisjons- og regionalnettet (høyspentlinjer, normal over 22 kV) er ikke omfattet av plan- og bygningsloven, jf. § 3-1 andre ledd. Slike linjer er kun omfattet av bestemmelsene i plan- og bygningsloven kapittel 2 og 14. Ombygging og etablering av kraftledninger i transmisjons- og regionalnettet krever anleggs-konsesjon, og konsesjonsbehandles etter energiloven § 3-1. Kraftledninger i distribusjonsnettet (normalt inntil 22 kV) kan bygges i medhold av områdekonsesjon etter energiloven § 3-2. Ledninger i distribusjonsnettet er ikke omfattet av unntaket i plan- og bygningsloven § 3-1, og kan derfor planbehandles.

Kommunen fastsetter som hovedregel en hensynssone for høyspenningsanlegg i sine arealplaner for å markere hvor det skal tas hensyn til at det kan oppstå elektromagnetiske felt som krever en særskilt vurdering og eventuelle utredninger i forkant av en eventuell utbygging.

Med bakgrunn i unntaket for konsesjonspliktige kraftledninger, kan det ikke gis bestemmelser til hensynssonen som gjelder selve flyttingen av ledningsanlegget. Det er derfor ikke aktuelt å regulere annet enn koordinering av grunneierfinansiering av flyttingen i plan- og bygningsloven. Det vil være mulig å ha bestemmelser om dette i energiloven, men det anses mer hensiktsmessig å samle bestemmelsene i plan- og bygningsloven siden flytting av infrastruktur kan omfatte mer enn bare distribusjonsnett. For slike nett kan kommunen regulere plasseringen og dermed også flyttingen, noe som i tilfelle må skje i nært samarbeid med infrastrukturereien.

Siden forslaget kun gjelder det å koordinere grunneierfinansieringen ved flytting av infrastruktur, finner departementet det unødvendig å ta inn egne bestemmelser om dette i energiloven. Eventuelle avtaler om grunneierfinansiering av flytting eller ombygging av kraftledningsanlegg slik dette lovforslaget legger opp til, må derfor ta forbehold om at det blir gitt konsesjon til flytting eller ombygging av ledningsanlegget. Departementet viser for øvrig til kablingspolicyens presisering om at *bruk av kabel for øvrig er akseptabelt ut fra andre hensyn*.

Bygging og drift av kraftledningsanlegg er en monopolvirksomhet som er regulert av energiloven med tilhørende forskrifter. Nettselskapenes adgang til å ta betalt av nettkundene er regulert av forskrift om økonomisk og teknisk rapportering, inntektsramme for nettvirksomheten og tariffer (kontrollforskriften). Kontrollforskriften § 17-4

bokstav a regulerer nettselskapenes adgang til å kreve betalt kostnadene ved endring av eksisterende nettanlegg som utløses av andre enn nettselskapet. Bestemmelsen viser videre til reglene om anleggsbidrag i kontrollforskriften kapittel 16, der det i § 16-5 andre ledd heter at kostnadsgrunnlaget er anleggskostnad, fratrasket reinvesteringskostnader, tillagt fremskyndingskostnader og samlede utredningskostnader etter forskriften § 17-5 tredje ledd. Det følger blant annet av dette at der en ombygging er utløst av en tredjeperson og ombyggingen innebærer at en reinvestering blir fremskyndet, kan ikke nettselskapet kreve hele ombyggningskostnaden dekket, men kun kostnadene ved at reinvesteringen fremskyndes og eventuelle merkostnader ved at det velges en dyrere løsning. Kontrollforskriftens bestemmelser om kostnadsdekning vil være relevante også for de løsninger dette høringsnotatet foreslår.

6.7 Gjennomføringen av infrastrukturflytting, planlegging, pengestrøm m.m.

I praksis vil kommunens oppgaver ved koordinering av grunneierfinansiering for flytting av infrastruktur være å regulere til utbyggingsformål i og langs traseen der infrastrukturen er plassert. En slik regulering vil i sin tur gi grunnlag for at utbyggerne kan bidra til finansieringen av flyttingen. Det er av vesentlig betydning at kommunen regulerer på en måte som gjør at utbyggingen er i stand til å bære kostnadene til flyttingen av infrastrukturen. Fremgangsmåten blir lik det som gjelder for grunneierfinansiering av ny infrastruktur omtalt i punkt 5. Kommunen må legge en hensynssone over det området som skal bidra til finansieringen av flyttingen av infrastrukturen, og kan med grunnlag i denne kreve inn kostnadsbidrag når det søkes om igangsettingstillatelse. Det må fastsettes et rekkefølgekrav om at utbyggingen ikke kan starte før infrastrukturen er flyttet.

Dersom det oppstår spørsmål om flytting eller ombygging av infrastruktur, bør kommunen så tidlig som mulig ta kontakt med eier av infrastrukturen med sikte på å få klarlagt de teknisk-økonomiske forutsetningene for en eventuell ombygging. Kommunen og infrastruktureier må i forkant eller parallelt med reguleringen, forhandle med infrastruktureieren og aktuelle utbyggere. En forutsetning for reguleringen er at utbyggerne sier seg villige til å bidra til finansieringen og inngår avtale om dette med kommunen, eventuelt

også med infrastruktureier. Når det er oppnådd enighet om finansieringen, kan kommunen søke departementet om samtykke. Prosessen med departementet kan skje i flere steg. Departementets endelige samtykke kan imidlertid først gis når alle andre samtykker er på plass, og det foreligger en endelig vedtatt reguleringsplan for utbyggingen.

For kraftledningsanlegg kan det i praksis måtte skilles mellom situasjoner der forslaget om ombygging eller flytting er initiert av en eller flere nytehavere som ønsker å utvikle eiendommer og situasjoner der forslag om ombygging/flytting kommer opp i forbindelse med at et nettselskap har planer om reinvestering eller oppgradering av det aktuelle ledningsanlegget. I det første tilfellet, der det ikke er kraftsystemmessige grunner til å søke om konsesjonsendringer, kan nettselskapet avvente og koordinere seg med den kommunale prosessen med å inngå avtaler om grunneierfinansiering, før det eventuelt blir søkt om endringer av anlegget i henhold til de avtaler som en inngått. I tilfeller der forslaget om grunneierfinansiering er utløst av en konsesjonssøknad om reinvestering eller oppgradering av anlegget, kan det være forhold som gjør at nettselskapet og forvaltningen ikke uten videre kan avvente kommunens arbeid med å koordinere grunneierne. For eksempel kan ledningssaken være utløst av nettselskapets tilknytningsplikt eller det kan være kraftforsyningsmessige forhold som krever en viss fremdrift i prosjektet. I slike tilfeller er det viktig at kommunen så tidlig som mulig tar kontakt med nettselskapet og drøfter muligheten for grunneierfinansiering og det kan etter omstendighetene være nødvendig å sette stramme frister for avklaring mot aktuelle grunneiere.

Utbyggerne vil gjennom avtale med kommunen kunne forskuttere for kostnadene til flyttingen av infrastrukturen. Dette vil antakelig være en vanlig fremgangsmåte, fordi verken kommunen eller infrastruktureier ønsker å forskuttere for kostnadene.

Lovteknisk kan bestemmelsene om fjerning eller flytting av infrastruktur tas inn som en egen bestemmelse i lovforslaget § 12 A-13. Forslaget er som nevnt foran ikke begrenset til kraftledninger, men kan også gjelde annen infrastruktur, som for eksempel skinneganger (jernbane-, metro- og trikkeskinner) og andre anlegg som går over flere eiendommer og hvor det kan bli komplisert å administrere og finansiere gjennomføringen. Det foreslås at departementet kan gi forskrift om fordeling av kostnadene mellom grunneiere eller utbyggere, beregning, forskuttering, innbetaling

og disponering av kostnadsbidrag for å frigjøre areal for utbygging innenfor hensynssonen. Bestemmelse om dette foreslås tatt inn i lovforslaget § 12 A-13 sjette ledd.

Departementet finner det nødvendig å presisere i plan- og bygningsloven § 1-3 andre ledd at unntaket for anlegg for overføring eller omforming av elektrisk energi som nevnt i energiloven

§ 3-1 tredje ledd, ikke gjelder for flytting som er omfattet av lovforslaget § 12 A-13.

Kommunen må holde midlene den mottar i form av kostnadsbidrag atskilt fra kostnadsbidrag som gjelder etablering av infrastruktur etter de øvrige bestemmelsene om grunneierfinansiering i lovforslaget kapittel 12 A.

7 Forslag om endringer i bestemmelsene om utbyggingsavtaler

7.1 Gjeldende rett

7.1.1 Privat finansiering av offentlig infrastruktur og utbyggingsavtaler

Lovverket hjemler en rekke virkemidler for private bidrag til investering og drift av kommunal infrastruktur. Privat finansiering av offentlig infrastruktur er det lange tradisjoner for. Dagens ordning for finansiering av nødvendig offentlig infrastruktur, som for eksempel veg, vann- og avløp og grøntområder, er basert på at infrastrukturen delvis finansieres av kommunen, og delvis av utbyggere. Kommunen finansierer infrastruktur med sine frie inntekter (rammetilskudd og skatteinntekter) og vann- og avløpsgebyrer. Utbyggere finansierer infrastruktur gjennom utbyggingsavtaler, jf. plan- og bygningsloven kapittel 17, og den lovbestemte opparbeidelsesplikten etter plan- og bygningsloven kapittel 18. Fylkeskommunal og statlig infrastruktur finansieres som hovedregel over fylkeskommunen og statens ordinære budsjetter og ved innkreving av bompenger. I dagens utbyggingsavtaler er det en forutsetning at infrastrukturen som finansieres og opparbeides skal være knyttet til et behov som er utløst av utbyggingen, og ha en sammenheng med eiendommen.

En utbyggingsavtale er en avtale mellom kommunen og utbygger om utbygging og gjennomføring av en kommunal arealplan, vanligvis en reguleringsplan. Hva som utgjør en utbyggingsavtale og hvilke regler som gjelder for disse framgår av plan- og bygningslovens kapittel 17. De fleste utbyggingsavtaler omfatter i hovedsak hvordan offentlige anlegg for teknisk og grønn infrastruktur skal gjennomføres og finansieres ved hjelp av private bidrag. Sosial infrastruktur som skoler og barnehager kan ikke inngå i utbyggingsavtaler, jf. byggesaksforskriften § 18-1. Det er frivillig for utbygger å inngå en utbyggingsavtale. I praksis er avtalen et verktøy for å oppfylle rekkefølgebestemmelser som følger av planen. Lovreguleringen av utbyggingsavtaler skal hindre at kommunale tiltak i for stor grad bekostes av utbygger, noe som kan bidra til økte markedspriser for det

som bygges, se Ot.prp. nr. 22 (2004–2005) *Om lov om endringer i plan- og bygningsloven (utbyggingsavtaler)* s. 62 flg.

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

For utbygger kan en utbyggingsavtale sikre at det blir etablert nødvendig offentlig infrastruktur i planområdet i takt med utbyggers egen utbygging. I tillegg kan utbyggingsavtalen avklare hva kommunen skal bidra med til gjennomføringen av reguleringsplanen. Utbyggingsavtalen forplikter utbygger til å finansiere offentlig infrastruktur. Denne sikkerheten for kommunen kan bidra til at kommunen kan prioritere det aktuelle planområdet, for eksempel gjennom bygging av sosial infrastruktur som skoler og barnehager.

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

Fra 1980 skjedde det endringer. Flere kommuner reduserte sin aktivitet knyttet til tomteutvikling. Det resulterte i at innsats og risiko i større grad ble overlatt til private aktører. En økende tendens var også at det meste av prosessen ved detaljregulering ble utført av private. Man gikk altså fra et bolig- og bygningsmarked preget av offentlig

styring til et mer utbyggerinitiert system. Dette førte til at utbyggingsavtaler ble tatt i bruk.

Rundt tusenårsskiftet dukket det opp eksempler på at kommuner stilte krav til den økonomiske ansvarsfordelingen mellom det offentlige og private som gikk ut over rammer som har vært oppfattet som akseptable. I 2006 ble det innført snevrere rammer i plan- og bygningsloven for hvilke avtaler som kan inngås. Det overordnede formålet med lovreguleringen var å motvirke de ulemmene som den ulovfestede bruken av utbyggingsavtaler hadde vist frem til da. I forarbeidene til reglene om utbyggingsavtaler er det pekt på at kommunene har en mulighet til å utnytte sin posisjon som planmyndighet når de forhandler om en utbyggingsavtale. Lovreguleringen skulle motvirke ulemper med et skjevt styrkeforhold i forhandlinger om utbyggingsavtaler, og samtidig ivareta fordelene med bruken av utbyggingsavtaler. Bedret samarbeid mellom kommuner og utbyggere er en fordel som er trukket frem i forarbeidene. Gjennom bedre samarbeid oppnås det sikkerhet for kvalitet og tempo i utbygging. Departementet erfarer at utbyggingsavtalene har styrket dialogen mellom utbygger og kommune.

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

For utbyggerne er det en fordel at de kan få avklart kommunens forpliktelser og fremdrift, og at de får sikkerhet for at utbyggingsprosjektet kan gjennomføres og at nødvendig offentlig infrastruktur blir opparbeidet. Både fremdriften og finansieringen av de aktuelle infrastrukturtiltakene kan avklares, og dermed gi utbygger større grad av forutsigbarhet. Forutsigbarhet, både på kostnadssiden og rundt fremdriften, er helt sentralt for utbyggingsprosjekter.

7.1.2 Inngåelse av utbyggingsavtaler

Utbyggingsavtaler er frivillige

Kommunen kan ikke pålegge utbygger eller grunneier å inngå en utbyggingsavtale, hverken gjennom arealplan eller i vedtak. Avtalene kan imidlertid være nødvendige for at et område kan bli byggeklart.

Personell kompetanse

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

Forutsigbarhetsvedtak

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

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

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

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

Vedtaket kan omfatte større eller mindre områder i kommunen. Kommunen kan for eksempel gi uttrykk for at spørsmål rundt opparbeidelse av uterom, overvannsanlegg, veg, vann og avløp i et angitt område skal søkes løst gjennom en utbyggingsavtale. Området kan være angitt gjennom en illustrasjon i for eksempel planbeskrivelsen eller markering av et bestemmelsesområde i plankartet. Bestemmelsesområdet skal da være knyttet til bestemmelse gitt med hjemmel i plan- og bygningsloven § 11-9 første ledd nr. 4 og § 12-7 første ledd nr. 10.

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

Saksbehandling og offentlighet

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

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

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

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

Fremforhandlet forslag til utbyggingsavtale skal videre offentliggjøres særskilt, slik at interesserte kan komme med merknader før avtale endelig inngås. Det følger av bestemmelsens andre ledd. Fristen for merknader er satt til 30 dager. Kravet til offentlig ettersyn gjelder kun der fremforhandlet forslag til utbyggingsavtale bygger på kompetansen i § 17-3 andre eller tredje ledd. Bakgrunnen for kravet om eget ettersyn for slike utbyggingsavtaler, er at disse går ut over det kommunen ensidig kan pålegge grunneierne gjennom plan.

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

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

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

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

Klage

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

Dispensasjon og samtykke til å fravike reglene

Plan- og bygningsloven § 17-7 første punktum fastslår at det ikke er tillatt å dispensere fra bestemmelsene i kapittel 17 i medhold av lovens kapittel 19. Det følger derimot av bestemmelsens andre punktum at departementet etter søknad kan gi samtykke til å fravike reglene der samfunnsmessige interesser tilsier det. Det siktes her til enkeltavtaler om utbygging der reglene i kapittel 17 er lite egnet, for eksempel tilfeller hvor utbygger ønsker å gi en gave til kommunen uten motytelser, men med ønsker om for eksempel plassering eller utforming (for eksempel et museum eller et bibliotek). Videre kan det være aktuelt å fravike reglene i tilfelle av spesielle arrangementer, slik som for eksempel olympiske leker. Bestemmelsens ordlyd åpner derimot ikke for generelle unntak fra reglene, herunder rent geografiske eller tematiske unntak.

Departementet har gitt slikt samtykke i fire tilfeller. Samtykkene gjaldt utbyggingsavtaler om finansiering av sosial infrastruktur. Departementet la vekt på at det i disse tilfellene gjaldt særskilt store utbygginger i et område med et stort behov for nye boliger, og mente det forelå «samfunnsmessige interesser», slik det stilles krav om i plan- og bygningsloven § 17-7. Departementet vektla også at kommunen i svært liten grad kunne benytte eksisterende sosial infrastruktur i andre deler av kommunen, fordi utbyggingen skjedde på en halvøy med meget stort press på trafikk inn og ut.

7.1.3 Skrankene for innholdet i dagens utbyggingsavtaler

Plan- og bygningsloven § 17-3 angir rammen for hva det kan inngås utbyggingsavtale om. Bestemmelsens første ledd fastslår utgangspunktet om at

avtalene kan gjelde forhold som kommunen har gitt bestemmelser om i arealdelen til kommuneplan eller reguleringsplan. Videre angir andre, tredje og fjerde ledd ytterligere forhold som kan avtales. Byggesaksforskriften § 18-1 oppstiller et forbud mot utbyggingsavtaler om såkalt sosial infrastruktur.

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

Etter § 17-3 andre ledd første punktum kan avtalen fastsette fordeling av boligtyper og leilighetsstørrelser og sikring av minstestørrelse. Det kan videre stilles nærmere krav til bygningers utforming der det er hensiktsmessig. Det følger av forarbeidene at med «utforming» siktes det til krav som går lenger enn det som kan vedtas i plan:

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

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

Plan- og bygningsloven § 17-3 andre ledd andre punktum inneholder hjemmel til å avtale fortrinnsrett for kommunen eller andre til å kjøpe en andel av boligene. Med begrepet «eller andre» siktes det i første rekke til private eller offentlige organisasjoner med boligpolitisk formål, som skal benytte boligene til denne virksomheten. Kommunens erverv skal etter lovens ordlyd eventuelt skje til markedspris. I forarbeidene er det lagt til grunn at prisen ikke nødvendigvis skal tilsvare det utbygger kunne oppnådd ved salg, uten føringer for hvilken brukergruppe boligen er tiltenkt. At boligen gjennom plan eller avtale utformes for, eller er tiltenkt, å dekke et spesielt behov, vil dermed kunne gjenspeiles i prisen.

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

Plan- og bygningsloven § 17-3 tredje ledd er den praktisk viktigste begrensningen for innholdet i

en utbyggingsavtale. Etter bestemmelsen kan det avtales at grunneier skal «besørge eller bekoste tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av planvedtak». I praksis betyr dette offentlig, og særlig kommunal infrastruktur. Med formuleringen «besørge eller helt eller delvis bekoste» gis partene anledning til å velge om utbygger skal stå for den fysiske gjennomføringen av tiltaket (realytelse), eller bidra økonomisk til kommunens gjennomføring av tiltaket (kontantbidrag). Regelen må ses i sammenheng med reglene om offentlige anskaffelser. Det kan i enkelte tilfeller stride mot anskaffelsesreglene at en avtale pålegger utbygger å stå for gjennomføringen selv, se punkt 7.1.8 om anskaffelsesregelverket. «Besørge» dekker derfor også situasjoner hvor utbygger ivaretar anskaffelsesprosessen på kommunens vegne.

Formuleringen «nødvendig for gjennomføringen av kommunal arealplan» innebærer at tiltaket må være *planfaglig* nødvendig. Tiltaket må ha en direkte saklig sammenheng med gjennomføringen av planen. Dette innebærer at det er et krav om saklig sammenheng mellom tiltaket og utbyggingen, og at tiltaket skal tjene interessene i området eller avhjelpe ulemper som følge av utbygging. Med saklig sammenheng menes at det må være en relevant og nær tilknytning mellom det kommunen krever og planens innhold. Eksempler kan være opparbeidelse og/eller bekostning av vegkryss, etablering av rundkjøringer og bygging av gangbroer. Rene fiskale hensyn kan ikke begrunne tiltak som utbygger påtar seg å besørge eller bekoste i en utbyggingsavtale. Høyesterett har i HR-2021-953-A omtalt sammenhengen mellom nødvendighetsvilkårene i plan- og bygningsloven § 12-1 første ledd nr. 10 og § 17-3 tredje ledd. Saken er fulgt opp i HR-2021-2364-A. Se punkt 7.1.4.

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

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

nødvendig for å fylle et behov i utbyggingsområdet, både når det gjelder art og tilgjengelighet.

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

Sivilombudet behandlet i SOM-2015-1194 en sak der en kommune hadde vedtatt en bestemmelse til kommunedelplanen for sentrum om at utbyggere som regulerte i området skulle betale et bestemt beløp per kvadratmeter bruksareal som ble regulert. Innbetalingen skulle gjøres til et kommunalt fond. Fondet skulle brukes til generell opprusting av fellesområder og anlegg i hele sentrum. Det var fastsatt hvilke konkrete tiltak dette skulle være. Ombudet oppsummerte innholdet i nødvendighetsvilkåret slik:

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

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

Hvilke tiltak utbygger lovlig kan besørge, skal for det første vurderes opp mot utbyggingens art og omfang. For eksempel kan bygging av et kjøpesenter utløse krav om vegutvidelse og rundkjøring, da slike tiltak kan stå i et rimelig forhold til utbyggingens *art*. Kjøpesenteret skaper mer trafikk. Motsatt vil det ikke være et rimelig forhold mellom tiltaket og utbyggingens art dersom

utbygger skal bygge seniorboliger og i den anledning påtar seg å bidra til lekeplasser. At det skal tas hensyn til utbyggingens *omfang*, innebærer at størrelsen på den private ytelsen vil kunne øke med størrelsen på utbyggingen. Tilsvarende vil rommet for å avtale private ytelser bli snevrere jo mindre utbygging det er snakk om. Ved en utbygging av 3000 m² BRA kan utbygger normalt lovlig besørge mer omfattende infrastruktur enn ved en utbygging av 1000 m² BRA.

Utbyggers antatte fortjeneste er ikke direkte relevant som grunnlag for fastsetting av bidraget. Kommunen skal ikke motta en andel av et overskudd. Forholdsmessighet skal vurderes ut fra belastningen på området. Innholdet i forholdsmessighetsvilkåret skal i utgangspunktet være upåvirket av om utbyggingen skjer i et område med høye eller lave eiendomspriser. Men også utbyggingsprosjektets bæreevne er relevant. At tiltak må stå i rimelig forhold til utbyggingens art og omfang innebærer også at bedre inntjening, og dermed bedre tåleevne, kan åpne for større bidrag, men kun for å dekke behov i området.

Kravet til forholdsmessighet innebærer at utbygger ikke skal finansiere mer enn den forholdsmessige påkjenningen utbyggers prosjekt medfører for omgivelsene. I tredje punktum i tredje ledd er det presisert at kostnadene som belastes utbygger eller grunneier til tiltaket, må stå i forhold til den belastning den aktuelle utbygging påfører kommunen. Det er kun den andelen av infrastrukturbehovet som utløses av utbyggers prosjekt som kan dekkes gjennom avtalen. Tredje punktum ble tatt inn i lovteksten som en presisering under Stortingets behandling av lovforslaget. Etter departementets syn innebærer ikke denne presiseringen en begrensning utover det som følger av andre setning. Det er altså ikke nødvendig å foreta en konkret vurdering av den nøyaktige belastningen utbyggingen medfører. Det vil ofte være krevende å vurdere om opparbeidelse av et nødvendig tiltak står i forhold til utbyggingen. I de fleste tilfeller må forholdsmessigheten baseres på et estimat eller anslag, ved at partene tar utgangspunkt i gjennomsnittsbetraktninger. For eksempel kan et tiltak om oppgradering av vegnettet være planfaglig nødvendig, men det er ikke gitt at én utbyggers prosjekt alene skaper hele behovet for utbedring av vegnettet.

Kommunen kan derimot øke handlingsrommet for hva som anses som et forholdsmessig bidrag fra utbygger ved at kommunen selv yter mer. Et av formålene bak § 17-3 tredje ledd er å sørge for balanserte avtaler. Tiltaket skal stå i et rimelig forhold til *kommunens bidrag til gjennom-*

føring av planen, slik at kommunen ved egen aktivitet kan øke rommet for utbyggers ytelser etter avtalen. Dette innebærer at innholdet i begrepet «forholdsmessighet» kan påvirkes av kommunens egeninnsats. Dersom kommunen endrer egne investeringsplaner og omprioriterer utbygging av kommunal infrastruktur på en måte som er til fordel for utbyggers prosjekt, kan utbyggeren også påta seg større forpliktelser. Motsatt vil kommunen ha mindre adgang til å forutsette tyngende forpliktelser dersom kommunens rolle er avgrenset til å vedta selve arealplanen. Relevante bidrag fra kommunen kan være at kommunen påtar seg rollen som organisator og samordner mellom de ulike grunneierne, eller at kommunen bidrar med merverdiavgiftsløsninger.

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

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

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

for kollektivanlegg, gang- og sykkelveier enn et lagerbygg på samme størrelse. Beløpet utbyggeren må betale, vil likevel være det samme. Modellen gir derfor liten sikkerhet for at kostnadsbidraget står i forhold til utbyggingens art eller belastningen den påfører kommunen, slik loven krever.»

Forbudet mot sosial infrastruktur

Det følger av plan- og bygningsloven § 17-6 at det kan gis ytterligere bestemmelser om inngåelse av selve utbyggingsavtalen.

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

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

Gjennom rekkefølgekrav kan imidlertid kommunen fastsette bestemmelser om opparbeidelse av både teknisk og sosial infrastruktur innenfor rammen av plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 4 og § 12-7 første ledd nr. 10. Et rekkefølgekrav om sosial infrastruktur vil, på lik linje med annen infrastruktur, i utgangspunktet hindre utbygging frem til det er innfridd. Som følge av forbudet i byggesaksforskriften § 18-1, må imidlertid utbygger

ger i et slikt tilfelle enten søke dispensasjon fra rekkefølgekravet, eller vente til kommunen oppfyller rekkefølgekravet selv. Det er også eksempler på at utbygger uavhengig av utbyggingsavtale har valgt å oppfylle rekkefølgekrav om sosial infrastruktur, for eksempel bygging av barnehage.

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

7.1.4 Rettspraksis om utbyggingsavtaler og rekkefølgekrav

Historisk sett har plan- og bygningslovens regler om utbyggingsavtaler i liten grad vært vurdert av domstolene. I løpet av lovarbeidet med utbyggingsavtaler har det blitt avsagt to høyesterettsdommer og én lagmannsrettsdom, som drøfter ulike problemstillinger knyttet til utbyggingsavtaler. Dommene har til felles at en privat aktør har saksøkt kommunen, fordi den private aktøren mente at kommunen hadde handlet i strid med plan- og bygningsloven. Dommene ble avsagt i 2019 og 2021, og de omtales ofte som Entra-dommen (LB-2019-135154), Mortensrud-dommen (HR-2021-953-A, også omtalt som Selvaag-dommen) og Sunnfjord-dommen (HR-2021-2364-A, også omtalt som Førde-dommen).

Entra-dommen er en lagmannsrettsdom som ble avsagt i 2019, det vil si før høyesterettsdommene forelå. Et sentralt premiss for Entra-dommen er rettens vurdering av adgangen til å føre domstolskontroll med innholdet i utbyggingsavtaler. Retten la til grunn at nødvendighetskriteriet etter plan- og bygningsloven § 17-3 var underlagt forvaltningens frie skjønn. Departementet er uenig i denne vurderingen, og mener at dette ikke er gjeldende rett. Se departementets vurderinger om dette under punkt 7.5.6.4. Tatt i betraktning at det også etter dommen er avsagt to høyesterettsdommer som drøfter nødvendighetsvilkåret etter plan- og bygningsloven § 12-7 første ledd nr. 10 og § 17-3, mener departementet at Entra-dommen ikke legger vesentlige føringer for rettstilstanden.

Mortensrud-dommen gjaldt gyldigheten av et rekkefølgekrav. Dommen klargjør til en viss grad krav til rekkefølgekrav, og har betydning for hvilke rekkefølgekrav det kan inngås utbyggingsavtale om. Høyesterett la til grunn at det er naturlig å se adgangen til å gi rekkefølgebestemmelser etter § 12-7 første ledd nr. 10 i sammenheng med reglene om utbyggingsavtaler, og at reglene bør harmoniseres med hverandre. Det vises her til avsnitt 34, 45, 48 og 58 i dommen. Reglene i § 17-3

ble benyttet som et tolkningsmoment for å fastlegge rammene for rekkefølgekrav etter § 12-7 første ledd nr. 10. Det vises blant annet til forarbeidene til plan- og bygningsloven 1985 § 64 b, nå § 17-3. I Mortensrud-dommens avsnitt 49 og 50 siteres det fra forarbeidene blant annet med hensyn til at «utbyggingen må medføre et konkret behov for ytelsen», «tiltaket må være funksjonelt og planfaglig nødvendig» og at «utbyggingen må være den direkte foranledningen til behovet for ytelsen».

De mest sentrale avsnittene i Mortensrud-dommen er avsnitt 46, 58 og 59. Av avsnitt 46 framgår det at:

«(46) I en utbyggingsavtale kan det altså avtales at utbygger skal besørge eller helt eller delvis bekoste nødvendige infrastrukturtiltak. Et rekkefølgetiltak er ikke i seg selv noe pålegg til utbygger om å gjennomføre eller bekoste tiltak. Men hvor kommunen ikke selv har til hensikt å utføre infrastrukturtiltaket, vil utbygger i praksis gjerne ha valget mellom å gjennomføre tiltaket i tråd med kravet eller å legge utbyggingsprosjektet på is. Rekkefølgekrav vedtas videre ofte i forkant av og i direkte sammenheng med at kommunen inngår eller ønsker å inngå utbyggingsavtale med utbyggeren. Forutsetningen fra kommunens side vil som regel være at rekkefølgekravene skal inntas i en utbyggingsavtale. Også i denne saken synes det å ha vært den opprinnelige planen, jf. brevet fra Eiendoms- og byfornyelsesetaten fra oktober 2014 som jeg viste til innledningsvis. På denne bakgrunn kan jeg slutte meg til følgende vurdering i lagmannsrettens dom:

«Selv om en utbygger gjennom et rekkefølgekrav ikke blir pålagt å gjennomføre eller bekoste tiltaket, kan realiteten være at utbyggerens valg enten er å inngå en utbyggingsavtale som inkluderer rekkefølgekravet eller å unnlate å gjennomføre utbyggingen, med mindre utbygger i stedet velger å gjennomføre tiltaket uten at det inngås en utbyggingsavtale. Dette gjelder særlig der det – som i vår sak – kun er én aktuell utbygger. Kommunen bør således ikke kunne omgå reglene om innholdskravene til utbyggingsavtaler ved å vedta rekkefølgekrav som ikke kan inkluderes i en utbyggingsavtale, dersom realiteten er at rekkefølgekravene utgjør de forpliktelser kommunen vil pålegge utbygger i en utbyggingsavtale.»

Dette oppsummeres i dommens avsnitt 58 og 59 der det framgår at:

«(58) Oppsummert mener jeg at adgangen til å vedta rekkefølgebestemmelser ikke bare begrenses av læren om myndighetsmisbruk. Plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 10 inneholder visse skranker for forvaltningens adgang til å ta slike bestemmelser inn i reguleringsplaner. I tilfeller hvor kommunen ikke selv har til hensikt å utføre tiltaket, må § 12-7 nr. 10 forstås slik: Kommunen kan bare oppstille rekkefølgebestemmelser for å dekke reelle behov som utløses eller forsterkes av utbyggingen, eller for å avhjelpe ulemper denne fører til. I dette ligger at det må være en slik relevant og nær sammenheng mellom tiltaket og utbyggingsprosjektet at det er berettiget å kreve at utbyggingen gjennomføres i en bestemt rekkefølge. Det er ikke i seg selv tilstrekkelig at infrastrukturtiltaket anses formålstjenlig eller ønskelig hvis tiltaket ikke står i en slik sammenheng med det nye prosjektet. Rent fiskale hensyn kan ikke begrunne vedtak etter § 12-7 nr. 10.

(59) Dette innebærer ikke at det enkelte utbyggingsprosjektet må vurderes isolert. Det må tvert om ses i sammenheng med eksisterende bebyggelse og infrastruktur i området, og det avgjørende er hvilke tiltak som samlet sett er nødvendige i nærmiljøet hvis utbyggingen gjennomføres. De såkalte «sumvirkningene» kan med andre ord tas i betraktning, slik at helheten ivaretas. Rekkefølgebestemmelser kan også gjelde tiltak utenfor selve planområdet.»

Departementet er enig i Høyesteretts vurdering om hvilke rekkefølgekrav som lovlig kan inntas i en arealplan. Videre er departementet enig i at det er naturlig å se adgangen til å gi rekkefølgebestemmelser i sammenheng med regler om utbyggingsavtaler, og at krav til nødvendighet etter § 12-7 første ledd nr. 10 og § 17-3 normalt er sammenfallende. Departementet er også enig i at kommunen ikke kan omgå reglene om utbyggingsavtalers innhold ved å vedta rekkefølgekrav som ikke kan inkluderes i en utbyggingsavtale, dersom kommunen ikke selv har til hensikt å oppfylle rekkefølgekravet, og realiteten er at rekkefølgekravene utgjør de forpliktelser kommunen vil pålegge utbygger i en utbyggingsavtale.

Departementet vil likevel understreke at nødvendighetsvurderingen etter § 12-7 første ledd nr. 10 og § 17-3 ikke alltid er sammenfallende. Dette er to selvstendige vilkår som krever en konkret vurdering. Krav til nødvendighet etter § 17-3 kan derfor være strengere enn etter § 12-7 første ledd nr. 10. Det kan imidlertid ikke inngås utbyggingsavtale om ugyldige rekkefølgekrav, fordi disse

ikke vil være nødvendige for gjennomføringen av reguleringsplanen. Dersom nødvendighetsvilkåret etter § 17-3 ikke er oppfylt, medfører ikke dette at et rekkefølgekrav uten videre er ugyldig.

Sammenhengen mellom § 12-7 første ledd nr. 10 og § 17-3 understrekes ytterligere i Sunnfjord-dommen. Den gjaldt krav om tilbakebetaling av et kontantbidrag etter en utbyggingsavtale på grunn av at kommunen ikke oppfylte avtalen som forutsatt. Høyesterett bekreftet uttalelsene i Mortensrud-dommen. I avsnitt 37 i Sunnfjord-dommen framgår det at:

«Etter bestemmelsen kan utbyggingsavtaler bare inngås om rekkefølgetiltak som er nødvendige og forholdsmessige. Nødvendighetsvilkåret er utdypet i Mortensrud-dommen avsnitt 47-50. Dommen gjelder direkte vilkårene i plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 10, men har betydelig vekt også ved tolkningen av nødvendighetsvilkåret i § 17-3 tredje ledd.»

Videre i avsnitt 38–40 viser Høyesterett også til de snevre rammene som fremkommer av forarbeidene, og konkluderer i avsnitt 40:

«Jeg konstaterer etter dette at innholdet i utbyggingsavtaler om rekkefølgetiltak er strengt regulert i § 17-3 tredje ledd.»

Høyesterett konkluderte med at plan- og bygningsloven kun regulerer hva en utbyggingsavtale kan inneholde på avtaleinngåelsestidspunktet. En eventuell avtalerevisjon som følge av etterfølgende omstendigheter måtte derfor hjemles i avtalerettslige regler. Høyesterett slo også fast at en utbyggingsavtale ikke kan benyttes for å oppfylle kommunens generelle økonomiske behov (avsnitt 40). Høyesterett konkluderte med at utbyggingsavtalen var ugyldig som følge av bristende forutsetninger.

Departementet anser at Mortensrud-dommen, sammenholdt med Sunnfjord-dommen, gir betydelige føringer for tolkingen av nødvendighetsvilkåret i § 17-3, og at de forholdsvis snevre grensene som fremkommer i forarbeidene til bestemmelsen fortsatt er gjeldende rett. De avklaringer det syn Høyesterett har lagt til grunn i Mortensrud-dommen og Sunnfjord-dommen, ligger til grunn for departementets lovforslag.

7.1.5 Fylkeskommunal og statlig infrastruktur

Det følger av legaldefinisjonen i plan- og bygningsloven § 17-1 at en utbyggingsavtale er en avtale

mellom grunneier eller utbygger og *kommunen*. En avtale mellom utbygger og staten eller fylkeskommunen er derfor ikke en utbyggingsavtale etter lovens definisjon.

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

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

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

Departementet understreker likevel at det er et krav at private bidrag skal stå i forhold til den belastning den aktuelle utbyggingen påfører kommunen. Dette legger klare begrensninger på hvor stor andel av infrastrukturen det private bidraget kan gjelde. Det må for eksempel være en viss sammenheng mellom den trafikken en rundkjøring forventes å håndtere målt mot den trafikken et bygg antas å medføre og størrelsen på bidraget. Videre må det tas hensyn til den samlede belastning utbyggingsavtalen innebærer for utbygger.

7.1.6 Forholdet til reglene om opparbeidelsesplikt og refusjon

Det følger av plan- og bygningsloven § 18-1 at offentlig veg, vann og avløp frem til og langs den aktuelle utbyggingseiendommen må være ferdig opparbeidet før eiendommen kan bebygges eller fradeles. Dette innebærer en plikt for tiltakshaver til å opparbeide infrastrukturen, og en tilsvarende plikt for kommunen til å pålegge opparbeidelse av infrastrukturen. Kommunen kan med hjemmel i plan- og bygningsloven § 18-2 også kreve opparbeidelse av fellesareal og av parkbelte i industriområde før tillatelse gis. Opparbeidelsesplikten kan derfor omfatte infrastruktur utover det utbyggers eget prosjekt har behov for. For eksempel kan utbygger kun ha behov for infrastruktur frem til utbyggingseiendommen, og ikke langs eiendommen. Den lovfestede opparbeidelsesplikten gjelder uavhengig av eventuelle rekkefølgekrav i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan.

Opparbeidelsesplikten gjelder kun infrastruktur nevnt i § 18-1 og § 18-2. Plan- og bygningsloven gir ikke kommunen hjemmel til å pålegge utbygger å opparbeide annen eller mer omfattende infrastruktur. Skal utbygger forplikte seg til å besørge eller bekoste annen infrastruktur, må det gjøres gjennom en utbyggingsavtale.

Loven angir klare rammer for hva som kan kreves opparbeidet, men stiller ikke krav om forholdsmessighet for tiltakene som omfattes av opparbeidelsesplikten. Dermed kan opparbeidelsesplikten gjelde infrastruktur som dekker flere eiendommer enn det som lovlig kan avtales i en utbyggingsavtale. Dette kan utgjøre betydelige kostnader for utbygger, som ikke fullt ut kompenseres gjennom refusjonsreglene. Utbygger kan kreve refusjon av deler av opparbeidelseskostnaden for infrastruktur fra andre grunneiere etter plan- og bygningsloven § 18-3 flg.

For utbyggingsavtaler hvor grunneiers eller utbyggers forpliktelser etter plan- og bygningsloven § 17-3 andre til fjerde ledd i det alt vesentlige omfattes av plan- og bygningsloven § 18-1 og § 18-2, kan kommunen unnta fra saksbehandlingsreglene i § 17-2 og § 17-4. Dette følger av byggesaksforskriften § 18-2.

7.1.7 Merverdiavgift på offentlig infrastruktur

Merverdiavgiften på 25 % utgjør 20 % av byggekostnadene til offentlig infrastruktur. Merverdiavgift kan etter omstendighetene unngås som kostnad. Både for kommunen og for utbyggere er det

sentralt å hensynta merverdiavgiftsregelverket når utbyggingsavtalen utformes. I denne sammenheng er det et skille mellom prosjekter der utbyggeren skal bidra gjennom betaling av et kontantbidrag og prosjekter hvor utbyggeren skal bidra med realytelser. I førstnevnte tilfelle er ikke merverdiavgiften en kostnad for utbygger. Men dersom utbygger skal bidra med en realytelse, vil merverdiavgiften bli en kostnad hvis ikke utbygger har rett til fradrag. Kommunen vil derimot som oftest ha rett til fradrag eller kompensasjon på kostnader til infrastruktur kommunen selv opparbeider.

Der utbyggers ytelse etter utbyggingsavtalen er et rent kontantbidrag (anleggsbidrag) er det kommunen som er byggherre for infrastrukturen og avtalepart med entreprenøren. Kommunen kan gjøre fradrag eller kreve kompensasjon for inngående merverdiavgift på fakturaene fra entreprenøren, og derigjennom få løftet av merverdiavgiften. Ved bruk av anleggsbidragsmodellen blir merverdiavgiften løftet av løpende i byggeperioden, og ingen likviditetsulempe eller merverdiavgiftskostnad oppstår for hverken kommunen eller den private part. Anleggsbidraget som oppkreves kan derfor ta utgangspunkt i byggekostnader eksklusive merverdiavgift.

Realytelser er ferdig bygget infrastruktur. I prosjekter hvor de private utbyggerne skal bidra med realytelser er det utbygger som er byggherre for og løpende finansierer infrastrukturen, for deretter å overdra den til kommunen vederlagsfritt ved ferdigstillelse. Den private utbyggeren har ikke effektiv fradragsrett for merverdiavgift på byggekostnadene, enten fordi det ikke er fradragsrett i utgangspunktet eller fordi merverdiavgiften må tilbakebetales på grunn av justeringsreglene. Dersom kommunen og den private utbyggeren inngår et samarbeid om merverdiavgift gjennom den såkalte justeringsmodellen, er det imidlertid mulig å få løftet av merverdiavgiften. Det er to varianter av justeringsmodellen som praktiseres, avhengig av om den private utbyggeren har rett til fradrag for merverdiavgift eller ikke ved utbyggingen av infrastrukturen.

I begge tilfeller inngås en avtale om at kommunen over ti år får merverdiavgiften refundert. Dette gjøres gjerne i utbyggingsavtalen, men kan også gjøres i en separat avtale. Det vil følge av avtalen hvor stor andel av refundert merverdiavgift som tilfaller utbygger, og hvor mye som beholdes av kommunen. I hvilken grad kommunene inngår avtaler om merverdiavgiftskompensasjon med utbygger varierer. Enkelte kommuner ønsker ikke å inngå slike avtaler. Det gir kommu-

nen en mulig økonomisk fordel på 25 % av infrastrukturkostnaden, da kommunen dermed selv kan ende opp med retten til merverdiavgiftskompensasjon. Det er stor variasjon i hvor stor andel kommunen beholder. I noen tilfeller betinger kommunen seg det som er nødvendig for å dekke egen administrasjon. Andre kommuner har betinget seg betydelig større andeler, slik at refundert merverdiavgift blir en gevinst for kommunen. Om en slik praksis har betydning for om de rettslige rammene for utbyggingsavtalers innhold i plan- og bygningsloven § 17-3 er overskredet er ikke eksplisitt avklart. Departementet mener imidlertid på generelt grunnlag at en utbyggingsavtale ikke kan gi kommunen et overskudd for kommunen utover det som er nødvendig for å løse infrastrukturbehovene som følger av § 17-3.

7.1.8 Forholdet til anskaffelsesregelverket og statsstøtteregelverket

Offentlige anskaffelser

Kommunene må som offentlig oppdragsgiver følge regelverket for offentlige anskaffelser. Regelverket krever som hovedregel at det gjennomføres anbudskonkurranse om anskaffelser av bygge- og anleggskontrakter og rådgivningstjenester etter nærmere bestemte prosedyrer. Forklingsutvalget skrev i NOU 2014: 4 *Enklere regler – bedre anskaffelser*, punkt 12.3.4 at det etter gjeldende rett er usikkert om, og eventuelt i hvilken grad, regelverket om offentlige anskaffelser er til hinder for å inngå utbyggingsavtaler i henhold til plan- og bygningsloven kapittel 17.

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

Spørsmålet om en avtale som inngås av en offentlig oppdragsgiver er omfattet av regelverket for offentlige anskaffelser kan også oppstå der kommunen inngår en utbyggingsavtale med utbygger. Det kan for eksempel være der utbygger skal utføre bygge- og anleggsarbeider som delvis finansieres av kommunen. Klagenemnda for offentlige anskaffelser har 2. juni 2014 i sak

2013/35 behandlet spørsmålet om en utbyggingsavtale var en ulovlig direkteanskaffelse i strid med anskaffelsesregelverket. Klagenemnda foretok en gjennomgang av praksis fra EU-domstolen. Konklusjonen til klagenemnda var at den aktuelle utbyggingsavtalen ikke var en kontrakt som er omfattet av anskaffelsesregelverket. Om utbyggingsavtaler generelt er omfattet av anskaffelsesregelverket uttalte klagenemnda:

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

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

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

Forholdet til statsstøtteregelverket

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

Noen sentrale forutsetninger for at det skal foreligge ulovlig statsstøtte er blant annet at det må dreie seg om en økonomisk fordel, som foretaket ikke kunne oppnådd under normale markedsmessige forhold. Videre må støtten begunstige et enkelt foretak eller produksjonen av enkelte varer

eller tjenester (selektivitetsvilkåret). Støtten må også være konkurransevidende.

Etter departementets vurdering er det ingen direkte sammenheng mellom utbyggingsavtaler og statsstøtteregulverket. Departementet mener derfor at ordinære planprosesser og utbyggingsavtaler ikke kan føre til forhold som strider mot statsstøtteregulverket.

7.1.9 Nærmere om modeller for finansiering og gjennomføring av utbygging som har utviklet seg i praksis

Kommunene har utviklet egne modeller for å finansiere og gjennomføre utbygging av felles offentlig infrastruktur innenfor et større område. Modellene regulerer den enkelte deltakers bidrag og forpliktelser knyttet til utbygging av infrastruktur som er nødvendig for at hele planen skal bli realisert. Et fellestrekk for modellene som brukes i forbindelse med inngåelse av utbyggingsavtaler, er at de er avtalekonstruksjoner som må holdes innenfor rammene av plan- og bygningsloven § 17-3 tredje ledd.

En modell er at utbyggerne betaler hele eller deler av opparbeidelseskostnadene til den offentlige infrastrukturen, mens det er kommunen som er byggherre for og blir eier av infrastrukturen. Kontantbidragsmodellens hovedformål er å sikre gjennomføring av reguleringsplanen gjennom utbyggers bidrag til finansiering, samtidig som kommunen bevarer kontroll som byggherre for infrastrukturen. Dette innebærer at kommunen må kartlegge infrastrukturbehovet for området, og kalkulere kostnadene for den enkelte infrastrukturen på et tidlig tidspunkt. Et eksempel er Oslo kommunes veiledende plan for offentlig rom (VPOR). Oslo kommune gjennomfører kartleggingen som et dokument uten status i plan- og bygningsloven, kjent som «VPOR-modellen» eller «Ensjømodellen».

En variant er at kommunen overlater mye av det praktiske til utbygger. Slike avtaler kan også inngås for å håndtere merverdiavgift, jf. også punkt 7.1.7 om merverdiavgift. Utbygger betaler fortsatt kontantbidrag til kommunen, som er byggherre for utbyggingen av infrastrukturen. Av hensyn til merverdiavgiftsregulverket er det sentralt at kommunen beholder en del av byggherreprisikoen. Utbygger håndterer imidlertid alt det praktiske rundt byggherrollerollen, for eksempel inngåelse av entreprisetavle på kommunens vegne og oppfølging av byggeprosjektet. Denne varianten av kontantbidragsmodellen betegnes ofte «Valdresmodellen».

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

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

Modellene kan kombineres. Eksempelvis kan en utbyggingsavtale inngått etter kontantbidragsmodellen også inneholde elementer der utbygger skal yte reytelser innenfor rammen av § 17-3 tredje ledd. Tilsvarende kan en utbyggingsavtale inngått etter reytelsesmodellen også inneholde elementer av kontantbidragsforpliktelser, men dette er mindre vanlig.

7.2 Behov for endringer

Er dagens rammer hensiktsmessige?

Utgangspunktet for dagens regler om utbyggingsavtaler oppfattes i hovedsak som gode av både kommunene og næringen, og det er enighet om at utbyggingsavtaler har bidratt positivt til både byggeprosjektene og områdene de berører. Private bidrag gjennom utbyggingsavtaler kan motivere kommunene til å tilrettelegge for boligbygging gjennom infrastrukturinvesteringer. Kommuner kan være tilbakeholdende med hensyn til infrastrukturinvesteringer som følge av politiske prioriteringer eller finansiell risiko, men utbyggerbidrag kan bidra til å redusere disse utfordringene.

Selv om dagens ordning med utbyggingsavtaler anses som et godt utgangspunkt, mener flertallet av utbyggerne at manglende forutsigbarhet og dårlig gjennomførte forhandlinger er problematisk. Tilbakemeldinger departementet har mottatt fra kommuner og utbyggere, samt relevante rettsaker, tyder på at ordningen ikke fungerer optimalt.

Skjønnsmessige regler og tidkrevende prosesser

Skjønn er sentralt i reglene om utbyggingsavtaler. Dette innebærer at vurderingen av om vilkårene for å inngå en utbyggingsavtale er oppfylt, må vur-

deres konkret i hver enkelt sak. Dagens ordning fører derfor ofte til kompliserte prosesser ved avtaleinngåelsen. Forhandlingene om utbyggingsavtaler kan være tidkrevende, spesielt i komplekse utbyggingsområder hvor aktørene har motstridende interesser. I 2018 fant Samfunnsøkonomisk analyse AS i sin rapport *Finansiering av offentlig infrastruktur i utbyggingsområder* at 30 % av kommunene med erfaringer med utbyggingsavtaler, opplever at uenighet mellom grunneiere ofte eller svært ofte bidrar til forsinkelser. I tillegg svarer 35 % av kommunene at uenighet omkring omfanget av krav til utbygger i utbyggingsavtaler, fører til at boligprosjektet forsinkes i noen, stor eller svært stor grad. I Bygg21s rapport fra 2018 om *Utbyggingsavtaler – byrdefordeling i ubalanse*, fremkommer det at 23 % av utbyggere mener at forsinket gjennomføring er én av de viktigste årsakene til at forhandlingene om utbyggingsavtaler ikke har fungert optimalt.

I verste fall kan forhandlingene skape uenighet, som eventuelt må løses gjennom rettssystemet. Dette medfører kostander for samfunnet og krever ressurser fra både det offentlige og utbyggere.

Uforutsigbarhet

En utfordring med dagens praktisering av regelverket er manglende forutsigbarhet for utbygger eller grunneier. Reglene om utbyggingsavtaler er som nevnt i stor grad basert på skjønn. For at en utbyggingsavtale skal kunne inngås, må infrastrukturen være nødvendig for gjennomføringen av utbyggingen. Utbyggers forpliktelse etter utbyggingsavtalen må også stå i et rimelig forhold til utbyggingens art, omfang og den belastning utbyggingen medfører for kommunen. Hva som anses som nødvendig og forholdsmessig kan imidlertid variere fra kommune til kommune. Uforutsigbarhet svekker rettssikkerheten og kan hemme produktiviteten i næringen. Det fører til ineffektiv ressursbruk, ettersom utbyggerne må sikre seg mot uforutsette kostnader. Samtidig kan det gi større aktører en konkurransefordel, da de ofte er bedre rustet til å håndtere risiko knyttet til uforutsigbarhet.

Et problem er at krav som stilles i en utbyggingsavtale ofte først blir kjent under avtaleforhandlingene. Videre er det stor variasjon i hva kommunene krever at utbygger finansierer. Dette har ført til økt bruk av veiledende planer for å synliggjøre forventninger og kostnader til hva som vil inngå i en utbyggingsavtale på et tidligere tidspunkt. En ulempe er imidlertid at slike veiledende

planer ikke er juridisk bindende og ofte ikke er tilstrekkelig konsekvensutredet. Dermed sikrer de ikke nødvendigvis medvirkning fra sentrale aktører, som grunneiere, utbyggere eller statlige sektormyndigheter.

Gratispassasjerer

Gjeldende regler innebærer at avtaler om infrastrukturbidrag må omfatte infrastruktur som ikke allerede er opparbeidet eller sikret (finansiert). Dette kan medføre at enkelte utbyggere velger å vente med utbygging, slik at andre utbyggere som ikke kan vente, må bære hele kostnaden. Ifølge Bygg21s rapport fra 2018 om *Utbyggingsavtaler – byrdefordeling i ubalanse*, mener litt over 40 prosent av private utbyggere at byrdefordelingen mellom utbyggere ikke er rettferdig, noe som tyder på at gratispassasjerproblematikken er reell. Dette samsvarer også med tilbakemeldingene departementet har mottatt fra utbyggere og kommuner.

Gratispassasjerproblematikken kan også føre til at byrden blir så stor for enkelte utbyggere at utbyggingen forsinkes eller må reduseres i omfang. Dette resulterer i færre boliger på markedet og høyere boligpriser. En jevnere byrdefordeling kan forebygge slike konsekvenser.

Dagens bruk av utbyggingsavtaler

Det inngås mange utbyggingsavtaler med stor variasjon i innhold. Lovligheten av avtalene kan ikke vurderes gjennom klagebehandling, men må prøves for domstolene. Det er imidlertid lite rettspraksis på området, og få konkrete vurderinger av enkeltavtaler, jf. punkt 7.1.4. Vurderingen av om dagens bruk av utbyggingsavtaler er i samsvar med regelverket, må derfor primært baseres på innspill fra aktørene selv.

Utbyggersiden og kommunene har ulike oppfatninger om hva som er utfordringene ved dagens praksis. Utbyggerne uttrykker misnøye. De mener at kommunene overskrider de rettslige rammene for utbyggingsavtalers innhold i § 17-3, særlig kravene om nødvendighet og forholdsmessighet. Utbyggerne oppgir at de unnlater å protestere på utbyggingsavtalens innhold av frykt for forsinkelser i utbyggingsprosjektet. De viser også til at frykt for negative konsekvenser for fremtidige prosjekter i kommunen gjør det vanskelig å utfordre lovstridige utbyggingsavtaler i domstolene. Kommunene mener derimot at bruken av utbyggingsavtaler er lovlig og nødvendig for å sikre utbygging i pressede områder. De peker på

tidkrevende avtaleforhandlinger som den største utfordringen med dagens regelverk.

Departementet har ingen konkrete eller objektive opplysninger som tilsier at direkte ulovlige utbyggingsavtaler inngås i stor grad. Det er heller ikke grunnlag for å hevde at kommuner bevisst bryter reglene om utbyggingsavtaler. Tilbakemeldinger fra utbyggerne tyder imidlertid på at forutberegneligheten oppfattes som dårlig, og at det forekommer avtaleprosesser uten reelle forhandlinger.

For øvrig er merverdikompensasjon et viktig tema som mange utbyggere ønsker klarere rammer for og økt forutsigbarhet rundt.

7.3 Høringsforslaget

7.3.1 Om høringsforslaget i 2021

I 2021 ble forslag om endringer i plan- og bygningsloven (fortetting, transformasjon og utbyggingsavtaler mv.) sendt på høring. Departementet foreslo at forslag til ny områdemodell innebar at infrastrukturbehov og kostnader til dette skulle fastsettes og fordeles i arealplan. Utbyggingsavtaler ble foreslått som et alternativ der det ikke var vedtatt en områdemodell. Departementet foreslo i stor grad å videreføre gjeldende regler for utbyggingsavtaler, men med noen presiseringer og justeringer.

7.3.2 Om høringsforslaget i 2023

7.3.2.1 Generelt

Forslaget som ble sendt på høring i 2023 tilsvarte i stor grad det som var på høring i 2021, men det ble foreslått endringer i lovstrukturen. Forslaget ble likevel sendt på ny høring, slik at forslaget til hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur kunne ses i sammenheng med reglene om utbyggingsavtaler. Til sammen tar forslagene sikte på å balansere kommunens behov for å finansiere infrastruktur, med utbyggernes behov for rettferdighet og forutsigbarhet i gjennomføringen av prosjektene. Formålet med endringene er derfor å klargjøre gjeldende rett, og fremme forutsigbarhet og rettferdighet i kostnadsfordelingen ved gjennomføring av utbyggingsprosjekter.

7.3.2.2 Høringsforslaget om lovens definisjon av utbyggingsavtaler

Departementet foreslo å tydeliggjøre definisjonen av utbyggingsavtaler i § 17-1. Forslaget er kun

ment som en språklig forenkling for å gjøre bestemmelsen lettere å forstå.

7.3.2.3 Høringsforslaget om adgangen til å kreve eller inngå utbyggingsavtaler

Departementet foreslo å kodifisere gjeldende rett i ny § 17-2 om at utbyggingsavtaler er frivillige og at kommunen ikke kan kreve utbyggingsavtale som en forutsetning for utbygging. Det ble også foreslått at utbyggingsavtaler ikke kan inngås for eiendommer som omfattes av hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur.

7.3.2.4 Høringsforslaget om forutsigbarhetsvedtak

Departementet foreslo å videreføre kravet om forutsigbarhetsvedtak for utbyggingsavtaler i ny § 17-3, men med en tydeligere overskrift og enkelte presiseringer. Det ble foreslått at forutsigbarhetsvedtaket skal bli mer informativt ved at kommunen så langt som mulig skal synliggjøre hvilke områder og typer infrastruktur som kan inngå i utbyggingsavtaler. Det er fortsatt kommunestyret som skal fatte forutsigbarhetsvedtaket, og bestemmelsen om medvirkning fra berørte grupper og myndigheter ble foreslått videreført.

7.3.2.5 Høringsforslaget om innholdet i utbyggingsavtaler

Departementet foreslo å tydeliggjøre innholdet i utbyggingsavtaler ved å dele opp gjeldende § 17-3 i to bestemmelser, det vil si § 17-4 om utbyggingsavtalens innhold og § 17-5 om grunneiers eller utbyggeres bidrag til infrastruktur.

Forslaget til ny § 17-4 presiserer at en utbyggingsavtale kan regulere at grunneier eller utbygger skal besørge, bekoste eller forskutere infrastruktur som følger av arealplan. Infrastrukturtiltaket som utbyggingsavtalen gjelder, må også være *nødvendig* for gjennomføringen av planvedtaket. Etablering av infrastrukturtiltaket må altså være et krav i planen for at utbyggingen kan skje. Det er ikke tilstrekkelig at kommunen har hjemmel til å vedta kravet. Forslaget innebærer imidlertid ikke at alle detaljer ved infrastrukturtiltaket må framgå eksplisitt av planbestemmelsen. Utbyggingen må også skape behov for infrastrukturen. Departementet foreslo å presisere at avtalen kun kan gjelde infrastruktur som ikke allerede er tilstrekkelig etablert. Utbyggingsavtalene vil dermed ikke

kunne brukes for å unngå såkalte gratispassasjerer. For å unngå dette, må kommunene benytte seg av hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur. Det ble videre foreslått å presisere at kostnader til drift av infrastrukturanlegg, etter at kommunen har overtatt tiltaket, heller ikke kan inngå i en utbyggingsavtale. Det samme gjelder generelle og administrative kostnader kommunen får som følge av utbygging. Dette kan for eksempel være kostnader til drift av kommunale anlegg, kostnader til flere busser i kollektivtilbudet eller kostnader til å utvide staben i kommuneadministrasjonen.

Forslaget til ny § 17-5 viderefører krav om forholdsmessighet mellom grunneiers eller utbyggers bidrag til infrastruktur og utbyggingen på eiendommen. Forholdsmessighetsvurderingen skal sikre at grunneiers bidrag er større enn utbyggingsens forventede belastning på infrastrukturen. Forslaget innskrenker hvor stor andel av infrastrukturen en grunneier eller utbygger kan betale for. Forslaget medfører ikke endringer i adgangen til å avtale bidrag fra grunneier i form av realytelser, altså at en (eller flere) grunneiere/utbygger(e) står for opparbeidelsen av infrastrukturtiltaket. Forpliktelsen som grunneier påtar seg, må være innenfor rammene som gjelder for utbyggingsavtalen.

I ny § 17-6 foreslo departementet å videreføre forbudet mot sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler, men at forbudet tas inn som en egen bestemmelse i loven. Bestemmelsen i byggesaksforskriften § 18-1 foreslås dermed opphevet.

7.3.2.6 Høringsforslaget om saksbehandling, dispensasjon m.m.

Departementet foreslo å videreføre gjeldende § 17-7, men foreslo å begrense departementets adgang til å gi samtykke til å fravike reglene i plan- og bygningsloven kapittel 17. Det ble foreslått at departementet bare kan gi samtykke dersom søknaden gjelder regler i nye §§ 17-4, 17-5 og 17-6, samt at samfunnsmessige interesser tilsier det, og at grunneier eller utbygger er enig. Departementet foreslo å videreføre gjeldende regler om saksbehandling og offentlighet i ny § 17-8, med noen mindre språklige endringer. Gjeldende § 17-4 femte ledd ble foreslått flyttet til ny § 17-2 andre ledd. Departementet foreslo å videreføre gjeldende rett om at utbyggingsavtaler ikke kan påklages i ny § 17-9, samt presisere at vilkårene for innholdet i utbyggingsavtaler er gjenstand for rettsanvendelsesskjønn.

7.4 Høringsinstansenes syn

7.4.1 Generelt

Til høringen i 2023 mottok departementet 74 høringsuttalelser, der litt over halvparten omhandler forslaget om utbyggingsavtaler.

Totalt 26 høringsinstanser støtter høringsforslaget helt eller delvis med tilleggsmærknader. Det er *Advokatforeningen*, *Akershus fylkeskommune*, *Asplan Viak*, *Bane NOR SF*, *Bane NOR Eiendom AS*, *Bjørnaffjorden kommune*, *Boligprodusentenes Forening*, *Buskerud fylkeskommune*, *Bykle kommune*, *Bærum kommune*, *Fredrikstad kommune*, *Helse Midt-Norge RHF*, *Holmestrand kommune*, *Horten kommune*, *Kinn kommune*, *Lillestrøm Eiendomsforum*, *Lillestrøm kommune*, *Nordre Follo kommune*, *Norges Bondelag*, *Norsk Eiendom*, *Norske Boligbyggelags Landsforbund SA*, *OBOS BBL*, *Samskipnadsrådet*, *Sola kommune*, *Statsbygg*, *Tekna Samfunnsutviklerne* og *Østfold fylkeskommune*. Generelt er det bred støtte for at muligheten til å inngå utbyggingsavtaler videreføres. Flere utbyggere og private aktører er positive til mer forutsigbare og tydeligere rammer for innholdet i utbyggingsavtaler. Flere aktører uttrykker også støtte for å tydeliggjøre lovbestemmelsene.

Totalt 14 høringsinstanser motsetter seg lovforslaget. Det er *Arendal kommune*, *Asker kommune*, *Bergen kommune*, *Drammen kommune*, *Kristiansand kommune*, *KS – Kommunesektorens organisasjon*, *Lørenskog kommune*, *Moss kommune*, *Norsk Kommunalteknisk Forening (NKF)*, *Norsk Vann*, *Oslo kommune*, *Stavanger kommune*, *Trondheim kommune* og *Ålesund kommune*. Kommunene som har avgitt uttalelse påpeker at forslagene til endringer i § 17-3 om utbyggingsavtalers innhold ikke oppfattes som presiseringer, men som en innskrenkning. Kommunene, sammen med KS, motsetter seg en slik innskrenkning og mener at rammene for utbyggingsavtaler bør forbli som de er i dag.

7.4.2 Definisjon av utbyggingsavtale

Seks høringsinstanser har uttalt seg til forslaget. *Advokatforeningen*, *Arendal kommune*, *Bergen kommune*, *Norsk Kommunalteknisk Forening*, *Stavanger kommune* og *Trondheim kommune* er generelt positive til å forenkle definisjonen av utbyggingsavtaler, men har likevel innspill til forslaget.

Norsk Kommunalteknisk Forening og kommunene *Arendal*, *Bergen*, *Stavanger* og *Trondheim* er

skeptiske til om tilføysen «som planmyndighet» er formålstjenlig. De mener at tillegget bør tas ut eller at det bør tydeliggjøres hva som menes med «kommunen som planmyndighet». Presiseringen kan ellers skape usikkerhet om kommunen opptrer som planmyndighet eller ikke. Trondheim kommune spør om avtalen er et enkeltvedtak og om det er klageadgang. Norsk Kommunalteknisk Forening og Bergen kommune mener formuleringen «ved utbygging av eiendom» er upresis i tilfeller hvor avtaler inngås før utbyggingen realiseres. Bergen kommune foreslår å avslutte definisjonen etter «arealplan», eller å endre «ved» til «i forbindelse med». Norsk Kommunalteknisk Forening og Bergen kommune påpeker at utbyggingsavtaler normalt kan transporteres etter kommunens samtykke, og er uenige i at «det er den som er ansvarlig for gjennomføringen av utbyggingen, som er ansvarlig for forpliktelsen som følger av utbyggingsavtalen». Bergen kommune viser til at kommunen normalt ikke kan nekte transport av utbyggingsavtaler uten saklig grunn, og at kommunen anser en slik løsning som en balanse mellom hensynet til partene og partenes behov i avtaleforholdet.

7.4.3 Adgangen til å kreve eller inngå utbyggingsavtale

Ti høringsinstanser har uttalt seg til forslaget. *Asplan Viak* mener forslaget er utydelig på om utbyggingsavtaler kan benyttes som i dag. *Norsk Kommunalteknisk Forening* mener endringsforslagene er unødvendige, og ønsker at gjeldende regler videreføres. *Bergen kommune* mener det bør framgå at utbyggingsavtale ikke kan inngås før arealplan er vedtatt, og at ingen avtaleparter, herunder utbygger eller grunneier, kan kreve utbyggingsavtale. *Sola kommune* mener forslaget er for vidt og generelt formulert, og viser til at de kan beslutte å ikke vedta en reguleringsplan fordi finansiering for infrastruktur ikke er på plass. Dette kan imidlertid oppfattes som et krav om utbyggingsavtale.

Kommunene Asker, Bærum, Oslo og Trondheim mener at utbyggingsavtaler må være et likestilt alternativ til ordningen med hensynssone for grunneierfinansiering. Det vises til at det er behov for en mer fleksibel regel, og at valgfriheten må være reell.

Bergen kommune foreslår at forslaget i tredje ledd forkortes til «Utbyggingsavtale kan ikke inngås for eiendommer som har fått krav om grunneierfinansiering av infrastruktur etter kapittel 12 A.» *Boligprodusentenes Forening* mener at hensynssone med grunneierfinansiering bør benyttes

i fortetnings- og transformasjonsområder, og at utbyggingsavtaler bør benyttes i områder med færre grunneiere. *Bjørnafforden kommune* ønsker flere felles regler for både hensynssone for grunneierfinansiering og utbyggingsavtaler.

7.4.4 Forutsigbarhetsvedtak

Seks høringsinstanser har uttalt seg til forslaget. *Advokatforeningen* er positiv til presiseringer som gir økt bevissthet og forutsigbarhet, og ønsker et sterkere fokus på realistiske kostnadsestimater i planarbeidet. *Bergen kommune* mener at tilføysen i § 17-3 første ledd tredje punktum er klargjørende og en nyttig presisering, men at overskrift og ordlyd i gjeldende bestemmelser er enklere å forstå. Kommunen støtter intensjonen om å legge til rette for medvirkning, men spør om dette hører naturlig hjemme i bestemmelsen. *Asplan Viak* påpeker at de fleste forutsigbarhetsvedtak gir liten eller ingen forutsigbarhet for utbyggere. *Norsk Kommunalteknisk Forening* mener endringsforslagene er unødvendige, og ønsker at gjeldende ordlyd videreføres. *Lillestrøm kommune* mener at «bør» gir tilstrekkelig oppfordring til kommunene om å fatte forutsigbarhetsvedtak. *Statens vegvesen* påpeker at omtalen av forutsigbarhetsvedtak i høringen kan oppfattes å være i motstrid med hovedregelen om at statlig infrastruktur ikke er omfattet av ordningen om grunneierfinansiering av infrastruktur.

7.4.5 Innholdet i utbyggingsavtaler

20 høringsinstanser har uttalt seg til forslagene. *Advokatforeningen*, *Bjørnafforden kommune*, *Boligprodusentenes Forening*, *Norsk Eiendom*, *OBOS BBL*, *Sola kommune* og *Statsbygg* støtter forslagene helt eller delvis.

Advokatforeningen mener innskrenkningene i forslaget ikke er større enn hva som følger av gjeldende rett. Foreningen viser til spørsmål om betydningen av ordet «eller» i gjeldende § 17-3 om at grunneier eller utbygger «skal besørge helt eller delvis bekoste tiltak». Det bør avklares om det kan inngås utbyggingsavtale som regulerer at utbygger både skal besørge og helt eller delvis bekoste infrastruktur.

Trondheim kommune foreslår at lovteksten endres til «besørge og/eller helt eller delvis bekoste», slik at det framgår at det er mulig å kombinere forpliktelser i utbyggingsavtaler. *Sola kommune* påpeker at nødvendighetsvurderingen etter § 12-7 og kapittel 17 i størst mulig grad bør være sammenfallende.

Advokatforeningen, Bjørnafjorden kommune og Stavanger kommune mener at krav til nødvendighet og forholdsmessighet bør ha lik ordlyd i regelen om hensynssone om grunneierfinansiering og utbyggingsavtaler. Kommunene ønsker at det utarbeides retningslinjer om hvordan vurderingene skal gjøres. *Bjørnafjorden kommune, Boligprodusentenes Forening og Norske Boligbyggelags Landsforbund SA* støtter klargjøring av krav til nødvendighet og forholdsmessighet. Boligprodusentenes Forening ønsker flere eksempler. *OBOS BBL* etterlyser klargjøring av nødvendighetsvilkåret i lys av nyere rettspraksis, og viser til at det er et stort behov for presisering av krav til forholdsmessighet.

OBOS BBL og Norsk Eiendom savner omtale av merverdiavgift. Norsk Eiendom ber om at det klargjøres at kommunens andel av refundert merverdiavgift skal begrenses til dekning av administrasjonskostnadene ved justeringsavtalen.

Arendal kommune, Asker kommune, Bergen kommune, Kristiansand kommune, KS – Kommunesektorenes organisasjon, Moss kommune, Norsk Kommunalteknisk Forening, Norsk Vann, Oslo kommune, Stavanger kommune og Trondheim kommune støtter ikke forslaget. Flere av kommunene mener det er viktig at dagens anvendelsesområde for utbyggingsavtaler ikke innskrenkes. KS mener begrensningene i adgangen til å inngå utbyggingsavtale ikke er tilfredsstillende begrunnet, og i strid med forholdsmessighetsprinsippet i kommuneloven § 2-2.

Asker og Moss kommune mener et skjerpet krav til forholdsmessighet kan medføre at det inngås færre utbyggingsavtaler, fordi kommunen ikke har råd til å påta seg økonomiske forpliktelser som forholdsmessighetsvurderingen medfører. Asker kommune mener plikten etter plan- og bygningsloven kapittel 18 må ses som en grunnbyrde som ikke påvirker forholdsmessighetsvurderingen.

Moss kommune mener at en innskrenkning av adgangen til å inngå utbyggingsavtaler om tiltak som kun tjener utbyggers eiendom indirekte, vil skape usikre rammebetingelser for kommunen, hindre raskere utbygging, og føre til flere konflikter og urealiserte planer. Det vil være uheldig å innskrenke adgangen til å ta administrasjonsgebyr i forbindelse med avtaler om merverdiavgift, og forslaget åpner for at kommunene ufrivillig blir bidragsytere til at merverdiavgift som ikke skulle vært fradragsført, feilaktig blir tatt med i justeringsoppstillingen.

Stavanger kommune mener at ny § 17-4 begrenser avtalefriheten, og spør om det ikke kan

inngås utbyggingsavtale om andre forhold enn nevnt i bestemmelsen. Etter deres syn er det viktig at det kan inngås utbyggingsavtale om tiltak som ikke bare tjener grunneier/utbyggers eiendom.

Bergen kommune og Norsk Kommunalteknisk Forening mener at forslag til ny § 17-4 gir bedre struktur for utbyggingsavtalers innhold, men foreslår at kravet til nødvendighet endres til at infrastrukturtiltaket vil være «til nytte eller tjene utbyggingseiendommen». De foreslår at forskutteringsmuligheten i ny § 17-4 første ledd bokstav b ikke begrenses til «kommunal» infrastruktur, men endres til «offentlig» infrastruktur. Videre foreslår instansene å fjerne ny § 17-4 andre ledd fordi det fremstår som overflødig, og i alle tilfeller bør formuleringen «tilstrekkelig etablert» utgå. Det er unødvendig å lovfeste at avtaler ikke kan omfatte driftskostnader for ferdigstillelse av tiltak.

Norsk Kommunalteknisk Forening er i utgangspunktet positiv til å stramme inn grensene for privates bidrag etter ny § 17-5, men kritisk til tilnærmingen og mener at forslaget kan gi tilfeldige utfall. *Trondheim kommune* mener at forholdsmessighetsvurderingen av utbyggers bidrag etter ny § 17-5 vil være praktisk vanskelig å vurdere. Forslaget gir en forventning om at kommunen vil finansiere den delen av belastningen på infrastrukturen som ikke direkte kan henføres til utbyggingen av eiendommen. Kommunen mener at mer relevante kriterier for kommunens finansieringsansvar er om det dreier seg om hovedanlegg og i hvilken utstrekning samfunnet utenom den aktuelle utbyggingen vil benytte infrastrukturen. Kommunen mener at dette ikke kan vurderes kun fra utbyggers perspektiv.

Bergen kommune er positive til prinsippet om forholdsmessighet i ny § 17-5, men mener bestemmelsen er praktisk utfordrende, ressurskrevende og kan gi utilsiktede konsekvenser. Kommunen ber departementet klargjøre ordlyden om at kommunens bidrag kan øke private bidrag. Kommunen mener gjeldende § 17-3 synliggjør konsekvensene og rammene ved kommunens bidrag på en bedre og mer forutsigbar måte. Videre anser kommunen avgrensningen i ny § 17-5 andre ledd som unødvendig, fordi avtaleinngåelse er frivillig.

Oslo kommune mener at forslagene i for stor grad begrenser hva som kan avtales i utbyggingsavtaler. Kommunen viser til nyere rettspraksis, og ber om en klargjøring av prinsipper for «sumvirkninger». Det er uklart for kommunen om forslaget endrer gjeldende rett om hva som er nødvendig og forholdsmessig. Kommu-

nen ber departementet klargjøre hva som menes med «belaste infrastrukturen» i ny § 17-5 og «belastning utbygging påfører kommunen» i gjeldende § 17-3 tredje ledd, og om lovforslaget endrer rettstilstanden om dette. Etter kommunens syn må det i forholdsmessighetsvurderingen kunne legges vekt på kommunens finansiering av annen infrastruktur som kommer utbyggingen til gode.

7.4.6 Dispensasjon

Kun *Advokatforeningen* har uttalt seg til forslaget. Foreningen er kritisk til at dispensasjon omtales som «virkemiddel», da dette kan oppfattes som et verktøy i stedet for en unntaksmulighet. De mener loven må tilrettelegge for at grunneiere ikke skal være avhengige av dispensasjon når bidrag etter kapittel 17 er innbetalt. Det vises til at mange reguleringsplaner løser dette ved å gi bestemmelser om at «[r]ekkefølgekrav der tiltaket alternativt kan være «sikret opparbeidet», anses oppfylt dersom tiltakshaver/grunneier har inngått utbyggingsavtale med X kommune og oppfylt sine forpliktelser i henhold til avtalen, jf. plan- og bygningslovens kapittel 17.»

7.4.7 Samtykke fra departementet til å fravike reglene

Kun *Oslo og Bergen kommune* har uttalt seg til forslaget. Oslo kommune mener rammene for å fravike reglene i forslaget virker for snevre, og at det bør framgå uttrykkelig at det skal være adgang til å fravike bestemmelsene ved større infrastrukturtiltak. Bergen kommune påpeker at forslaget innebærer at det kun er grunneier eller utbygger som kan søke om fravik, og mener det bør framgå at kommunen må være enig i og samtykke til fravik. Videre foreslår kommunen å endre «grunneier eller utbygger» til «avtalepartene», eller å legge til «kommunen og» før «grunneier».

7.4.8 Saksbehandling og offentlighet

Bergen kommune, *Norsk Kommunalteknisk Forening* og *Trondheim kommune* har uttalt seg til forslaget. Bergen kommune og Norsk Kommunalteknisk Forening støtter andre ledd i forslaget, men foretrekker gjeldende tredje ledd fremfor forslaget, ettersom tredje ledd fastsetter tidspunktet for kunngjøring. Instansene foreslår at forslagets fjerde ledd endres, slik at det ikke kreves kunngjøring og offentliggjøring ved hver endring av utbyggingsavtalen. Det vises til at partene for

eksempel kan være enige om å forlenge en avtaleperiode. Det foreslås at bestemmelsen endres slik at kunngjøring og offentliggjøring blir hovedregelen, men at unntak kan gjøres i velbegrunnede tilfeller. Trondheim kommune mener bestemmelsen bør forenkles eller presiseres, og at det ikke er behov for å legge ut utbyggingsavtaler til offentlig ettersyn når de kun gjelder gjennomføring av rekkefølgekrav i vedtatt reguleringsplan. Dette er allerede ivare tatt i planprosessen og medfører kun unødvendige forsinkelser. Kommunen viser til at de aldri har mottatt tilbakemeldinger på kunngjøring av oppstart av forhandlinger om utbyggingsavtale eller på kunngjøring av inngått avtale.

7.4.9 Klageadgang og rettsanvendelsesskjønn

Tre høringsinstanser har uttalt seg til forslaget. *Fredrikstad kommune* påpeker at det er fornuftig at tvister om utbyggingsavtaler håndteres av domstolene. *Norsk Eiendom* støtter at domstolene skal kunne prøve vilkårene i en utbyggingsavtale, for å sikre private aktørers rettssikkerhet. De viser til en økende tendens der kommunene pålegger utbyggere omfattende rekkefølgekrav som ikke har en klar saklig sammenheng med tiltaket. *Oslo kommune* mener en fullstendig overprøving av innholdet i utbyggingsavtaler vil innebære en overprøving av planskjønnet. Det vises til at vurderingstemaene i praksis er sammenfallende med vurderingen av rekkefølgekrav i henhold til § 12-7 nr. 10. Kommunen er av den oppfatning at lovforslaget avviker fra gjeldende rett.

7.5 Departementets vurderinger

7.5.1 Definisjon av utbyggingsavtale

Departementet foreslo i høringsforslaget å endre definisjonen av utbyggingsavtale. Basert på høringsinnspillene mener departementet at det ikke er hensiktsmessig å endre plan- og bygningslovens definisjon av utbyggingsavtale i § 17-1 første ledd. Med unntak av en språklig justering for å presisere hvilke arealplaner som er kommunale, videreføres derfor den gjeldende definisjonen av utbyggingsavtale.

7.5.2 Adgangen til å kreve eller inngå en utbyggingsavtale

Etter gjeldende rett er utbyggingsavtaler frivillige. Kommunen kan ikke stille vilkår om utbyggings-

avtale, hverken i plan eller vedtak. Departementet opprettholder forslaget om å presisere dette i § 17-1 andre ledd. Bestemmelsen er ny i den forstand at dette ikke tidligere har vært lovfestet, men er etter departementets vurdering en kodifisering av gjeldende rett. For å tydeliggjøre presiseringen foreslår departementet å endre overskriften til § 17-1 til «Adgangen til å inngå utbyggingsavtale».

I høringen ble det vist til at forslaget om å lovfeste at utbyggingsavtale er frivillig, er for vidt formulert. Det ble vist til at kommunen kan beslutte å ikke vedta en reguleringsplan dersom finansiering for infrastruktur ikke er på plass, og at dette kan oppfattes som et krav om utbyggingsavtale. Departementet påpeker at regler om utbyggingsavtaler ikke påvirker kommunens frihet til å regulere. Forbudet mot å stille et formelt krav om en utbyggingsavtale påvirker ikke dette.

I høringen ble det også vist til at det bør lovreguleres at ingen avtaleparter, herunder også utbyggere eller grunneiere, kan kreve at det inngås utbyggingsavtale. Formålet med regelen om at det ikke kan kreves utbyggingsavtale, er å beskytte utbyggere i en forhandlingssituasjon hvor utbygger er avhengig av et planvedtak for å kunne gjennomføre utbygging. Kommunen står fritt til å vedta de arealplanene den selv ønsker, og fritt til å inngå utbyggingsavtale. Med dette som utgangspunkt mener departementet at det ikke er behov for en regel om at grunneiere eller utbyggere ikke kan kreve utbyggingsavtale.

Departementet foreslår å videreføre gjeldende regel om at kommunen ikke kan inngå bindende utbyggingsavtale for et område før kommunal arealplan er vedtatt. Regelen skal hindre at kommunens planmyndighet bindes på forhånd. Bestemmelsen i gjeldende § 17-4 siste ledd foreslås derfor videreført i § 17-1 tredje ledd med noen språklige endringer. Departementet foreslår å presisere at en bindende utbyggingsavtale ikke kan inngås før kommunestyret har vedtatt arealdelen i kommuneplanen eller reguleringsplanen. Grunneiere eller utbyggere kan imidlertid forplikte seg til en utbyggingsavtale før arealplanen er vedtatt, selv om kommunens reguleringsmyndighet ikke kan bindes opp. Dersom utbyggingsavtalen inngås før kommunen har vedtatt arealplan, bør avtalen regulere hva som skjer dersom kommunestyrets vedtak ikke samsvarer med planforslaget som ligger til grunn for avtalen.

Bestemmelsen om at kommune ikke kan inngå bindende utbyggingsavtale før kommunal arealplan er vedtatt, kan i praksis styrke kommunens forhandlingsposisjon. En utbygger kan oppleve press til å inngå en utbyggingsavtale for å få

behandlet et privat reguleringsforslag. Departementet understreker at kommunestyret fritt kan vedta de planene det ønsker, men rammene for avtalene gjelder også der utbygger først inngår utbyggingsavtalen etter vedtak av reguleringsplanen.

Departementet foreslo i høringsforslaget at det ikke skulle være adgang til å inngå utbyggingsavtale i forbindelse med utbygging av eiendommer som omfattes av hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur. En slik begrensning skulle framgå i forbindelse med regler om adgangen til å inngå utbyggingsavtale. Formålet var at innskrenkningen skulle skape et klart og forutsigbart skille mellom bruk av en slik hensynssone og utbyggingsavtaler. Departementet vurderer fortsatt dette skillet som hensiktsmessig, men at det er mer naturlig at begrensningen følger av reglene om hensynssone med krav om grunneierfinansiering. Begrensningen i adgangen til å inngå utbyggingsavtale foreslås derfor flyttet til § 12 A-1 første ledd bokstav e.

7.5.3 Forutsigbarhetsvedtak

Dagens bestemmelse, som stiller krav om et forutsigbarhetsvedtak for å kunne inngå en utbyggingsavtale, foreslås videreført med noen presiseringer. Forslaget innebærer ingen endring av gjeldende rett, men skal tydeliggjøre og presisere viktigheten av at kommunen prioriterer og avklarer behov for infrastruktur tidlig i prosessen.

For å tydeliggjøre hva bestemmelsen gjelder, foreslår departementet å endre bestemmelsens overskrift til *forutsigbarhetsvedtak om bruk av utbyggingsavtaler*. «Forutsigbarhetsvedtak» er en innarbeidet betegnelse for disse vedtakene. Det er fortsatt kommunestyret selv som skal fatte vedtaket.

Departementet deler enkelte høringsinstansers syn om at mange forutsigbarhetsvedtak i dag gir liten eller ingen forutsigbarhet. Departementet foreslår derfor at lovteksten presiserer at kommunen *så langt som mulig* skal synliggjøre i hvilke områder og hvilken type infrastruktur grunneier kan forvente at kommunen vil inngå i en utbyggingsavtale. Kommunen har ingen plikt til å gi en omfattende oversikt, men skal i den grad det er praktisk eller realistisk mulig gjøre sitt beste for å synliggjøre hvilke og hvor omfattende tiltak som må forventes opparbeidet innenfor området, for eksempel veg, vann, avløp, overvann og parker/friområder. Så langt mulig bør vedtaket også vise hvilke områder eller eiendommer infrastrukturen skal tjene.

Det kan være utfordrende for kommunen å angi slike behov tidlig i prosessen, for eksempel allerede på kommuneplannivå, siden en mer detaljert vurdering av konkrete behov ofte kommer senere. Departementet mener likevel kommunene bør prioritere og bruke ressurser på dette arbeidet. Tidlig tydeliggjøring av prioriteringer og infrastrukturbehov vil gi økt forutsigbarhet for grunneiere og utbyggere. Det kan blant annet gjøre det mulig å hensynta kostnader ved tomtekjøp og gi utbyggere et bedre grunnlag for å vurdere prosjektøkonomien. En tidlig vurdering og beskrivelse av behovene kan også bidra til en mer effektiv prosess, ved å redusere senere diskusjoner, for eksempel i forbindelse med private reguleringsplanforslag og inngåelse av utbyggingsavtale.

Departementet viser til at forslaget om å innføre områdeutviklingsstrategi og bruk av hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur, kan bidra til at infrastrukturbehov synliggjøres tidlig i planleggingsprosessen. Bruk av disse virkemidlene vil sannsynligvis gi kommunene økt erfaring med å avklare infrastrukturbehov på et tidlig tidspunkt. Dette er en tilnærming som også kan være nyttig ved forutsigbarhetsvedtak om bruk av utbyggingsavtale.

Krav fra berørte myndigheter i planleggingen, for eksempel vegmyndighetene, kan skape usikkerhet om kostnader for tiltak knyttet til riks- og fylkesvegnettet i mange utbyggingssituasjoner. Departementet viderefører derfor bestemmelsen om at kommunen skal legge til rette for medvirkning av berørte grupper og interesser. Det er viktig at også slike hindringer eller føringer for utbygging er kjent så tidlig som mulig. Departementet foreslår å presisere i bestemmelsen at medvirkningen skal legge til rette for å klarlegge hvilke forutsetninger som skal til for at et område kan bygges ut.

7.5.4 Innholdet i utbyggingsavtaler

7.5.4.1 Hovedtrekk i departementets forslag

Departementet fastholder forslaget om å dele gjeldende § 17-3 i to nye bestemmelser. Ny § 17-3 skal gjelde utbyggingsavtalens innhold og ny § 17-4 skal gjelde grunneiers eller utbyggers bidrag til infrastruktur. Formålet med endringene er klare bestemmelser og mer oversiktlig struktur.

Høringsforslagene om utbyggingsavtalers innhold og grunneieres eller utbyggers bidrag til infrastruktur, innebar en reell innstramming av rammene for utbyggingsavtaler sammenlignet

med gjeldende rett. Departementet foreslo også at innføringen av hensynssone med krav om grunneierfinansiering skulle erstatte utbyggingsavtaler for områder som ble utviklet i sammenheng. I høringen og i møter ble departementet gjort kjent med at mange pågående transformasjons- og fortetningsprosesser, i ulike faser, baserer seg på bruken av utbyggingsavtaler for gjennomføringen i lang tid fremover. Det vil ta tid før nye områder reguleres med hensynssoner med krav om grunneierfinansiering. Dersom reglene om utbyggingsavtaler strammes inn før slike hensynssoner tas i bruk, kan det medføre stans i utviklingen av områder der transformasjon eller utbygging allerede er i gang. På bakgrunn av dette og innspill fra flere kommuner, KS – Kommunesektorens organisasjon og Norsk Kommunalteknisk forening, mener departementet at det ikke er riktig å gå videre med en større endring av rammene for utbyggingsavtaler.

Departementet legger til grunn at det fortsatt vil være et behov for konkrete forhandlinger i ulike utbyggingsområder og utbyggingsprosjekter. Som nevnt ovenfor foreslår departementet å tydeliggjøre kravene til forutberegnelighetsvedtaket, og presisere kriterier som skal legges til grunn i vurderingen av om kravet til forholdsmessighet i grunneiers og utbyggers bidrag til infrastruktur er oppfylt. Basert på næringens høringsinnspill og etterfølgende tilbakemeldinger, mener departementet at det også er nødvendig å gjøre enkelte endringer i de lovfestede rammene for utbyggingsavtaler slik at disse blir lettere å forstå og praktisere.

Departementet oppfatter videre at det er uenighet om hva som er gjeldende rett, og foreslår endringer for å klargjøre og presiserer dette. Formålet med endringene er å tydeliggjøre vilkårene og klargjøre utgangspunktet for forhandlingene. Likevel er balansen mellom fleksible løsnings- og klare bestemmelser utfordrende, og forslag til nye bestemmelser vil derfor fortsatt være skjønnsmessig utformet.

Etter departementets syn er forslag til lovendringer ikke en innskrenkning av kommunens lovlige spillerom, og adgangen til å inngå utbyggingsavtale er ikke i strid med forholdsmessighetsprinsippet i kommuneloven § 2-2. En nærmere regulering av utbyggingsavtaler mellom kommunen og en utbygger utgjør i seg selv ikke en uforholdsmessig innskrenkning av kommunens selvstyre. Forslaget slik det lyder nå påvirker også i liten grad lovlige utbyggingsavtaler slik de inngås i dag.

7.5.4.2 Hva en avtale kan inneholde bestemmelser om

I forslaget til ny § 17-3 angir departementet punktvis hva en utbyggingsavtale kan inneholde bestemmelser om. Bestemmelsen bygger på gjeldende § 17-3, men er omstrukturert og skrevet om. Overskriften er endret for å tydeliggjøre at den gjelder utbyggingsavtalens innhold. Departementet går ikke videre med forslaget om å stramme inn ordlyden, det vil si forslaget om at tiltak som finansieres gjennom utbyggingsavtaler både skal framgå av arealplanen og være nødvendige for utbyggingen av eiendommen avtalen gjelder.

Departementet fastholder forslaget til § 17-3 første ledd bokstav a. Forslaget viderefører gjeldende rett om at en utbyggingsavtale kan gjelde bidrag til infrastruktur som er angitt som rekkefølgekrav i arealdelen til kommuneplanen eller reguleringsplan. Dette vil ofte være kommunal infrastruktur, men kan også omfatte fylkeskommunal infrastruktur. Rekkefølgekrav er en absolutt hindring for utbygging, og oppfyllelse av kravene kan gjøre området byggeklart. Grunneiere har derfor interesse av å forhandle om en utbyggingsavtale.

Avtalen kan gå ut på at en grunneier eller utbygger skal *besørge eller helt eller delvis bekoste* tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av planvedtak. Det kan avtales at utbygger enten kan opparbeide eller finansiere nødvendig infrastruktur, eller eventuelt begge i kombinasjon. I en høringsuttalelse ble det foreslått at bestemmelsen skal lyde «besørge og/eller helt eller delvis bekoste», slik at det framgår at det er mulig å kombinere forpliktelser i utbyggingsavtaler. Departementet mener en slik presisering er unødvendig, og vil gi en u hensiktsmessig lovtekst.

Forslaget medfører ikke endringer i adgangen til å avtale bidrag fra grunneier i form av realytelser. Realytelser innebærer at en eller flere grunneiere eller utbyggere står for opparbeidelsen av infrastrukturtiltak. Som etter gjeldende rett vil det være et krav at forpliktelsen grunneier påtar seg er innenfor rammene som gjelder for avtalen. Der en utbyggingsavtale supplerer eller erstatter opparbeidelsesplikten etter § 18-1, kan avtalen omfatte den opparbeidelsespliktige infrastrukturen. Opparbeidelsesplikten er ikke begrenset av at kostnaden skal stå i forhold til utbyggingen, slik lovbestemmelsen om utbyggingsavtalens innhold forutsetter. Kostnadene kan derfor bli noe større ved opparbeidelse etter lovens kapittel 18.

Et sentralt spørsmål ved vurderingen av nødvendighetsvilkåret i gjeldende § 17-3, er hvor stor

grad av tilknytning mellom utbyggingen og infrastrukturtiltaket det må være for at en utbygger skal kunne pålegges en forpliktelse gjennom en utbyggingsavtale. Gjeldende ordlyd i § 17-3 tredje ledd første punktum foreslås videreført. Departementet legger til grunn at gjeldende rett vedrørende hvilke tiltak som kan inngå i en avtale ikke endres. Som beskrevet i punkt 7.1.4, har Høyesterett i 2021 vurdert nødvendighetsvilkåret både med hensyn til rammene for rekkefølgekrav og for utbyggingsavtaler. Dommene innebærer en klar presisering av regelverkets innhold. Dommene henviser til og vurderer gjeldende lovtekst og forarbeider, og beskriver en forståelse av kravet til nødvendighet som samsvarer med den forståelsen som opprinnelig var tenkt. Kravet til nødvendighet er etter departementets mening snovere enn den forståelsen departementet oppfatter at enkelte kommuner har lagt til grunn i sin praksis.

Departementet legger til grunn at noen infrastrukturtiltak vil være kommunens ansvar, fordi de ikke eller i svært liten grad belastes av eiendommene som skal bygges ut. Dette er for eksempel veger som hovedsakelig skal tjene gjennomfartstrafikk, og dermed ikke tjener utbyggingseiendommen direkte. Rekkefølgekrav om slik infrastruktur kan ikke oppfylles av utbyggerne alene. Dette innebærer at enkelte områder ikke kan bygges ut før kommunen har sørget for gjennomføringen av disse tiltakene.

Departementet foreslår å videreføre bestemmelsene om adgangen til å avtale privat forskuttering. I høringen foreslo departementet at bestemmelsen skulle gi adgang til forskuttering av *kommunal infrastruktur*. Grunnen til dette var at forskuttering uansett vil gjelde infrastruktur, som er et vidt begrep. Departementet er imidlertid enig med Bergen kommune om at bestemmelsen bør gjelde *offentlig infrastruktur*, og foreslår derfor å endre ordlyden. Departementet viser ellers til omtalen av fylkeskommunal og statlig infrastruktur i punkt 7.1.5.

Departementet fastholder forslaget om å videreføre reglene om at utbyggingsavtaler fortsatt kan gjelde antallet boliger i et område, største og minste boligstørrelse, samt at kommunen skal ha fortrinnsrett til å kjøpe en andel av boligene til markedspris.

Departementet fastholder forslaget om å flytte gjeldende forbud mot sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler fra byggesaksforskriften § 18-1 til loven. Forbudet flyttes til § 17-3 nytt andre ledd i stedet for § 17-6. Forslaget fikk generell støtte i høringen, og departementet mener det er naturlig

at forbudet framgår sammen med andre bestemmelser om utbyggingsavtalers innhold. Byggesaksforskriften § 18-1 foreslås dermed opphevet.

Departementet fastholder forslaget om å presisere at avtaler kun kan gjelde infrastruktur som ikke allerede er tilstrekkelig etablert. For å unngå dette, må kommunene benytte seg av hensynsone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur. Dette følger i dag av en tolking av § 17-3 tredje ledd første punktum, ved at allerede etablert eller sikret infrastruktur ikke lenger er «nødvendig for gjennomføringen av planvedtak». Utbyggingsavtaler vil dermed ikke kunne brukes for å unngå såkalte gratisspassasjerer. Departementet er ikke enig i innspill i høringen om at ny § 17-4 andre ledd er overflødig og at kravet om «tilstrekkelig etablert» bør utgå. Departementet viser til at denne begrensningen allerede følger av gjeldende rett, og at det er en fordel å synliggjøre begrensningen i loven.

Departementet foreslår også å presisere at kostnader til drift av infrastrukturanlegg, etter at kommunen har overtatt tiltaket, ikke kan inngå i en utbyggingsavtale. Det samme gjelder generelle og administrative kostnader kommunen får som følge av utbygging. Dette kan for eksempel være kostnader til drift av kommunale anlegg, kostnader til flere busser i kollektivtilbudet eller kostnader til å utvide staben i kommuneadministrasjonen. Dette følger også i dag av en tolking av § 17-3 tredje ledd første punktum, ved at allerede etablert eller sikret infrastruktur ikke lenger er «nødvendig for gjennomføringen av planvedtak». Departementet anser at denne begrensningen allerede følger av gjeldende rett, og at det er en fordel å synliggjøre begrensningen i loven.

7.5.5 Størrelsen på grunneiers eller utbyggers bidrag til infrastruktur

7.5.5.1 Hovedtrekk i departementets forslag

Departementet oppfatter at det er varierende praksis og usikkerhet knyttet til vilkåret om forholdsmessighet. For å sikre en ensartet praksis i kommunene, mener departementet at det er behov for å presisere forholdsmessighetsvilkåret.

Høringsforslaget gikk ut på at et privat bidrag ikke skulle være større enn det utbyggingen forventes å belaste infrastrukturen. I høringen fikk forslaget bred støtte fra mange aktører på utbyggersiden. Blant kommunene og KS var det derimot sterke motforestillinger. Det ble vist til at forslaget kan redusere forutsigbarheten, øke risikoen, introdusere flere variabler og priser, øke

administrasjonen og åpne for spekulering i de rimeligste utbyggingsformålene.

Departementet vurderer at forslaget ikke bør videreføres slik det lød i høringen. Dette skyldes at de foreslåtte rammene for forholdsmessighet kan være vanskelige å følge opp, og den konkrete belastningen fra hver enkelt utbygging kan være vanskelig å vurdere.

7.5.5.2 Vurderingen av forholdsmessighet

Departementet foreslår å videreføre gjeldende rett, men tydeliggjøre kravet om at utbyggers eller grunneiers bidrag skal være forholdsmessig. Forholdsmessighetskravet angir en øvre grense for hvor mye grunneier eller utbygger kan forpliktes til i en utbyggingsavtale, men angir ikke et minstebidrag fra grunneier eller utbygger. Videre legitimerer forholdsmessighetskravet hvilke bidrag som kommunen kan anta at grunneier eller utbygger forplikter seg til å besørge eller bekoste dersom de ønsker å inngå utbyggingsavtale. Forholdsmessighetskravet kan således gi en forventning om hva som er et påregnelig eller forventet bidrag ut ifra den konkrete situasjonen.

Hverken Mortensrud-dommen eller Sunnfjord-dommen vurderer innholdet i kravet til forholdsmessighet etter gjeldende § 17-3. Når det gjelder gjeldende rett, uttales det i Mortensrud-dommen at:

«(51) Sammenhengen mellom bestemmelsene om rekkefølgetiltak og utbyggingsavtaler gjør at disse uttalelsene legger føringer også for forståelsen av § 12-7 nr. 10 i tilfeller hvor kommunen selv ikke har til hensikt å gjennomføre tiltaket. Forarbeidsuttalelsene gir støtte til den tolkingen jeg mener kan utledes av ordlyden. Jeg presiserer for ordens skyld at det ikke er sammenfall mellom adgangen til å stille krav om infrastrukturtiltak i § 12-7 nr. 10 og § 17-3 tredje ledd – den sistnevnte bestemmelsen inneholder også en forholdsmessighetsbegrensning. Slik jeg tolker de siterte forarbeidsuttalelsene, gjelder de imidlertid nødvendighetskravet, ikke forholdsmessighetskravet».

Departementet legger, i likhet med Høyesterett, til grunn at forholdsmessighetsbegrensningen er et selvstendig vilkår for hva som lovlig kan avtales i utbyggingsavtaler. Dette framgår også av Ot.prp. nr. 22 (2004–2005) s. 66. For å tydeliggjøre dette foreslås det at rammene for størrelsen på grunneiers eller utbyggers bidrag til infrastruktur presiseres i en egen paragraf.

Departementet legger generelt til grunn at forholdsmessigheten er et sentralt tema i forhandlingene mellom kommunen og utbygger, både på et konkret og et mer overordnet nivå. Et viktig hensyn bak reglene om utbyggingsavtaler, er at utbyggingsavtalene skal løse konkrete behov knyttet til utbygging. Kravet om forholdsmessighet innebærer derimot ikke at det må foretas en konkret beregning av utbyggingsprosjektets belastning på infrastrukturen. Departementet understreker for øvrig at selv om det ikke er nødvendig å foreta en konkret beregning, åpner ikke dette opp for at fiskale hensyn kan inngå i vurderingen av grunneier eller utbyggers bidrag, jf. også NOU 2003: 24 s. 171. At fiskale hensyn ikke kan inngå i en utbyggingsavtale, ble også understreket av Høyesterett i Sunnfjord-dommen.

Utgangspunktet for forholdsmessighetsvurderingen er at grunneiers eller utbyggers bidrag må stå i *et rimelig forhold* til utbyggingens art og omfang, og i forhold til den belastning den aktuelle utbygging påfører infrastrukturen. Kravet om rimelig forhold innebærer at grunneiers eller utbyggers bidrag til infrastruktur må være balansert og proporsjonalt i forhold til den aktuelle utbyggingens størrelse og den belastningen den påfører *infrastrukturen*. Departementet mener at det ikke kan legges vekt på utbyggers potensielle inntjening. Størrelsen på det samlede beløpet er i seg selv heller ikke avgjørende, så lenge bidraget er forholdsmessig.

Ved vurderingen av om grunneiers eller utbyggers bidrag er forholdsmessig, skal det tas hensyn til utbyggingens *art*. Dette innebærer at det skal tas hensyn til hvilken type utbygging det gjelder og dens særtrekk. Formålet med utbyggingen vil være relevant i forholdsmessighetsvurderingen. Det vil for eksempel ha betydning om det bygges ut til boliger, næring eller kontor. For eksempel kan kontorlokaler ha mindre behov for arealer til adkomst og parkering enn butikklokaler. Boliger vil derimot ha større behov for grøntarealer, lekeplasser og liknende enn næringslokaler. Utbyggingens formål kan på denne måten påvirke størrelsen på bidraget i en utbyggingsavtale.

I forholdsmessighetsvurderingen skal det også tas hensyn til utbyggingens *omfang*. Bidragets størrelse skal stå i forhold til utbyggingsprosjektets størrelse, slik at det økonomiske bidraget ikke blir uforholdsmessig stort. Departementet bemerker at utbyggingens omfang ikke bare refererer til prosjektets fysiske størrelse, men også at antall boliger, kontorplasser og liknende kan påvirke forholdsmessigheten. For eksempel kan høy utnyttelse eller et stort antall boliger tilsi at et

høyere bidrag fra grunneiere eller utbyggere er forholdsmessig, mens det samme bidraget kan være uforholdsmessig ved lavere utnyttelse og færre boliger. Det er vanlig at det avtales et beløp per kvadratmeter, ofte angitt i bruksareal (BRA). Det er i utgangspunktet ikke noe som hindrer at private bidrag fastsettes denne måten. Metoden gir en fleksibilitet ved endringer i utbyggingen, og muliggjør trinnvis betaling dersom prosjektet gjennomføres i etapper.

Grunneiers eller utbyggers bidrag skal også stå i rimelig forhold til den belastningen den aktuelle utbygging *påfører infrastrukturen*. Dette er en justering fra gjeldende lov, som angir at bidrag skal stå i forhold til belastningen utbyggingen påfører kommunen. Endringen understreker at utbyggingsavtaler skal løse behov som følger av grunneiers utbygging, og bidra til at området blir utbyggingsmodent. At grunneiers eller utbyggers bidrag skal tjene interessene i utbyggingsområdet, var også et sentralt premiss for forholdsmessighetsvilkåret da regler om utbyggingsavtaler ble lovfestet, jf. Ot.prp. nr. 22 (2004–2005) s. 7 og 65–66. Departementet mener at rammene for utbyggingsavtaler etter gjeldende § 17-3 tredje ledd, også gjelder utbyggers bidrag til infrastruktur. Begrepet infrastruktur er derfor ikke en innstramming av gjeldende rett.

Kravet om at grunneiers eller utbyggers bidrag også skal stå i rimelig forhold til den belastningen den aktuelle utbyggingen påfører infrastrukturen innebærer ikke at det kreves en konkret beregning av utbyggingsprosjektets belastning på infrastrukturen. Som flere høringsinstanser har påpekt, kan det være vanskelig å foreta slike konkrete vurderinger. Departementet mener at som grunnlag for forhandlingene kan det for eksempel legges vekt på statistikk, trafikkdata og overordnede vurderinger av antall forventede kunder eller beboere i forhold til antatt trafikkbehov og liknende.

Grunneiers eller utbyggers bidrag kan innebære at de påtar seg å opparbeide en bestemt infrastruktur helt eller delvis. Det kan for eksempel inngås en avtale for realopparbeidelse av en veg, selv om vegen skal tjene flere eiendommer. Opparbeidelse av infrastruktur for et område kan organiseres slik at forskjellige utbyggere eller grunneiere står for opparbeidelsen av forskjellige tiltak hver for seg. Den enkelte skal imidlertid ikke bidra med mer enn sin anslåtte forholdsmessige andel av de nødvendige tiltakene. Bidragene til andre infrastrukturbehov kan da bli lavere enn det som isolert sett ville vært forholdsmessig for disse.

Etter gjeldende rett kan rammene for forholdsmessighet påvirkes av kommunens bidrag ved at størrelsen på private avtaleforpliktelser også må stå i forhold til «*kommunens bidrag til gjennomføringen av planen og forpliktelser etter avtalen*». Departementet mener at dette fortsatt er relevant å vektlegge, og viderefører derfor gjeldende rett. Departementet viser til Ot.prp. nr. 22 (2004–2005) s. 66:

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

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

I høringen ble det kommentert at kommunens finansiering av annen infrastruktur som kommer utbyggingen til gode, må kunne vektlegges i forholdsmessighetsvurderingen. Departementet mener at dette ikke kan legges til grunn som et

generelt prinsipp. Formålet med utbyggingsavtaler er å gjøre et område byggeklart, da først og fremst i relasjon til den eiendommen utbyggingsavtalen gjelder for. Kommunens finansiering av annen infrastruktur må vurderes som i dag, jf. Ot.prp. nr. 22 (2004–2005) s. 66.

Et annet spørsmål om kommunens finansiering av sosial infrastruktur bør ha innvirkning på forholdsmessighetsvurderingen av private bidrag. Departementet mener at slik finansiering ikke kan inngå i forholdsmessighetsvurderingen, da dette i praksis vil innebære en omgåelse av forbudet mot sosial infrastruktur, som foreslås flyttet fra byggesaksforskriften § 18-1 til lovens § 17-3.

I merknadene til bestemmelsen i Ot.prp. nr. 22 (2004–2005) s. 66–67 uttales det at:

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

Der avtalen inneholder slike privatrettslige element, må partene velge om de vil dele avtalen i to: en rent privatrettslig avtale, der kommunens rolle som planmyndighet ikke er knyttet til avtalen, og en utbyggingsavtale i lovfor-slagetets forstand. Partene kan ellers velge å inngå en kombinert avtale, der anvendelsen av

kriteriene i bestemmelsen blir mer relative, sett i forhold til de økonomiske ytelsene.»

Det nærmere innholdet i forholdsmessighetsvurderingen kan vanskelig angis i lov, da det vil være stor variasjon mellom områdene avtalene gjelder og de enkelte byggeprosjektene. I høringen ble det bedt om flere eksempler, da de i høringsnotatet anses som relativt åpenbare og gir lite veiledning. Departementet er enig i at beskrivelsen av grensene for forholdsmessighet er generelle. Gitt de mange situasjonene som regler om utbyggingsavtaler skal håndtere, er det på et vis hensiktsmessig og uunngåelig at dette må være tilfelle.

Departementet bemerker for øvrig at forskriftshjemmelen for utbyggingsavtaler videreføres i ny § 17-7. Paragrafen viderefører gjeldende rett. Slike forskrifter kan ikke innskrenke adgangen til å inngå utbyggingsavtaler, men det kan fastsettes forhold som lovlig kan vektlegges ved vurdering av forholdsmessighet, eller som eventuelt ikke kan vektlegges.

7.5.6 Saksbehandling ved bruk av utbyggingsavtaler

7.5.6.1 Samtykke fra departementet til å fravike reglene

Gjeldende § 17-7 åpner for at departementet under særskilte omstendigheter kan gi samtykke til å fravike reglene om utbyggingsavtaler. Departementet foreslår å videreføre regelen, men innfører en mindre begrensning i departementets adgang til å gi samtykke til å fravike reglene i kapittel 17.

Bruken av utbyggingsavtaler gjelder mange forskjellige tiltak. Det kan tenkes tilfeller der et utbyggingsprosjekt er av en slik art at det egentlig ikke bør omfattes av begrensningene i forslag til ny § 17-3 og § 17-4. Departementets adgang til å gi samtykke er likevel en snever sikkerhetsventil.

Adgangen til å samtykke gjelder utbyggingsavtaler som omfattes av definisjonen i § 17-1. Samtykke kan gis før forhandlingene starter opp, eller i tilknytning til forhandlingene. Samtykke kan også gis dersom utbyggingsavtalen er ferdig forhandlet, men betinget av samtykke fra departementet.

Adgangen til å gi fravik gjelder etter søknad. I høringen ble det påpekt at det bare er grunneier eller utbygger som kan søke om fravik. Departementet påpeker at lovbestemmelsen ikke oppstiller krav til hvem som kan sende søknad. Både

kommunen, grunneier og utbygger kan sende søknaden til departementet.

Departementet foreslår at det etter søknad kan gis samtykke til å fravike reglene i § 17-3 og § 17-4, dersom samfunnsmessige interesser tilsier det, og grunneier eller utbygger er enig. Forslaget er snevrere enn gjeldende § 17-7, som åpner for samtykke til fritak fra hele kapittel 17. Etter forslaget vil det ikke kunne gis fritak fra saksbehandlingsreglene. Departementet mener saksbehandlingsreglene er viktige rettssikkerhetsgarantier for grunneiere og andre berørte, og at de bør gjelde uansett.

Samtykke til fravik kan kun gis når *samfunnsmessige interesser* tilsier det. Vurderingen av om det foreligger samfunnsmessige interesser må baseres både på tiltakets art, tiltakets omfang og eventuelle særlige forhold ved tiltaket for øvrig. Departementet viser til at veiledningen om «samfunnsmessige interesser» i Ot.prp. nr. 22 (2004–2005) s. 55–56, fortsatt kan legges til grunn. Fra omtalen av dagjeldende unntaksbestemmelse i plan- og bygningslov av 1985 § 64 f andre ledd framgår det at:

«Det er her særlig tenkt på avtaler som har stor samfunnsmessig betydning, og som er inngått uten press, men hvor f.eks. kravet til forholdsmessighet ville kunne føre til at avtalen kjennes ugyldig. Det kan f.eks. dreie seg om større industrietableringer i en liten kommune, der utbygger forplikter seg å styrke andre kommunale tiltak enn de som har direkte sammenheng med utbyggingen. Til en viss grad kan regelen i § 64 b tredje ledd, annen setning om å «avhjelpe samfunnsmessige skadevirkninger av utbyggingen» kunne brukes på slike tilfeller, men det er neppe i alle tilfelle det er snakk om tiltak som direkte er ment å avhjelpe f.eks. miljømessige påvirkninger. Det kan også være snakk om større nasjonale arrangementer som forutsetter kommunal arealplanlegging, og hvor utbyggingen blir så stor at balansen og forholdsmessigheten i avtalen forrykkes.»

Departementet mener et vedtak om samtykke til fravik må fattes etter en selvstendig og konkret vurdering av om utbyggingsprosjektet har særskilte trekk som skiller det fra andre utbyggingsprosjekter. Unntaket i § 17-7 kan normalt derfor ikke benyttes for alminnelige byggeprosjekter, selv om utbyggingspresset eller prosjektet er uvanlig stort. Etter forarbeidene er bestemmelsen i første rekke tenkt brukt for tiltak som skiller seg fra vanlig nærings- og boligbygging, som arrange-

ring av idrettsarrangementer som OL og større industriutbygginger, se Ot.prp. nr. 22 (2004–2004) s. 70. Departementet understreker at dette er eksempler, og er ikke en uttømmende liste eller en klar avgrensning av tiltakstyper som har en slik karakter at departementet kan samtykke til å fravike reglene.

Departementet legger til grunn at det i særskilte tilfeller også er adgang til å samtykke til å fravike reglene i kapittel 17 for nærings- og boligbygging, samt mindre utbygginger der reglene om utbyggingsavtaler kan være lite egnet. Samtykke kan derfor også gis selv om utbyggingsprosjektet ikke har en så gjennomgripende karakter for lokalsamfunnet som arrangering av OL eller etablering av store industriprosjekter. Forutsetningen er at byggeprosjektet har særtrekk som skiller det fra andre sammenlignbare prosjekter, og som gjør at reglene om utbyggingsavtaler ikke passer. Det må også være av samfunnsmessig interesse at utbyggingen gjennomføres. Departementet legger videre til grunn at en søknad om å fravike reglene om utbyggingsavtaler ikke kan være generell, men må gjelde et konkret byggeprosjekt.

Departementet fastholder forslaget om å ta inn i ordlyden at utbygger eller grunneier må være enig i at det gis samtykke til fritak. At det må foreligge samtykke fra utbygger eller grunneier, har også vært lagt til grunn for departementets praksis. En sentral begrunnelse for å innføre regler om utbyggingsavtaler var å sikre at kommunens sterke posisjon i dialogen med utbygger ikke skulle føre til urimelige avtaler. Det klare utgangspunktet må derfor være at kommunen ikke ensidig kan be om at beskyttelsen reglene gir utbygger oppheves. I høringen ble det påpekt at det bør framgå at kommunen også må være enig og samtykke til å fravike reglene. Slik departementet vurderer det, er det lite sannsynlig at en utbygger ber om fritak fra reglene i forslag til § 17-3 og § 17-4, uten at det skjer i enighet med kommunen. Reglene beskytter i utgangspunktet utbygger, og et eventuelt fritak vil være til gunst for begge parter. Det legges til grunn at kommunen og utbyggeren er enige om at det skal søkes om samtykke til å fravike reglene.

Samtykket må være utvetydig. Videre bør ikke utbyggers samtykke inneholde forbehold som gjør at samtykket gjelder under spesielle forutsetninger for kommunens myndighetsutøvelse etter plan- og bygningsloven. For eksempel vil en forutsetning om at samtykket kun gjelder hvis prosjektet tillates en viss grad av utnytting eller byggehøyde, kunne innebære at departementet i et ved-

tak etter forslag til ny § 17-5 må legge føringer for innholdet i og gjennomføringen av kommunens planer. Departementet ønsker ikke å legge slike føringer for kommunens beslutninger i dens planprosesser.

7.5.6.2 Saksbehandling og offentlighet

Reglene om saksbehandling og offentlighet skal sikre en god prosess, åpenhet ved inngåelsen av utbyggingsavtaler og mulighet for medvirkning og innsyn for tredjepart samt berørte interesser. Forhandling av utbyggingsavtaler kan også innebære diskusjoner om arealformål, bygningshøyder, utnyttelsesgrad eller liknende. Dette kan tenkes å påvirke utvikling av planer, eller skape en mistro om at det har skjedd en slik påvirkning. Det er derfor viktig at berørte interesser får vite om avtaleprosessen og den ferdige avtalen.

I høringen ble det påpekt at det ikke bør kreves kunngjøring og offentliggjøring ved hver endring av utbyggingsavtalen, for eksempel når partene er enige om å forlenge en avtaleperiode. Det ble foreslått at bestemmelsen endres slik at kunngjøring og offentliggjøring blir hovedregelen, men at unntak kan gjøres i velbegrunnede tilfeller.

Departementet er enig i at det er unødvendig å kreve kunngjøring og offentliggjøring ved uvesentlige endringer. I slike tilfeller er det ikke et reelt behov for å ivareta tredjepart og berørte interesser. Departementet foreslår derfor at gjeldende § 17-4 fjerde ledd videreføres i ny § 17-6 andre ledd, men at det innføres en grense for når endringer av utbyggingsavtaler skal legges ut til ettersyn og kunngjøres. Dersom endringer i en inngått utbyggingsavtale er *uvesentlige*, er det ikke krav om at utbyggingsavtalen legges ut til ettersyn eller kunngjøres. Dette er typisk små justeringer i utbyggingsavtalen som ikke påvirker avtalens hovedinnhold, og som ikke påvirker berørte grupper og andre aktørers interesser. Eksempler på dette kan være små justeringer i tidsfrister, mindre tekniske endringer av krav til infrastruktur og transport av utbyggingsavtale til en annen privat aktør.

Forslag til § 17-6 tredje ledd er nytt, men innebærer kun å flytte innholdet av byggesaksforskriften § 18-2 om unntak fra krav til saksbehandling og offentlighet for utbyggingsavtaler. For å samle saksbehandlingsregler om utbyggingsavtaler, er unntaket tatt inn i loven. Bestemmelsen er oppdatert slik at den henviser til og samsvarer med innholdet i nye lovbestemmelser, uten at dette innebærer noen realitetsendringer.

7.5.6.3 Klageadgang. Rettsanvendelsesskjønn

Forslaget viderefører den gjeldende regelen om at utbyggingsavtalen ikke kan påklages.

Departementet har vurdert innføring av en klage- eller overprøvingsordning for utbyggingsavtaler, men at det vil være for ressurskrevende og utfordrende å innføre. Departementet mener at vurderingene om klageadgang for tredjeparter som berøres av utbyggingen regulert i utbyggingsavtalen, slik de er fremstilt i Ot.prp. nr. 22 (2004–2005) s. 68, fortsatt står ved lag.

For å ivareta private parters rettssikkerhet, mener departementet at det er viktig at domstolene kan prøve om innholdet i utbyggingsavtaler er i samsvar med lovens krav til utbyggingsavtalers innhold. Herunder om grunneiers bidrag er i samsvar med lovens krav til forholdsmessighet. Det er derfor presisert i høringsforslaget at vilkårene for hva en utbyggingsavtale kan inneholde er rettsanvendelsesskjønn som kan prøves fullt ut av domstolene.

I høringen ble det uttalt at en fullstendig overprøving av innholdet i utbyggingsavtaler vil innebære en overprøving av planskjønnet, og at dette anses å avvike fra gjeldende rett. Departementet oppfatter at det i dag kan anses som uklart hva som er gjeldende rett når det gjelder domstolenes prøvingsadgang av innholdet i utbyggingsavtaler. Departementet viser blant annet til Mortensruddommen (avsnitt 36). Departementet har imidlertid forutsatt at domstolene skal kunne prøve gyldigheten av innholdet i utbyggingsavtaler, etter at regler om utbyggingsavtaler ble lovfestet, jf. Ot.prp. nr. 22 (2004–2005) s. 68.

Ved et søksmål kan retten komme til at en del av avtalen vedrørende utbyggers forpliktelser er ugyldig. Dette får ikke konsekvenser for gyldigheten av planvedtak fattet i forbindelse med avtalen, selv om det var en forutsetning for kommunestyrets vedtakelse av planen. Dette er for øvrig ikke nytt, jf. Ot.prp. nr. 22 (2004–2005) s. 69.

Domstolene kan derfor prøve gyldigheten av en utbyggingsavtale dersom det blir reist sak om dette, og det gjelder både etter forslag til nye § 17-3 og § 17-4. Dette er særlig viktig siden en utbyggingsavtale ikke er et enkeltvedtak som kan påklages etter reglene i forvaltningsloven.

Departementet legger til grunn at utbyggers samtykke til avtaleinngåelse etter forhandling normalt ikke skal ha noe vekt ved vurdering av avtalens gyldighet. Lovreglene om utbyggingsavtaler er en innskrenkning i den ellers vide adgangen til å inngå avtaler. Styrkeforholdene mellom kommunen og utbygger kan videre være skjevt, siden

utbygger ikke får bygge før eventuelle rekkefølgekrav i planen er etablert. Utbygger blir på denne måten nødt til å inngå en utbyggingsavtale med kommunen, eller eventuelt få dispensasjon fra rekkefølgekravet, for å få gjennomført sitt byggeprosjekt. Kombinasjonen av at det kan være ulikt styrkeforhold mellom partene, og at utbygger ofte har tidspress for å komme i gang, gjør at utbygger kan føle seg presset til å inngå avtaler i strid med lovens rammer. Dette tilsier at utbyggingsavtalen normalt må vurderes ut fra sitt innhold alene.

7.5.7 Særlig om merverdiavgift

Forslagene til endringer i reglene om utbyggingsavtaler påvirker ikke gjeldende rett med hensyn til håndtering av merverdiavgift. Ved realopparbeidelse vil utbygger opparbeide infrastruktur som overgis til kommunen etter ferdigstillelse. Eventuell merverdiavgift som ikke er fradragsberettiget for utbygger, eller som må tilbakebetales/nedjusteres når infrastrukturen overføres til kommunen, vil i utgangspunktet være en del av kostnaden for utbygger. Hvis kommunen selv opparbeider, vil merverdiavgift som regel ikke være en del av den endelige kostnaden. For å utligne denne forskjellen, forekommer det ofte at det avtales mekanismer i utbyggingsavtalen som fjerner eller reduserer merverdiavgiftskostnaden for utbygger. Se nærmere om dette i punkt 7.1.7.

Dersom avtale om overføring av justeringsrett inngås for infrastrukturen som utbygger skal opparbeide i henhold til utbyggingsavtalen, kan kommunen få refundert merverdiavgiften på infrastrukturen (og som den private utbyggeren er blitt belastet med) gjennom oppjustering av merverdiavgiftsfradrag eller merverdiavgiftskompensasjon. I slike tilfeller oppstår det spørsmål om kommunen kan beholde hele eller deler av merverdiavgiften som kommunen får refundert fra staten. Det vil i så fall gjelde den delen av beløpet som overstiger kommunens kostnader med å administrere refusjonen. Alternativt blir spørsmålet om den refunderte merverdiavgiften skal tilbakeføres til utbygger, eller hensyntas på annen måte.

Grunneiers eller utbyggers forpliktelser etter avtalen skal bidra til å løse konkrete infrastrukturbehov. Departementet legger til grunn at kommunen ikke kan forutsette at bruk av justeringsmodellen skal innebære finansieringsbidrag ut over det infrastrukturen eventuelt koster kommunen. Departementet mener at ved slike «inntekter» i tilknytning til utbyggingsavtaler må det tas hensyn til ved endelig fastsettelse av bidraget fra

utbygger. Kommunen kan følgelig ikke forutsette et bidrag i form av (en andel av) refundert merverdiavgift, ut over det som er nødvendig for å dekke kommunens kostnader til å administrere ordningen. Refundert merverdiavgift må i slike tilfeller komme til fradrag i grunneiers bidrag til kommunal infrastruktur.

Et spørsmål er om kommunene burde forpliktes til å inngå justeringsavtaler eller benytte

anleggsbidragsmodellen, for å bidra til å redusere belastningen for private bidragsyttere. Departementet foreslår ikke en slik regel, da det er en mulighet for at slike særavtaler kan innebære ulemper for kommunen, særlig når det gjelder å påta seg rollen som byggherre ved bruk av anleggsbidrag.

8 Andre mindre lovforslag

8.1 Forslag om bestemmelse til kommuneplanens arealdel om avfallssystem

8.1.1 Gjeldende rett

Det følger av forurensningsloven §§ 30 og 32 at kommunen er ansvarlig for innsamling av husholdningsavfall, mens næringslivet selv har ansvar for at næringsavfall som produseres blir fraktet til lovlig avfallsanlegg eller går til gjenvinning. Kommunen kan i dag stille krav til avfallssystemer i bestemmelser til reguleringsplan, jf. plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 2 og nr. 4. Grunnlaget ligger i plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 2 som sier at det i nødvendig utstrekning kan gis bestemmelser om vilkår for bruk av arealer, bygninger og anlegg i planområdet eller forbud mot former for bruk, for å fremme eller sikre formålet med planen, samt ivareta ulike hensyn i eller av hensyn til forhold utenfor planområdet. Hjemmelen i plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 4 utdyper dette til blant annet å omfatte funksjonskrav for å sikre hensynet til helse og miljø. På kommuneplannivå er det i dag ikke hjemmel for å stille krav til avfallssystemer. Det kan derimot stilles krav til vannforsyning, opparbeidelsesplikt i henhold til plan- og bygningsloven kapittel 18 og tilrettelegging for forsyning fra fjernvarmeanlegg i henhold til plan- og bygningsloven § 27-5, se § 11-9 nr. 3.

Bestemmelser i kommuneplanen skal i all hovedsak være overordnet, med en forutsetning om at detaljer gis etter reguleringsplannivå. Det skal derfor i utgangspunktet bare kunne gis mer generelle bestemmelser på kommuneplannivå. Det er åpnet for å kunne tegne inn traseer for infrastruktur i plankartet både som et arealformål og linje. Det kan også fastsettes hensynssone med særlige krav til infrastruktur.

I reguleringsplan kan kommunen i dag både fastsette arealformål for teknisk infrastruktur, og gi nærmere bestemmelser om avfallssystemer. Det kan også tegnes inn traseer for infrastruktur i plankartet. Det er ikke åpnet for eget arealformål for avfallssystemer generelt, slik som det er for

eksempel vann- og avløpsnett, energinett, fjernvarme m.m. Avfallssug er imidlertid etablert som eget arealformål på reguleringsplannivå.

8.1.2 Høringsforslaget

Departementet mener det er viktig å skape forutsigbarhet allerede på kommuneplannivå for etablering av nødvendig infrastruktur. Ofte må denne infrastrukturen også være på plass før øvrig utbygging kan starte. Det er viktig at slike anlegg blir riktig plassert og at de gis tilstrekkelig plass for å unngå dobbeltløsninger eller et lappeteppes av ulike avfallsløsninger.

Departementet foreslo derfor i høringsnotatet en lovendring som gir kommunene hjemmel til å regulere avfallssystem også på kommuneplannivå ved å ta inn et tillegg i plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 3.

8.1.3 Høringsinstansenes syn

Fire høringsinstanser nevner forslaget i sin høringsuttalelse. Huseierne og Kristiansand kommune støtter forslaget uten å ha spesielle merknader.

Fredrikstad kommune, som også støtter forslaget, skriver at de har savnet en hjemmel for å kunne gi overordnede bestemmelser i kommuneplanens arealdel om krav til infrastruktur for avfall. Kommunen mener at forslaget vil gi kommunen bedre forutsetninger for å sikre gode og fremtidsrettede løsninger for håndtering av avfall og dermed en høyere grad av ombruk og materialgjenvinning.

Oslo kommune mener at avfallssystemer bør nevnes særskilt på lik linje med andre typer infrastruktur. De praktiserer en modell hvor avfallssug eies og driftes av private, og ønsker avklaring på om lovforslaget dekker denne eierskaps- og driftsmodellen.

8.1.4 Departementets vurdering

Det har de senere årene vært en rivende utvikling med stort tilfang av nye moderne avfallsløsninger.

Oppsamling av avfall fra husholdninger har historisk sett vært utført ved bruk av søppelspann, – de siste tiårene har dette endret seg til plastbeholdere på hjul.

Moderne byutvikling gir mindre arealer tilgjengelig for renovasjonsløsninger og mindre fremkommelighet for kjøretøy. Dermed utfordres bruk av tradisjonelle løsninger for opp- og innsamling av avfall. Fra og med 1990-tallet begynte det for eksempel å bli etablert nedgravde avfallsløsninger. I denne kategorien inngår automatiserte anlegg for avfallssug (mobile og stasjonære) og nedgravde containere. Disse løsningene er adskillig mer krevende å etablere enn tradisjonelle overflatebeholdere, men de har store fordeler i arealeffektivitet, brannsikkerhet, forsøpling, lukt, hygiene og estetikk.

I mange byer og tettsteder i Norge pågår det en gradvis overgang fra tradisjonelle beholdere til moderne, arealeffektive nedgravde avfallsløsninger. Fremgangsmåte og tempo varierer imidlertid noe kommunene imellom. Stavanger og Kristiansand kommuner har satset mest på nedgravde containere, Bergen og Tromsø kommune er store på avfallssug, mens Oslo og Trondheim kommune har en jevnere fordeling mellom de ulike avfallsløsningene. De større byene har lagt særlig vekt på at moderne infrastruktur for avfall planlegges og driftes med tanke på at avfallet som samles inn er viktige ressurser som sekundære råvarer, i tråd med prinsippene for den sirkulære økonomien.

I Bergen kommune er det gjort et vellykket grep i sentrum gjennom etableringen av «bossnettet». Det er også lagt til rette for at infrastrukturen skal kunne benyttes på tvers av husholdning og næring, gjennom å tilby mulighet for salg av aksess til infrastrukturen gjennom næringsaktørene i avfallsbransjen på like vilkår. Ved inngangen til 2021 var det i Bergen kommune totalt 24 169 husholdninger som var tilknyttet moderne renovasjonsløsninger. Av disse brukte 10 242 stasjonære avfallssug, 9 832 hadde mobile avfallssug, mens 4 095 brukte ulike containere. Til sammen utgjør dette drøye 16 % av Bergens boenheter.

I tett bebyggelse og trange gater er innsamlingen av avfall særlig utfordrende. I forbindelse med byfornyelse, fortetting og transformasjon av boligområder legges det vekt på å innføre oppsamlingsløsninger som er mer hensiktsmessige enn tradisjonell innsamling via spann eller tralle. Det etableres i stedet en egen infrastruktur for innsamling av avfall ved bruk av for eksempel nedgravde avfallssug, som automatisk frakter avfallet ut av området til en egnet oppsamlingsenhet. Herfra fraktes avfallet videre til sortering, resirkule-

ring eller brenning. Andre moderne løsninger kan være nedgravde avfallsbrønner, hvor avfall kastes ned i en sjakt og så senere tømt med egnet utstyr på egne avfallsbiler.

Tradisjonelle avfallsløsninger kan være arealkrevende samtidig som de har lav kapasitet. Moderne avfallsløsninger er derfor spesielt godt egnet i utvikling av allerede utbygde områder og i tettbygde strøk. Etablering av moderne avfallsløsninger vil som oftest kreve fellesløsninger på tvers av reguleringsplaner og grunneiendommer. Slik plan- og bygningsloven lyder i dag er det derimot uklart om kommunene allerede på kommuneplan-nivå kan stille krav om etablering og bruk av felles avfallsløsninger.

Departementet mener det er hensiktsmessig at kommunene gjennom plan- og bygningsloven allerede på kommuneplannivå kan gi nærmere bestemmelser om avfallshåndtering, på lik linje med annen samfunnskritisk, teknisk infrastruktur.

På dette grunnlag viderefører departementet forslaget fra høringsnotatet. Departementet fremmer forslag om å endre plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 3 ved at det tas inn et tillegg i bestemmelsen som innebærer at det kan stilles krav til avfallssystemer på samme måte som for vannforsyning, avløp, avrenning, veg og annen transport i forbindelse med nye bygge- og anleggstiltak.

8.2 Forslag om dekning av utgifter til arkeologiske undersøkelser ved områderegulering

8.2.1 Gjeldende rett

Det følger av kulturminneloven § 9 første ledd at det for offentlige og større private tiltak skal foretas arkeologiske undersøkelser for å avklare forholdet til automatisk fredete kulturminner. Arkeologiske undersøkelser etter kulturminneloven § 9 vil omfatte arkeologiske registreringer i felt, som overflatebefaring, geofysiske undersøkelser, prøvestikking, sjakting, flateavdekking etc. Etter tredje ledd får bestemmelsen tilsvarende anvendelse ved utarbeiding av reguleringsplan. Bestemmelsen lyder:

«§ 9 Undersøkelsesplikt mv.

Ved planlegging av offentlige og større private tiltak plikter den ansvarlige leder eller det ansvarlige forvaltningsorgan å undersøke om tiltaket vil virke inn på automatisk fredete kulturminner på en måte som nevnt i § 3 første ledd, jfr. § 8 første ledd.

Undersøkelsen kan foregå ved at planen for tiltaket sendes vedkommende myndighet etter loven her, som skal avgi uttalelse innen 3 måneder. Departementet kan gi pålegg om dette. Finner vedkommende myndighet at tiltaket berører automatisk fredete kulturminner på en måte som nevnt i § 3 første ledd, har den rett til å kreve ytterligere frist på inntil 1 måned for å fastslå på hvilken måte tiltaket eventuelt kan fremmes eller foreta de nødvendige skritt for å undersøke, eventuelt frigjøre kulturminnet. Fristen kan forlenges av departementet. Så lenge fristene løper kan tiltaket ikke iverksettes.

Bestemmelsene i første og andre ledd får tilsvarende anvendelse ved utarbeiding av reguleringsplan.

Departementet kan fastsette nærmere regler for gjennomføring av bestemmelsene i første til tredje ledd.»

Undersøkelsesplikten for reguleringsplan skal oppfylles både ved utarbeiding av områdereguleringer og detaljreguleringer. Dersom rett kulturmiljømyndighet vurderer at et område ikke har potensial for funn av automatisk fredete kulturminner, vil det ikke bli gjennomført undersøkelser i felt. Dersom undersøkelser er foretatt i forbindelse med områdereguleringen, er det normalt ikke nødvendig med nye undersøkelser ved utarbeiding av detaljregulering. Dette gjelder likevel ikke dersom detaljreguleringen innebærer endringer, som for eksempel et nytt byggeareal. Hvis områdereguleringen er gammel, kan det være nødvendig å foreta en oppdatert undersøkelse etter kulturminneloven § 9 på detaljreguleringsnivå.

Der undersøkelsene viser at det er konflikt mellom tiltak som foreslås i planen og automatisk fredete kulturminner, må rett kulturmiljømyndighet ta stilling til eventuell dispensasjon fra den automatiske fredningen, jf. kulturminneloven § 8 fjerde ledd.

Kommunens planvedtak, med kulturmiljømyndighetens uttalelse innarbeidet, utgjør formelt sett vedtak om dispensasjon for automatisk fredete arkeologiske kulturminner i planområdet, eventuelt på nærmere vilkår. Det kan imidlertid ikke gis dispensasjon gjennom planvedtak for erklært automatisk fredete byggverk fra perioden 1537-1649.

I særskilte unntakstilfeller kan det være behov for å utsette gjennomføringen av undersøkelser til byggesaken. Hjemmelen for dette er kulturminneloven § 9 fjerde ledd. Det er strenge krav til slik

utsettelse, og det må i praksis ha oppstått en tvangssituasjon som gjør at undersøkelser ikke er mulig. Det er Riksantikvaren som avgjør om gjennomføring av undersøkelsesplikten etter kulturminneloven § 9 kan utsettes. Avgjørelsen er prosessledende og kan ikke påklages. En slik tvangssituasjon kan eksempelvis være at det i området der arkeologiske undersøkelser er aktuelt, finnes eksisterende infrastruktur, for eksempel bygningssmasse, jernbanespor, veier eller liknende, som fortsatt skal være i bruk, men som må fjernes dersom undersøkelsesplikten etter kulturminneloven § 9 skal kunne oppfylles. Siden 2018 har det vært to slike saker.

Det følger av kulturminneloven § 10 at det er tiltakshaver som skal bekoste undersøkelsene i forbindelse med utarbeidelse av reguleringsplan. Bestemmelsen lyder:

«§ 10 Utgifter til særskilt gransking av automatisk fredete kulturminner.

Utgifter til særskilt gransking av automatisk fredete kulturminner eller særskilte tiltak for å verne dem på grunn av tiltak som nevnt i §§ 8 og 9, bæres av tiltakshaveren. Når særlige grunner foreligger, kan departementet fastsette at utgiftene helt eller delvis skal dekkes av staten. Ved mindre private tiltak skal staten etter departementets bestemmelse dekke utgiftene, helt eller delvis, dersom disse blir urimelig tyngende for tiltakshaveren.

Departementet kan fastsette nærmere regler for gjennomføringen av bestemmelsene i første ledd.»

Undersøkelsesplikten gjelder uavhengig av arealformål, med unntak av der et område er fastsatt som hensynssone for båndlegging etter lov om kulturminner. Kulturminneloven krever med andre ord undersøkelse for alle arealformål som skal inn i plan, med unntak av hensynssone for båndlegging etter lov om kulturminner. Undersøkelsene kan gjennomføres før planforslag blir sendt til kommunen, men må være gjennomført før høringsfristen er gått ut. Erfaring viser at undersøkelsene ofte gjøres i forbindelse med varsel om oppstart, og at dette avtales nærmere mellom fylkeskommunen eller Sametinget, og tiltakshaver. Når private står for utarbeiding av detaljregulering, vil utgiftene til undersøkelsen bli dekket av den private forslagsstilleren.

Når det gjelder automatisk fredete kulturminner fastsetter kulturminneloven § 3 at all aktivitet som innebærer inngrep i eller fare for skade på eller utilbørlig skjemming av slike kulturminner

er forbudt, med mindre det foreligger en særskilt tillatelse. Siden det er potensialet for skade på eller utilbørlig skjemming av automatisk fredete kulturminner som er avgjørende for om en aktivitet eller tiltak er søknadspliktig på dette grunnlag, vil det ikke være noen direkte overlapping mellom tiltaksbegrepet i plan- og bygningsloven og søknadspliktige aktiviteter/tiltak etter kulturminneloven. En aktivitet/et tiltak vil kunne være søknadspliktig etter kulturminneloven selv om den eller det ikke dekkes av tiltaksbegrepet i plan- og bygningsloven. Begrepet «tiltakshaver» i kulturminneloven § 10 viser til den ansvarlige for realisering av søknadspliktige aktiviteter eller tiltak; for eksempel vil en hovedentreprenør normalt defineres som ansvarlig tiltakshaver selv om den fysiske aktiviteten/det fysiske tiltaket utføres av en eller flere underentreprenører.

Arkeologiske undersøkelser etter kulturminneloven § 9 utføres av fylkeskommunene, Sametinget og sjøfartsmuseene. Kostnadene til gjennomføring av undersøkelsene varierer etter områdets størrelse og art og er basert på kulturmiljøforvaltningens vurdering av potensialet for funn av ulike typer automatisk fredete arkeologiske kulturminner. Utgiftene kan beløpe seg til fra noen titusen til flere hundre tusen kroner, avhengig av områdets størrelse og karakter. For større samferdselsprosjekter kan det også bli tale om millionbeløp. De fleste undersøkelser ligger likevel i det nedre kostnadssjiktet.

I brev av 5. desember 1997 fra tidligere Miljøverndepartementet til kommunene, fremgikk det at kommunen var å anse som tiltakshaver etter kulturminneloven § 10 fra det tidspunkt en reguleringsplan ble lagt ut på offentlig ettersyn og der ved ble økonomisk ansvarlig for å bekoste de arkeologiske undersøkelsene. I brev fra Klima- og miljødepartementet av 30. september 2016 til alle landets kommuner, fylkeskommuner og Sametinget som bygger på brev fra samme departement av 2. mai 2016, ble det opplyst at kulturminneforvaltningen ville endre praksis på dette punkt slik at tiltakshaverbegrepet for fremtiden skulle knyttes opp mot «... den som utarbeider og/eller realiserer detaljreguleringen og/eller har den økonomiske fordel av at tiltaket gjennomføres». Dagens praksis er følgelig at det er forslagsstiller eller utbygger som har den økonomiske fordel av at tiltaket gjennomføres og som tar et initiativ overfor kommunen om regulering, som skal være ansvarlig for å dekke kostnadene til arkeologiske undersøkelser etter kulturminneloven § 9 ved utarbeiding av detaljregulering. Dette innebærer at kommunen ikke lenger overtar ansvaret for å dekke

kostnadene til arkeologiske undersøkelser etter kulturminneloven § 9 når planen legges ut på offentlig ettersyn. Dersom det er kommunen som er forslagsstiller og som skal gjennomføre tiltakene, vil kommunen være ansvarlig for å dekke kostnadene til de arkeologiske undersøkelsene.

Brevene fra 2016 påpeker også at kulturminneloven ikke er til hinder for at den enkelte kommune inngår avtaler med private forslagsstillere om at disse selv dekker utgiftene til nødvendige undersøkelser av automatisk fredete arkeologiske kulturminner. Det er dermed en åpning for at kommunen kan overlate til private å dekke kostnadene til arkeologiske undersøkelser etter kulturminneloven § 9 også ved områdereguleringer. Det gjelder de tilfeller hvor kommunen med hjemmel i plan- og bygningsloven § 12-2 andre ledd overlater til andre myndigheter eller private å utarbeide forslag til områderegulering. Denne bestemmelsen lyder:

«Områderegulering utarbeides av kommunen. Kommunen kan likevel overlate til andre myndigheter og private å utarbeide forslag til områderegulering og kreve at private utarbeider forslag til områderegulering for konsekvenspliktige vindkraftanlegg etter energiloven. For områdereguleringer for vindkraftanlegg gjelder reglene om behandlingsmåten for private reguleringsplanforslag i § 12-3 andre ledd, § 12-8 og § 12-11.»

I dette ligger at kommunen kan overlate til private å stå for hele eller deler av det planfaglige arbeidet innenfor de rammer kommunen bestemmer, og å dekke kostnadene ved dette helt eller delvis. Det forutsettes imidlertid at kommunen har ansvaret for rammer, innhold og fremdrift i planprosessen. Noen kommuner har overlatt til private å utarbeide områderegulering, mens andre ikke vil åpne for det. Praksis de senere årene synes å være at kommunene er blitt mer tilbakeholdne med å overlate til private å utarbeide områdereguleringer fordi erfaringene med dette har vært blandede.

8.2.2 Høringsforslaget

Dagens regler kan føre til at kommunen kan ta økonomiske hensyn når den skal velge mellom å utarbeide områderegulering selv eller overlate dette til andre. Det er tre alternativer kommunen kan velge mellom. Ved utarbeiding av detaljregulering kan forslagsstiller regnes som tiltakshaver, og det er da tiltakshaver, det vil si grunneier eller

en utbygger, som må bekoste de arkeologiske undersøkelsene. Ved utarbeiding av områderegulering, er det kommunen som regnes som tiltakshaver og som derfor må bekoste undersøkelsene etter kulturminneloven § 9.

Departementet ønsker å redusere mulige terskler for å utarbeide områdereguleringer. Det ble derfor fremmet forslag i høringsnotatet 30. juni 2021 om å ta inn en tilføyelse i lovforslaget § 33-1 slik at kommunen får hjemmel til å regulere betalingsplikten for utgifter til arkeologiske undersøkelser etter kulturminneloven § 9 i sitt gebyrregulativ. Det ble også foreslått å gi bestemmelsen en ny struktur for å gjøre den lettere å lese.

8.2.3 Høringsinstansenes syn

Den eneste høringsinstansen som omtaler forslaget særskilt, er *Huseierene*. Forbundet har ikke merknader til forslaget.

8.2.4 Departementets vurdering

Kommunene er tillagt en viktig oppgave som samfunnsutviklere og arealforvaltere, mens private utviklere har et annet, mer kommersielt perspektiv som vil kunne prege et planforslag i større grad enn kommunene ønsker. Områderegulering skal til dels ha et overordnet perspektiv og avklare ulike motstridende interesser innenfor planområdet. Det har vist seg nødvendig med stor grad av oppfølging fra kommunenes side med de private planarbeid, uten at kommunene samtidig har klart å styre prosessen i ønsket grad. Noen kommuner synes å ha lagt seg på en linje hvor de tar ansvar for å utarbeide planforslaget, men overlater til private å gjøre deler av planarbeidet.

Selv om antallet områdereguleringer de senere år har tatt seg opp, er antallet lavere enn det en så for seg da plan- og bygningsloven ble vedtatt i 2008. Siktemålet den gang var at områderegulering i stor grad skulle overta for kommunedelplaner. Når kommunene overlater oppgaven med å utarbeide områderegulering til andre myndigheter eller private, er det gjerne disse som må bekoste de arkeologiske undersøkelsene. En del kommuner er restriktive med å overlate oppgaven til private, og dagens regler kan dermed bidra til at de utsetter eller avstår fra å lage en områderegulering på grunn av kostnadene knyttet til fremstillingen av planen.

Det kan også tenkes at kommunene i stedet baserer utbyggingen kun på detaljreguleringer, noe som kan få til følge at utbyggingen av et område blir oppstykket i flere ulike planer, uten at

utviklingen baserer seg på et overordnet plangrep.

Departementet mener det derfor kan være grunn til å endre reglene for gebyrlegging, slik at kommunene uansett valg av fremgangsmåte ved utarbeidelse av områderegulering, kan slippe å bekoste arkeologiske undersøkelser som andre myndigheter og private forslagsstillere er nærmest til å bære. Kommunene bør kunne kreve dekket utgifter til arkeologiske undersøkelser der forslag til utbyggingen kommer fra andre, uansett om kommunene velger å utarbeide områdereguleringen i egen regi eller ikke.

Et forslag bør gå ut på at det er vedkommende grunneier eller utbygger som foreslår å legge ut et område for eksempel til byggeområde – med derav følgende krav om undersøkelser etter kulturminneloven § 9 - som må bekoste disse. Kommunen bør derfor kunne kreve at den private initiativtakeren (forslagsstiller) må bekoste undersøkelsene.

Krav om undersøkelser blir vurdert ut fra potensialet i hele planområdet og uavhengig av arealformål, med unntak av områder avsatt til hensynssone vern etter kulturminneloven. Utgiftene til undersøkelser vil derfor kunne omfatte mer enn bare det arealet som skal legges ut til utbyggingsformål på en eiendom. Det vil kunne bli nødvendig å gjøre undersøkelser også på andre deler av et område. Dersom det skal foretas undersøkelser i et område hvor det er flere forslagsstillere, mener departementet at et forslag bør forutsette at utgiftene blir delt mellom forslagsstillerne ut fra hva som fremstår som rimelig og rettferdig i den enkelte sak. Selv om planområdet vil omfatte flere eiendommer, bør en privat initiativtaker uansett ikke kunne avkreves gebyr for annet enn undersøkelser som relaterer seg til initiativet. Blir ikke grunneierne selv enige om en fordeling av kostnadene, bør kommunen kunne foreslå fordelingen av kostnadene mellom dem. Dersom ikke alle grunneierne vil medvirke til kostnadsdelingen, må kommunen vurdere om den selv vil bekoste deler av undersøkelsene. Det vil da også være et alternativ at kommunen unnlater å gå videre med planarbeidet.

På denne bakgrunn viderefører departementet forslaget fra høringsnotatet. Departementet foreslår å endre plan- og bygningsloven § 33-1 ved at det tas inn en tilføyelse slik at kommunen får hjemmel til å regulere betalingsplikten for utgifter til arkeologiske undersøkelser etter kulturminneloven § 9 i sitt gebyrregulativ. Samtidig foreslår departementet å omstrukturere bestemmelsen slik at den blir lettere å lese.

8.3 Forslag om rett til foreleggelse for kommunestyret ved avslag om endring av reguleringsplan

8.3.1 Gjeldende rett

Etter plan- og bygningsloven § 12-14 andre ledd kan kommunestyret:

«delegere myndigheten til å treffe vedtak om endringer i reguleringsplan når endringene i liten grad vil påvirke gjennomføringen av planen for øvrig, ikke går utover hoveddrammene i planen, og heller ikke berører hensynet til viktige natur- og friluftsområder».

Dersom et forslag om en slik endring av en reguleringsplan blir avvist fra kommunens side, har det oppstått spørsmål om denne beslutningen kan kreves forelagt for kommunestyret til avgjørelse på samme måte som når ordinære planforslag blir stoppet.

Bestemmelsen i andre ledd er et unntak fra hovedregelen om at det skal gjennomføres full planbehandling ved endring av plan, jf. § 12-14 første ledd som lyder:

«For utfylling, endring og oppheving av reguleringsplan gjelder samme bestemmelser som for utarbeiding av ny plan».

For ordinære planforslag framgår det av § 12-11 at kommunen etter at et privat reguleringsforslag er mottatt, skal «avgjøre om forslaget skal fremmes ved å sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn». Dersom kommunen avslår å fremme et planforslag som er i samsvar med kommuneplanens arealdel eller områderegulering, kan avslaget kreves forelagt for kommunestyret, jf. fjerde punktum. Etter bestemmelsens ordlyd er det kun en beslutning om at planen ikke skal fremmes ved å sendes på høring som kan bringes inn for kommunestyret.

Gjennom to tolkningsuttalelser i 2019 har departementet lagt til grunn at § 12-11 fjerde punktum kommer til anvendelse også for kommunedirektoratets eller planutvalgets beslutning om å stoppe forslaget etter § 12-14 andre ledd. Det har fra kommunalt hold vært fremhevet at departementets tolkning fører til ressurskrevende saksbehandling og at det er uhensiktsmessig at negative beslutninger etter § 12-14 andre ledd skal kunne kreves forelagt for kommunestyret. Departementet har vist til at de alminnelige reglene for utarbeiding av plan også gjelder ved

endring av planer, jf. § 12-14 første ledd. Plan- og bygningsloven § 12-11 kommer derfor til anvendelse på et privat reguleringsplanforslag uavhengig av om det er forslag til ny reguleringsplan eller et forslag etter § 12-14 om endring av en eksisterende plan.

Tidligere gjaldt § 12-14 andre og tredje ledd om enklere prosess kun vedtak av mindre endringer. I 2017 ble bestemmelsen endret og utvidet. Endringer som kan vedtas etter § 12-14 andre ledd kan nå omfatte forholdsvis store og viktige endringer, slik som endring av antall etasjer, utnyttingsgrad, høydebegrensninger og tomteinndeling. En beslutning om å ikke vedta et endringsforslag etter § 12-14 andre ledd kan med andre ord få stor betydning for forslagsstiller. En beslutning om ikke å fremme et endringsforslag må også sees i sammenheng med et eventuelt positivt vedtak. Dersom endringen(e) vedtas, kan vedtaket påklages, jf. § 1-9. Reelle hensyn taler for at en forslagsstiller som fremmer forslag til planendring etter § 12-14 andre ledd ikke skal stå i en svakere stilling, verken i forhold til andre parter klageadgang eller i forhold til en forslagsstiller som fremmer forslag til planendring som krever full planbehandling.

8.3.2 Høringsforslaget

Departementet ser behov for en klargjøring i loven, og fremmet derfor forslag i høringsnotatet 30. juni 2021 om endring i plan- og bygningsloven § 12-14 tredje ledd slik at retten til å kreve foreleggelse framgår direkte av ordlyden. Forslaget innebærer at en privat forslagsstiller får samme rett til foreleggelse for kommunestyret ved avslag, enten det gjelder forslag til ny reguleringsplan eller forslag til endring av en eksisterende plan.

8.3.3 Høringsinstansenes syn

Kun *Huseierne* har omtalt forslaget særskilt i sin høringsuttalelse. Forbundet støtter forslaget og har for øvrig ingen merknader.

8.3.4 Departementets vurdering

Erfaring med praktisering av plan- og bygningsloven § 12-14 viser at det er behov for en klargjøring av bestemmelsen.

En forutsetning for å vedta endringer i en reguleringsplan etter bestemmelsens andre ledd, er at forslaget er ferdigbehandlet. Departementet mener derfor at retten til foreleggelse kun vil gjelde et ferdig utarbeidet endringsforslag. Det

forutsetter da at endringsforslaget oppfyller kravene til planforslag i § 6 i forskrift 8. desember 2017 om behandling av private forslag til detaljregulering etter plan- og bygningsloven. Det skal være mulig for kommunen etter § 12-14 andre ledd å ta reell stilling til endringsforslaget før dette eventuelt kan kreves forelagt for kommunestyret for avgjørelse.

Dersom et forslag til endring av en reguleringsplan etter § 12-14 andre ledd forutsetter et oppdatert plankart, må et slikt kart ligge ved endringsforslaget. Gjelder endringen kun planbestemmelser, er det tilstrekkelig at forslag til oppdaterte planbestemmelser legges ved planforslaget. Retten til foreleggelse for kommunestyret vil uansett kun gjelde så langt det innsendte planforslaget er i samsvar med kommuneplanens arealdel eller områderegulering. Dette er i samsvar med det som gjelder i dag for forslag til ny reguleringsplan etter § 12-11 fjerde punktum.

På denne bakgrunn viderefører departementet forslaget i høringsnotatet. Departementet foreslår å endre § 12-14 tredje ledd slik at det klart framgår at forslagsstiller har samme rett til å kreve foreleggelse for kommunestyret når kommuneadministrasjonen stopper et forslag til endring av reguleringsplan etter § 12-14 andre ledd, som ved forslag til ny plan.

8.4 Forslag om at konsesjon for solkraftanlegg på land ikke skal kunne vedtas som statlig plan

8.4.1 Bakgrunnen for forslaget

Stortinget vedtok i juni 2023 endringer i energiloven og plan- og bygningsloven som gjelder vindkraft på land, jf. Prop. 111 L (2022–2023) *Endringer i energiloven og plan- og bygningsloven (vindkraft på land)*. Lovforslaget fulgte opp et tidligere anmodningsvedtak fra Stortinget om dette. Stortingets anmodningsvedtak var begrenset til å omfatte vindkraft.

I høringen til lovforslaget framkom synspunkter fra enkelte instanser om at lovendringene også burde omfatte solkraftanlegg på land. Dette temaet var ikke en del av høringsforslaget, og spørsmålet om å innføre de samme reglene for solkraftanlegg ble derfor ikke drøftet videre i proposisjonen. Regjeringen uttrykte imidlertid overfor Stortinget at den ville vurdere om også konsesjonspliktige bakkemonterte solkraftanlegg burde underlegges samme regelverk for behandling etter plan- og bygningsloven som da var foreslått for konsesjonspliktige vindkraftanlegg.

I Innst. 483 L (2022–2023) peker komitéen på at det er flere titalls solkraftprosjekter som enten er under planlegging eller under konsesjonsbehandling. Ifølge komitéen er det derfor behov for raskt å kunne avklare kommunenes rolle med arealavklaring også for bakkemonterte solkraftanlegg, på linje med vindkraft på land. Ved Stortingets behandling av lovforslaget ble det derfor fattet et nytt anmodningsvedtak som lyder som følger:

«Stortinget ber regjeringen fremme et forslag til hvordan bakkemonterte solenergianlegg kan inkluderes i plan- og bygningsloven, senest innen utgangen av 2023.»

Kommunal- og distriktsdepartementet og Olje- og energidepartementet sendte et slikt lovforslag på alminnelig høring i brev av 19. desember 2023 og med høringsfrist 31. januar 2024, se nærmere i punkt 8.4.3 og 8.4.4.

Regjeringen har i ettertid fastsatt en grense i energilovforskriften på inntil 10 MW installert effekt for når utbygging av solkraftanlegg krever konsesjon etter energiloven. Anlegg som har en installert effekt på 10 MW eller mindre, behøver etter regelendringen ikke konsesjon etter energiloven, og skal i sin helhet håndteres etter plan- og bygningsloven.

8.4.2 Gjeldende rett

Energidepartementet kan, med hjemmel i plan- og bygningsloven § 6-4 tredje ledd, gi endelig konsesjon etter energiloven virkning som statlig arealplan. Det følger av Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) at bestemmelsen kan være aktuell å bruke i situasjoner der det er gitt konsesjon for energianlegg etter energiloven, men hvor tiltaket er i strid med kommuneplanens arealdel og der kommunen ikke ønsker å regulere i samsvar med konsesjonen eller å dispensere fra arealdelen. Vedtak om statlig plan kan ikke påklages, jf. plan- og bygningsloven § 6-4 tredje ledd andre punktum.

Dersom konsesjon er gitt virkning som statlig arealplan, vil konsesjonen gjelde foran gjeldende reguleringsplan og kommuneplanens arealdel, jf. § 1-5 andre ledd.

Det er ikke knyttet særlige saksbehandlingsregler til bruken av statlig arealplan på konsesjonspliktige energiproduksjonsanlegg. Det er heller ikke knyttet særlige vilkår for når bestemmelsen kan anvendes, ut over at vedtaket må rette seg mot en endelig konsesjon til et kraftproduksjonsanlegg. Kommunene har i praksis alltid blitt

hørt i spørsmålet om myndigheten skal benyttes, og de fleste vedtak om statlig arealplan er fattet på bakgrunn av anmodninger fra vertskommunen. Bestemmelsen er aldri benyttet for solkraftanlegg.

I forbindelse med innføringen av reguleringsplikt for vindkraft på land, ble det gitt et unntak fra regelen i § 6-4 tredje ledd første punktum for nettopp vindkraftanlegg. Det finnes ikke unntak for andre typer kraftanlegg.

8.4.3 Høringsforslaget

Høringen er omtalt i punkt 2.2. Av høringsforslaget går det fram at bestemmelsen foreslås utvidet til også å gjelde for konsesjonspliktige solkraftanlegg. Merknadene til plan- og bygningsloven § 6-4 tredje ledd siste punktum i Prop. 111 L (2022–2023) gjelder tilsvarende for solkraftanlegg. Det vises ellers til bakgrunnen for høringen i punkt 8.4.1.

8.4.4 Høringsinstansenes syn

Totalt 69 høringsinstanser har gitt høringssvar til departementet, hvorav 2 er privatpersoner. De fleste har ikke uttalt seg direkte til dette konkrete forslaget i høringen.

Kun 12 høringssvar har uttalt seg direkte til spørsmålet om at konsesjon til solkraftanlegg gitt etter energiloven ikke skal kunne vedtas som statlig arealplan. Dette gjelder *Advokatforeningen, Arendal kommune, Bergen kommune, Den Norske Turistforening, Energeia AS, Fellesforbundet, Naturressurskommunene, Riksantikvaren, Sabima og Statsforvalteren i Rogaland. Aurskog-Høland kommune* uttaler imidlertid at de forventer at staten vil være varsomme med å bruke statlig reguleringsplan som virkemiddel i solkraftsaker. KS mener at hele unntaket i § 6-4 tredje ledd bør oppheves.

Videre er det 18 instanser som generelt støttet å innføre tilsvarende regler for solkraftanlegg som for vindkraftanlegg. Disse har imidlertid ikke uttalt seg konkret til endringen av plan- og bygningsloven § 6-4 tredje ledd andre punktum. Dette gjelder *Asplan Viak AS, Avinor AS, Bærum kommune, Drangedal kommune, Elvia AS, Fagforbundet, Kvinesdal kommune, Motvind Norge, Norges Bondelag, Oslo kommune, Porsgrunn kommune, Samfunnsbedriftene Energi, Sandefford kommune, Sarpsborg kommune, Siljan kommune, Sør-Varanger kommune, Time kommune, Vefsn kommune og Vestland fylkeskommune.*

Ingen av høringsinstanser går direkte imot dette forslaget, men flere er generelt skeptiske til å innføre de samme regler for solkraftanlegg som for vindkraftanlegg. Disse inngår i gruppen på 31 som ikke har uttalt seg direkte om dette forslaget. De som ikke har uttalt seg direkte til dette konkrete forslaget er *to privatpersoner, Distriktsenergi, Farsund kommune, Fornylbar Norge, Forsvarsbygg, Hafslund, Halden kommune, Hamar kommune, Hydro Energi AS (Norsk Hydro ASA), Innlandet fylkeskommune, Klima- og miljødepartementet, Kraftfylka, Kragerø kommune, Kystverket, Landbruksdirektoratet, Midt-Telemark kommune, Miljødirektoratet, Multiconsult, Naturvernforbundet, Norsk Bonde- og Småbrukarlag, Norsk Kommunalteknisk forening, Norske Landskapsarkitekters forening, Norske Reindriftssamers Landsforbund, NVE, Sametinget, Solenergi klyngen, Solgrid AS, Statskraft energi AS og Å Energi AS.*

Til sammen har 8 høringsinstanser meldt at de ikke har merknader til forslaget. Dette gjelder *Bane Nor SF, Domstolsadministrasjonen, Forsvarsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Nye Veier AS, Statens vegvesen, Statistisk sentralbyrå og Statsforvalteren i Innlandet.*

8.4.5 Departementets vurderinger

Etter gjeldende rett kan konsesjon for solkraftanlegg gis virkning som statlig plan. Bestemmelsen er aldri benyttet for konsesjoner til solkraftverk. For vindkraftanlegg ble tilsvarende bestemmelse i plan- og bygningsloven fjernet i forbindelse med behandlingen av Prop. 111 L (2022–2023) om endringer i energiloven og plan- og bygningsloven (vindkraft på land). Solkraftanlegg kan i dag ikke bygges i strid med gjeldende plan, og kommunene har derfor i utgangspunktet en reell adgang til å nekte etablering av anlegg for solkraft i kommunen. For ytterligere å styrke kommunenes adgang til å hindre etablering av anlegg for solkraft, foreslås det at dagens lovhjemmel som åpner for å la konsesjon for solkraftanlegg få virkning som statlig plan også fjernes for solkraftanlegg. Endringen foreslås innarbeidet i § 6-4 tredje ledd andre punktum.

Forventningen til *Aurskog-Høland kommune* er etter departementets oppfatning ivare tatt gjennom de generelle krav og regler om utarbeiding av statlig arealplan. Departementet kan ikke se at det er grunnlag for å etterkomme ønsket fra KS om å oppheve hele tredje ledd i plan- og bygningsloven § 6-4.

8.5 Forslag som åpner for mindre endringer innenfor eksisterende vindkraftanlegg med konsesjon

8.5.1 Bakgrunn

Etter at Stortinget i juni 2023 vedtok endringer i energiloven og plan- og bygningsloven for vindkraft på land, jf. Prop. 111 L (2022–2023) Endringer i energiloven og plan- og bygningsloven (vindkraft på land), har praksis vist at det er behov for en bestemmelse for gjennomføring av mindre konsesjonspliktige endringer i eksisterende vindkraftanlegg uten at dette utløser krav om områderegulering. En slik bestemmelse ble ikke fremmet i forbindelse med lovendringene i juni 2023.

8.5.2 Høringsforslaget

I høringen av 19. desember 2023 foreslo Kommunal- og distriktsdepartementet og Olje- og energidepartementet en overgangsbestemmelse om at det kan gis konsesjon til mindre endringer i eksisterende vindkraftanlegg og solkraftanlegg bygget i medhold av konsesjon gitt før krav om områderegulering ble innført, uten at det gjennomføres områderegulering, med mindre kommunen finner at en områderegulering likevel bør gjennomføres. Forslaget var begrunnet med at en områderegulering i slike tilfeller ofte vil være uhensiktsmessig. Bestemmelsen vil typisk gjelde der planavklaringen har skjedd gjennom dispensasjon fra kommuneplan. Eksempler på mindre konsesjonspliktige endringer er å sette opp noen flere eller en annen type turbiner i et eksisterende anlegg. De eksisterende anleggene er planavklart etter de bestemmelsene som gjaldt på det tidspunktet de ble behandlet, typisk dispensasjon, statlig plan eller i noen få tilfeller, reguleringsplan.

8.5.3 Høringsinstansenes syn

Totalt 69 høringsinstanser har gitt hørings svar til departementet, hvorav 2 er privatpersoner. De fleste, 58, har ikke uttalt seg direkte til dette konkrete forslaget i høringen. Videre har fire gitt sin støtte til forslaget uten noen nærmere omtale. Dette gjelder *Arendal kommune*, *Bergen kommune*, *Naturressurskommunene* og *Energeia AS*.

Sarpsborg kommune mener at overgangsbestemmelsene også må avklare hvordan påbegynte konsesjonsprosesser skal håndteres, og at disse bør utløse krav om områderegulering. Dette i motsetning til *Solenergiklyngen* som mener at

søker selv må få avgjøre hvilket regelverk konsesjonssøknaden bør behandles etter.

Motvind Norge støtter ikke forslaget, da de anser at det ikke er riktig arealforvaltning å først konsekvensutrede et anlegg for siden å kunne endre det uten ny konsekvensutredning, når endringene kan føre til ytterligere forringende inngrep.

Advokatforeningen, *NVE* og *Statskraft energi AS* støtter forslaget, men mener det burde ha vært tydeligere hva som anses for å være mindre endringer. Videre mener *Statskraft energi AS* at det foreslåtte forbeholdet om at kommunene bør ha mulighet til å kreve utarbeidet områderegulering, ikke bør videreføres. *NVE* mener kravet om områderegulering i slike tilfeller bør være knyttet opp mot konsesjonspliktbestemmelsen.

8.5.4 Departementets vurderinger

Departementet viderefører høringsforslaget, men slik at det kun er knyttet til vindkraftanlegg på land. Bestemmelsen om solkraftanlegg forslås innarbeides som et nytt femte punktum i § 12-1 tredje ledd.

Når det gjelder krav om konsekvensutredning som følge av søknad om konsesjonspliktige endringer på eksisterende vindkraftanlegg, vil dette måtte vurderes i henhold til de til enhver tid gjeldende regler om konsekvensutredninger. Departementet tar sikte på å justere dagens veileder om kommunenes planlegging av konsesjonspliktige vindkraftanlegg på land i samarbeid med Energidepartementet, etter at lovendringen trer i kraft.

8.6 Dispensasjon

8.6.1 Innledende merknader

Departementets lovforslag inneholder forbud mot dispensasjon fra bestemmelsene i både kapittel 12 A om krav om grunneierfinansiering av infrastruktur mv. og kapittel 17 om utbyggingsavtaler. For å få en hensiktsmessig struktur i plan- og bygningsloven, foreslås det at forbudene flyttes til lovens kapittel 19 om dispensasjon, i et nytt andre ledd i § 19-1.

Gjeldende § 19-2 andre ledd siste punktum angir et forbud mot dispensasjon fra saksbehandlingsregler. Siden dette forbudet har samme karakter som de foreslåtte forbudene i nytt andre ledd i § 19-1, foreslår departementet at regelen i § 19-2 andre ledd siste punktum flyttes til den samme bestemmelsen.

For å få samsvar med det nye innholdet i bestemmelsen, foreslås det også at overskriften endres til «Adgang til å gi dispensasjon».

8.6.2 Forbud mot dispensasjon etter plan- og bygningsloven kapittel 12 A

Departementet foreslår at det ikke kan dispenseres fra det foreslåtte nye kapittelet 12 A. Lovreglene i forslaget trekker opp en rekke rammer for fastsetting av forpliktelser, og en rekke muligheter for fleksible prosesser med fleksible og relativt enkle ordninger for justeringer underveis. Departementet foreslår også enklere regler for endring av bestemmelser til hensynssonen, jf. § 12 A-10. Kommunen får så vidt romslige rammer for sine vurderinger at det ikke skal være behov for å anvende reglene om dispensasjon. Dispensasjon ville kunne skape et ekstra element av usikkerhet og ressursbruk ved bruk av hensynssonen. Det er også et viktig hensyn at kapittel 12 A inneholder en rekke bestemmelser som skal sørge for balanserte betalingsforpliktelser og økonomisk risiko mellom kommunen og grunneierne eller utbyggerne. Kommunen bør derfor ikke kunne dispensere fra disse. Kommunen kan imidlertid fortsatt innvilge dispensasjon for det som ikke gjelder grunneierfinansiering.

8.6.3 Dispensasjon ved bruk av utbyggingsavtaler

8.6.3.1 Forbud mot dispensasjon fra reglene i plan- og bygningsloven kapittel 17

Etter gjeldende plan- og bygningslov § 17-7 første ledd, kan kommunen ikke dispensere fra lovreglene i kapittel 17. Formålet med reglene i dette kapittelet er blant annet å legge føringer som beskytter utbyggere i en forhandlingssituasjon, der kommunen har hjemmel til fritt å vedta bindende føringer for utbygging. Med dette utgangspunktet bør ikke kommunen kunne dispensere fra reglene. Regelen videreføres, men flyttes til § 19-1.

8.6.3.2 Dispensasjon i forbindelse med utbygging der det benyttes utbyggingsavtaler

Departementet bemerker at dispensasjon fra rekkefølgekrav i forbindelse med inngåelse av utbyggingsavtaler fortsatt vil være nødvendig i noen tilfeller. Dette kan være aktuelt dersom en grunneier har bidratt med sin andel av kostnaden til et tiltak som følger av et rekkefølgekrav, uten at til-

taket dermed er fullfinansiert. Muligheten til å gi dispensasjon fra rekkefølgekrav er derfor et alternativ kommunen kan bruke for å gi en utbygger en mulighet til å komme i gang med sitt prosjekt, selv om tiltaket ikke er fullfinansiert. Dette bidrar til å hindre at utbygging stopper opp.

Det ble i høringen påpekt at dispensasjon ikke bør omtales som et «virkemiddel», da dette kan oppfattes som et verktøy i stedet for en unntaksmulighet. Det ble også påpekt at loven må tilrettelegge for at grunneiere ikke skal være avhengige av dispensasjon når bidrag etter kapittel 17 er innbetalt. Det ble vist til at mange reguleringsplaner løser dette ved å gi bestemmelser om rekkefølgekrav der tiltaket alternativt kan være «sikret opparbeidet», anses oppfylt dersom grunneier eller utbygger har inngått utbyggingsavtale og oppfylt sine forpliktelser i henhold til avtalen.

Departementet er enige i at det er uheldig å kalle dispensasjon et virkemiddel. Departementet mener imidlertid at behovet for dispensasjon ikke automatisk bortfaller i tilfeller der rekkefølgekravet ikke er fullt ut oppfylt, selv om en utbygger har betalt for en andel som svarer til eiendommens forholdsmessige forpliktelse. Oppfyllelsen av rekkefølgekrav er en sentral forutsetning for vedtak av arealplaner og deres gjennomføring. Å anse et rekkefølgekrav som oppfylt kun ved betaling av en andel av kostnaden, er etter departementets vurdering ikke i samsvar med § 12-7 første ledd nr. 10. Det er derfor ikke anledning til å fastsette reguleringsbestemmelser som generelt unntar fra krav om oppfyllelse av rekkefølgekrav ved delvis oppfyllelse. En lovendring som innfører et innebygget eller automatisk unntak basert på en delvis oppfyllelse, bør bygge på en grundig utredning av rekkefølgekrav som sådan. Se også punkt 3.1.4.2. Departementet bemerker at utfordringen som behovet for dispensasjon skaper, i noen grad kan løses ved bevisst bruk av rekkefølgekrav i detaljregulering, der behovet for forskjellig infrastruktur knyttes til forskjellige eiendommer.

8.7 Andre presiseringer og rettinger av feil

Gjeldende plan- og bygningslov benytter flere steder den eldre formuleringen «grav- og urnelunder». Departementet foreslår å endre formuleringen til «gravplass» for å samsvare bedre med gjeldende begrepsbruk i gravplassloven, jf. forslag til plan- og bygningsloven § 11-7 andre ledd nr. 1, § 12-5 andre ledd nr. 1, § 13-3 andre ledd, § 15-1 og

§ 15-2 første ledd. Endringen er en ren språklig endring uten rettslig betydning.

Departementet har også blitt oppmerksom på at det er en intern henvisningsfeil i § 11-8 første ledd andre punktum. Det er henvist til inndelingen av hensynssoner i andre ledd bokstav a til f. Den korrekte henvisningen skal være til tredje ledd bokstav a til f. Feilen har ført til spørsmål om tolkingen av bestemmelsen i § 11-8.

Departementet foreslår at det tas inn en opplysende presisering i matrikkellova § 26 tredje ledd

andre punktum, om at supplering eller endring av opplysninger om grenser eller liknende, også kan skje med hjemmel i forskrift. Hjemmelen for slik forskrift er gitt i matrikkellova § 17 andre ledd.

Matrikkellova § 41 første ledd tredje punktum gjelder oppmålingsarbeider på oppdrag fra stat, statsforetak eller kommune. Departementet foreslår å ta inn en presisering om at bestemmelsen også omfatter oppmålingsarbeider på oppdrag fra fylkeskommunen.

9 Økonomiske og administrative konsekvenser

Lovforslagene som gjelder fortetting og transformasjon som har som siktemål å tilrettelegge regelverket for mer helhetlig områdeutvikling og mer effektiv plangjennomføring, blant annet gjennom et nytt formalisert virkemiddel som er utarbeidelse av områdeutviklingsstrategi. Kommunens bevissthet skal økes for å sikre at en vedtatt plan blir utformet slik at plangjennomføringen ikke tar lenger tid enn nødvendig. Det stiller derfor nærmere krav til samarbeid, samordning og planbeskrivelsen og saksframlegg for kommune styret.

Forslaget som gjelder ny ordning for grunneierfinansiering, skal sikre raskere (bolig)utbygging i større utviklingsområder, gi bedre tilgang på finansiering av infrastruktur ved at kommunen, grunneiere og utbyggere kan forskuttere for infrastruktur. Dette vil føre til at utbyggingsområdet kan bli tidligere byggemodent enn i dag. Det oppnås mer rettferdig kostnadsfordeling mellom utbyggerne (flere enn i dag skal dele på kostnadene), og en unngår gratispassasjerer (i kommuner der det er et problem) som følger med dagens bruk av utbyggingsavtaler. Behovet for dispensasjoner faller bort. Et viktig siktemål er også at lovendringene gir bedre forutsigbarhet for utbyggerne og de får økt rettsikkerhet. Lovforslagene skal også føre til færre konflikter gjennom tidlig og bedre medvirkning fra berørte grunneiere, beboere, næringsdrivende og myndigheter.

Målet med plikt til aktivt samarbeid innenfor hensynssonen er at kommunen skal vedta et planforslag som er mest mulig omforent blant grunneierne og andre berørte. Dette skal forutsetningsvis bidra til en bedre plan, og en plan som kan gjennomføres raskt og effektivt etter at den er blitt vedtatt. Departementet legger til grunn at de ressurser kommunen setter inn i et aktivt samarbeid tidlig i planarbeidet, vil føre til redusert ressursbruk senere når planen skal gjennomføres. Det er ikke gitt at ressursbruken totalt sett behøver å øke når man ser planarbeidet og plangjennomføringen i sammenheng.

Det er ingen plikt for kommunen til å ta hensynssonen i bruk. Dersom kommunen velger å bruke hensynssonen, gir det tilgang til flere

alternative planverktøy, men det stiller samtidig krav til kommunen om å invitere til samarbeid, og også selv opptre som en aktiv samarbeidspart, i utviklingsarbeidet. Målgruppene for samarbeidet skal være grunneiere, utbyggere, beboere og andre interesserte i området. Dette forutsetter at kommunen stiller nødvendige ressurser til rådighet for å kunne bidra aktivt i samarbeidet. Loven stiller ikke nærmere krav til hvor intensivt og omfattende samarbeidet skal være. Hvor aktiv kommunen bør være må den selv vurdere og ta stilling til i det enkelte tilfelle. Kommunen må derfor innrette samarbeidet etter kompleksiteten i planarbeidet. Forslaget legger også opp til at berørte offentlige organer aktivt skal bidra til effektive samordningsprosesser med kommunen.

I områder hvor hensynssonene blir brukt, skal grunneiere og festere bli varslet ved planoppstart, og alle berørte aktører skal få en invitasjon fra kommunen om å delta i et samarbeid om utviklingen av området. Også berørte statlige og regionale myndigheter skal varsles og gis anledning til å delta i samarbeidet. Det kan enten gjelde utarbeiding av en områdeutviklingsstrategi, eller fremstilling av retningslinjer og bestemmelser, for utviklingen av området. Det vil være frivillig å delta, og de ulike aktørene bestemmer selv i hvor stor grad de ønsker å bidra. Samarbeidet skal sikre at de blir involvert i større grad enn i dag og at de får anledning til å komme med innspill og synspunkter før kommunen fatter vedtak eller beslutninger, og det kan gjelde både innholdet i planen og plangjennomføringen, herunder forhold som gjelder finansiering av infrastruktur.

For aktører i privat sektor (for eksempel grunneiere, eiere av bolig- og næringseiendom og boligbyggere) kan innføring av hensynssonene gi noen kostnader knyttet til å tilpasse seg det nye regelverket. Motsatt kan det gi effektiviseringsgevinster gjennom enklere forhandlinger og større forutsigbarhet om størrelsen på infrastrukturbidrag til infrastruktur, som igjen kan gi raskere reguleringsprosesser og færre reguleringsplaner som ikke gjennomføres. Dette vil komme de private aktørene til gode.

For myndighetene vil tiltaket innebære større ressursinnsats knyttet til tilpasning til nytt regelverk og håndheving av regelverket, herunder utregning av beregningsgrunnlag, saksbehandling av klager og liknende. Men også for myndighetene kan forslaget gi økt forutsigbarhet og enklere forhandlinger i møte med private grunneiere og utbyggere. I tillegg vil en slik hensynssone gi større grad av sikkerhet rundt at et infrastrukturbehov faktisk kan bli finansiert. Forslaget omfatter fylkeskommunal infrastruktur, som i dag ofte er en stor utfordring ved områdeutvikling og som fører til at utviklingen stopper opp.

Innføringen av ny hensynssone kan ha positive konsekvenser for samfunnet, ved effektivisering av bygg- og infrastrukturutviklingen. Spesielt det forhold at et utbyggingsområde kan gjøres byggeklaart tidligere enn i dag gjennom forskuttering med liten risiko for økonomisk tap, er gunstig. Det kan igjen gjøre at for eksempel nye boligbygg kan ferdigstilles raskere og gi mer helhetlig infrastruktur i utbyggingsområder.

I dag består kommuneplanen både av en samfunnsdel og en arealdel, hvor vurdering av utbyggingsbehov og finansiering av infrastruktur allerede er en sentral del av plangrunnlaget. Ettersom arealplanprosessen etter plan- og bygningsloven også i dag bygger på en omfattende utredning, samordning og høringsprosess, kan beslutningen om å innføre en hensynssone med grunneierfinansiering av infrastruktur innpasses i kommuneplanprosessen.

Den største forskjellen fra dagens praksis vil være hvilket tidspunkt planleggingen av infrastruktur bør starte i kommunene som ønsker å benytte seg av hensynssonen. Innføring og bruk av hensynssonen vil kunne gi flere oppgaver til kommunene i planprosessen sammenlignet med i dag, men vil samtidig kunne redusere oppgavene knyttet til gjennomføringsfasen. Særlig viktig er det å merke seg at kommunen slipper arbeidet med å inngå utbyggingsavtaler på dette stadiet, som i dag ofte kan være meget ressurskrevende, også for utbyggerne.

Det er vanskelig å anslå kostnaden for kommunen som følge av de nye kravene som gjelder ved bruk av den nye modellen og de nye gjennomføringsvirkemidlene. Merarbeidet vil omfatte krav til økt aktivitet i samarbeidet og å redegjøre særskilt for hvordan det er tilrettelagt for planens gjennomføring i planbeskrivelsen eller saksframlegget til kommunestyret. Fastsetting av en områdeutviklingsstrategi er frivillig. Når det gjelder arbeidet med grunneierfinansiering, har kommunen adgang til å få full kostnadsdekning for sitt

arbeid innenfor selvkost, herunder det som gjelder aktivt samarbeid. Kostnadene skal dekkes av utbyggingen innenfor hensynssonen.

Siden bruk av begge hensynssonene er frivillig, legger departementet til grunn at hensynssonene kun benyttes der kommunen ser seg tjent med ordningen.

Statsforvalteren skal prøve om innholdet i vedtatt reguleringsplan ligger innenfor lovens rammer (rettsanvendelsesskjønnet) og om saksbehandlingsreglene i plan- og bygningsloven med forskrifter er fulgt. Det er knyttet rettsanvendelsesskjønn til utregningen av kostnadsbidrag mv. Kommunens valg av arealformål og hensynssoner samt om et areal skal reguleres, er undergitt forvaltningens frie skjønn. Ved overprøving av kommunens frie skjønn, skal klageinstansen legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret, jf. forvaltningsloven § 34. Innføring av en hensynssone vil innebære flere oppgaver for statsforvalteren i form av behandling av flere klagesaker knyttet til nye elementer i reguleringsplaner (beregning og fordeling av kostnader til infrastruktur). Det gjelder også utregnet kostnadsbidrag knyttet til hensynssone i kommuneplanens arealdel.

Klageadgangen vil styrke rettssikkerheten til de berørte partene. Samfunnsøkonomisk analyse (2021) anslår imidlertid at den samlede ressurskostnad knyttet til klagesaker vil være relativt lav. Det forutsetter at kommunen gjør et solid forarbeid når det gjelder å forankre kravet om grunneierfinansiering før planen vedtas. Statsforvalteren skal påse at det er gjort en riktig fremgangsmåte for utregning av kostnadsbidraget, og vurdere om den økonomiske belastningen fremstår «urimelig tyngende», og ikke lage nye estimer selv. Det vil påløpe ekstra kostnader til klagebehandling hos statsforvalterne av saker som gjelder lovforslagets kapittel 12 A. Departementet anslår at det i gjennomsnitt vil kunne bli tale om ca. 8 klagesaker pr. år, og at det i snitt vil gå med seks dagsverk pr. klagesak. Departementet har vært i dialog med Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet om kostnadsberegningen, og departementene vil følge opp med ytterligere kontakt for å vurdere finansieringsordningen når den har fått virke en stund.

Bruk av hensynssonen skal være frivillig for kommunene, og det vil være opp til kommunene å vurdere om de er tjent med å benytte finansieringsmodellen. Departementet legger til grunn at det kun er kommuner som vurderer ordningen som hensiktsmessig og fordelaktig, som vil benytte den. Kommunen får dekket sine utgifter

til finansieringen etter selvkost, og det er derfor ikke grunnlag for å anta at ordningen medfører merkostnader for kommunene som må kompenseres over statsbudsjettet.

Innføring av den nye finansieringsmodellen vil gi noen opplærings- og tilpasningskostnader for kommunene og statsforvalterne. Samfunnsøkonomisk analyse (2021) anslår at om lag en tredjedel av kommunene vil ta i bruk en hensynssone om grunneierfinansiering av infrastruktur, og anslår opplærings- og tilpasningskostnader til om lag 10 millioner kroner samlet for kommunene. Grunneiere, eiendomsutviklere og utbyggere må også tilpasse seg nye lover og forskrifter. Dette vil normalt innebære en kostnad for denne gruppen. Samfunnsøkonomisk analyse (2021) har vurdert at konsekvensen av ressursbruk for utbyggere, ved tilpasning til nytt lovverk, er liten.

Innføring av en hensynssone vil bidra til å effektivisere dagens forhandlinger om utbyggingsavtaler, og alle involverte aktører vil spare tid på dette. Både utbyggere og kommunene bruker i dag mye tid og ressurser og ekstern bistand i forhandlingsprosessene. En hensynssone vil forenkle prosessen fordi både infrastrukturbehovet og kostnadsbidraget er avgjort allerede i arealplanen. Det kan fortsatt være behov for supplerende avtaler ved realopparbeidelse. Dette vil likevel være mindre tidkrevende enn dagens forhandlinger fordi kostnadsrammen for avtalen er avklart gjennom beregningsgrunnlaget for de samlede estimerte kostnadene for infrastrukturutbyggingen.

Tidlig fastsetting av behov for infrastruktur, herunder også krav til utforming, kan innebære mindre fleksibilitet for kommunene. I dag avgjøres omfang og kvalitet av utbyggers forpliktelse først ved inngåelsen av en utbyggingsavtale. Dette gir en viss fleksibilitet for kommunen, selv om infrastrukturen følger av arealplanen. Denne fleksibiliteten vil bli mindre med en hensynssone.

Hensynssonen vil likevel gi kommunene et fleksibelt verktøy, men på en annen måte enn etter dagens regelverk. Forslaget innebærer også en større grad av sikkerhet for finansiering av infrastrukturen gjennom blant annet færre gratispassasjerer.

En hensynssone vil bidra til økt forutsigbarhet rundt infrastrukturbidraget. For utbygger vil økt forutsigbarhet redusere risikoen og usikkerheten knyttet til deres spesifikke byggeprosjekt. Det vil gi en direkte gevinst i form av reduserte kostnader med innhenting av informasjon og kartlegging av mulige infrastrukturbidrag.

Samfunnsøkonomisk analyse AS (2021) har vurdert at når utbyggere på et tidligere tidspunkt gjøres kjent med infrastrukturbidraget, vil det bli lettere å ta hensyn til dette i tomteprisene. De mener videre at dette til en viss grad kan bidra til å avlaste presset på boligprisene, ved at opprinnelig tomteeier i større grad bidrar. Økt forutsigbarhet kan også gi gevinster for kommunene, som får anledning til å sikre en sammenhengende utbygging av infrastruktur uavhengig av igangsettelsestidspunktet for annen utbygging i planområdet.

Risiko og usikkerhet er generelt en stor samfunnsøkonomisk kostnad. Ved at det er kjent hvilket infrastrukturbidrag som ligger til grunn i forkant av beslutningen om å investere i en tomt eller igangsette en utbygging, vil utbygger få et bedre beslutningsgrunnlag. Dette igjen kan føre til mer effektiv allokering av kapital.

Samfunnsøkonomisk analyse (2021) har vurdert at virkningen av økt forutsigbarhet vil være positiv ved innføring av en hensynssone.

Det er vanskelig å tallfeste gevinstene. Norsk Eiendom har uttalt at lovforslaget vil skape større grad av forutsigbarhet som gjør det mulig å regne på tomter og boligprosjekter som utbyggerne i dag ikke finner grunn til å vurdere som bedriftsøkonomisk interessante. Foreningen sier også at utbyggerne vil spare tid, at risikoen går ned og at forslaget vil kunne bidra til å øke boligutbyggingstakten. Men å tallfeste dette er vanskelig.

Det er i dag mange reguleringsplaner som sendes inn til kommunene som ikke gjennomføres. Dette koster både kommunen og den enkelte utbygger tid og penger. En samordnet finansieringsordning for infrastrukturen i et utbyggingsområde, som kommer på plass tidlig i prosessen, vil gi bedre kobling mellom planlegging, plangjennomføring, byggesak og finansiering, både for kommunene, eiendoms- og byggeaktører, og for samfunnet som helhet. En hensynssone om grunneierfinansiering av infrastruktur vil også redusere utfordringer med gratispassasjerer, og uenigheter mellom grunneiere skal avklares og forsøkes løst tidlig. Dette er elementer som kan bidra til at flere planer blir gjennomført. Samfunnsøkonomisk analyse (2021) har vurdert at samlet er omfanget av virkningen middels positivt.

Hensynssonen er et verktøy som også vil sikre effektivisering av bygg- og infrastrukturutviklingen og reduserer forsinkelser i fremtidige utbyggingsprosjekt. I en rapport fra Rambøll og Samfunnsøkonomisk analyse fra 2021 skriver de at intervjuobjekter i de fleste kommunene har truk-

ket fram at finansiering og bygging av offentlig infrastruktur tar lang tid, og er en viktig begrensning for gjennomføring av planer.

Forsinkelser i et prosjekt gir et direkte samfunnsøkonomisk tap ved at verdiene av prosjektet ikke kan hentes ut de første årene. I tillegg er det kostnader forbundet med at areal er bundet opp i planer med usikker gjennomføring. Beboere vet ikke når planene gjennomføres, eller om de overhodet blir gjennomført. For grunneiere og utbyggere begrenses den reelle råderetten over egen eiendom, både ved eget bruk og som salgsobjekt. For kommunen vil manglende gjennomføring skape problemer i den helhetlige planleggingen, og kan bidra til ytterligere prispress i området. For prosjekteier påføres kostnader i form av økt kapitalbinding og usikker planleggingshorisont, jf. rapport fra arbeidsgruppe under Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2021 som utredet forbedringer i reglene om urbant jordskifte mv. (*Mer effektiv planrealisering ved fortetting og transformasjon i byer og tettsteder: «urbant jordskifte» og andre gjennomføringsvirkemidler*).

Forslaget om at private som forskutterer for å etablere infrastruktur skal få dekket sine finansieringskostnader og renteutgifter fra kommunen, vil gjøre det mer attraktivt for dem å bidra til tidlig etablering av infrastruktur. Dette vil blant annet bidra til at boligbygging kan komme raskere i gang enn i dag. Finansieringskostnadene og renteutgiftene skal senere dekkes inn igjen av kommunen gjennom kostnadsbidragene som grunneierne og utbyggerne innbetaler til kommunen ved igangsettingstillatelse. Departementet legger derfor til grunn at gevinsten ved at byggeprosjekter kan komme tidligere i gang, langt på vei vil oppveie kostnadene for utbyggerne.

Kostnadene ved å utforme beregningsmodeller og plangrunnlag for høringsforslaget i 2021 var beregnet til 12 millioner kroner (inkludert skattefinansieringskostnad). Departementet mener den reviderte finansieringsmodellen blir mindre arbeidskrevende for kommunen ved at den blir enklere å etablere og administrere. Departementet mener derfor at beregningen fra 2021 fortsatt kan legges til grunn, selv om det er innført krav om periodevis oppdatering av kostnadsbidraget hvert femte år.

Av ikke-prissatte virkninger, er effektivisering av forhandlinger og økt forutberegnelighet positive gevinster for samfunnet. Tiltaket vil bidra til at det blir utarbeidet og vedtatt færre reguleringsplaner som ikke er gjennomførbare. På kostnadssiden trekker opplæringskostnader og økte, løpende plankostnader, herunder kostnader til

beregning av infrastrukturkostnader og flere klagesaker, den samfunnsøkonomiske nytten noe ned. Samlet sett vurderes de ikke-prissatte virkningene til å ha klart høyere samfunnsøkonomisk nytte enn uten lovendringen, og tiltaket vurderes som samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Den samlede vurderingen fra departementet er at fordelene ved den foreslåtte hensynssonen med krav om grunneierfinansiering oppveier ulempe, og at dette vil være et verktøy som vil kunne bidra til effektivisering av områdeutvikling etter plan- og bygningsloven. Det kan igjen gjøre at nye bygg kan ferdigstilles raskere og gi mer helhetlig infrastruktur i utbyggingsområder. Raskere boligbygging kan redusere treghet på tilbudssiden i boligmarkedet, som kan dempe presset på boligprisene og bidra til et velfungerende boligmarked.

Forslaget går ut på at eier av infrastruktur, kommunen og grunneier og utbyggere på frivillig basis kan samarbeide om å flytte infrastruktur for å frigjøre areal til utbyggingsformål. Grunneierne som får tilgang til utbyggingsarealer skal betale for dette, og de kan få dekket kostnadene fra inntektene ved for eksempel salg av boliger. Det er en forutsetning for forslaget at grunneiere eller utbyggere som får frigjort areal til utbygging, betaler alle kostnader knyttet til flyttingen av infrastrukturen. Infrastruktureier skal således få dekket sine kostnader både til selve flyttingen og reetableringen av infrastrukturen på en ny lokasjon. Der flyttingen innebærer at det forskutteres reinvesteringskostnader, er det kostnadene ved fremskynding av reinvesteringen som er utgangspunktet. Kommunen skal fullt ut få dekket sine kostnader til å administrere ordningen med å koordinere finansieringen av flyttingen av infrastrukturen. Det er en forutsetning av utbyggingen er i stand til å bære alle kostnadene. Til syvende og sist er det de som i siste instans nyter godt av flyttingen som må bære utgiftene, og utgiftene bakes således inn i kjøpesummen som boligkjøpere eller kjøpere av næringsbygg må betale. For kommunen og samfunnet vil det være en fordel at areal som ellers ikke kan bygges ut, blir bygd ut. I områder med knapphet på byggetomter vil dette kunne være et viktig bidrag, for eksempel for økt boligbygging. Kommunen og eieren av infrastrukturen som skal flyttes får fullt ut dekket sine kostnader av utbyggingen etter selvkost.

Når en utbygger ønsker å endre eiendomsstrukturen i et transformasjonsområde, må vedkommende i dag gå gjennom en rekke enkeltoperasjoner for å oppnå et ønsket resultat. Departementet pekte i høringsnotatet på at forslaget intro-

duserer supplerende virkemidler slik at utbygger kan samle opp flere enkeltendringer i samme operasjon. Forslaget gjør det mulig for utbygger å gjennomføre en mer samlet omstrukturering av eiendomsstrukturen i transformasjonsområdet. Forslaget begrenser ikke de virkemidlene som står til disposisjon for utbygger innenfor dagens system, men supplerer dagens system. Den nye sakstypen kan eventuelt benyttes i kombinasjon med eksisterende sakstyper. Den nye sakstypen vil kreve systemtekniske endringer både i matrikkel og grunnbok. Det vil også kunne være aktuelt med forskriftsendring. Departementet uttalte i høringsnotatet at det kan være aktuelt med en skrittvis innføring.

Trondheim kommune pekte i høringen på betydningen av at matrikkelsystemet håndterer den nye sakstypen og bruken av «grensekorridorer», og at dette er på plass før lovbestemmelsen om dette blir satt i kraft.

Høgskulen på Vestlandet mente det er viktig at departementets forslag følges opp med tilsvarende endringer i systemspesifikasjonen og føringsinstruksen for matrikkelen, slik at man ikke har behov for å gjøre bruk av eksisterende endringsoperasjoner når man matrikkelfører saker som gjelder matrikelomforming.

Statens kartverk viste til at slik systemet er i dag må føring av matrikkelen deles opp for å kunne få ulike eller flere meldinger til tinglysing. Kartverket har også pekt på at den nye sakstypen etter omstendighetene vil kunne innebære et brudd i arealhistorikken for enkelte av de involverte matrikkelenhetene. Kartverket peker også på behovet for tilstrekkelig tid og ressurser til å gjennomføre nødvendige systemendringer i matrikkelen og tinglysingssystemet.

Departementet legger til grunn at det både må gjøres tekniske systemtilpasninger, og endringer i matrikkelforskriften og føringsinstruksen for matrikkelen, før den nye sakstypen kan tas i bruk. Dette vil bli gjort innenfor departementets til enhver tid gjeldende budsjettammer.

Målet med endringen er å tilby utbyggere og eiendomsutviklere flere virkemidler slik at disse enklere og mer effektivt kan få registrert og tinglyst planlagt eiendomsstruktur, primært i forbindelse med fortetting og transformasjon.

Den nye sakstypen kombinerer kjente enkelt-elementer som kommunene allerede behandler. Det må derfor kunne legges til grunn at forslaget vil ha begrensede administrative og økonomiske konsekvenser for kommunene.

Dagens systemer håndterer eiendomstransformasjon som rapporteres inn fra jordskifteretten.

Også i slike saker vil det kunne oppstå brudd i arealhistorikken for enkelte av de involverte matrikkelenhetene. Det må derfor kunne legges til grunn at tilpasningene vil kunne innarbeides i de løpende forbedringene av matrikkelen og kommunale fagsystemer, og ikke representerer en vesentlig kostnad i seg selv. Staten og kommunene har anledning til å dekke sine kostnader med gebyrinntekter.

Departementet mener det er behov for å beholde regler om utbyggingsavtaler for gjennomføring av utbygging etter kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan. For å løse eller avklare utfordringer i gjeldende regelverk foreslås det enkelte presiseringer og justeringer i reglene om utbyggingsavtaler.

Forslag til presiseringer og justeringer kan få konsekvenser for flere aktører i samfunnet, både private aktører og myndighetene. For private aktører, som for eksempel grunneiere, eiere av bolig- og næringseiendom og boligbyggere, kan forslagene medføre kostnader for å tilpasse seg justeringene i regelverket. Disse virkningene vurderes som lave, fordi de foreslåtte endringene primært gjelder videreføring og klargjøring av gjeldende rett. Tydeligere regler kan gi effektiviseringsgevinster ved å forenkle forhandlingene om utbyggingsavtaler og øke forutsigbarheten om bidragets størrelse. For myndighetene vil presiseringene gi økt forutberegnelighet og enklere forhandlinger i møte med private grunneiere og utbyggere.

Forslag til presiseringer og justeringer kan også ha positive konsekvenser for samfunnet. En mer forutsigbar og effektiv byggeprosess kan på sikt gi flere boliger og næringsbygg, bedre infrastruktur og flere tiltak for fellesskapet. Departementet vurderer samlet sett at virkningene av endringsforslaget er positive, men at omfanget likevel er begrenset.

Forslaget om at kommunen skal kunne fastsette krav til tomtestørrelse i kommuneplaner er et forenklingstiltak, og vil blant annet kunne bidra til færre dispensasjoner fra plankrav som kommunen har fastsatt ut fra behovet for å ha kontroll med størrelsen på tomter som skal fradeles.

Forslaget om at kommunen skal få adgang til å gi bestemmelser om avfallssystem er en følge av behovet for å gi kommunen bedre forutsetninger for å gi gode og fremtidsrettede løsninger for håndtering av avfall. Det er kommet nye renovasjonssystemer på markedet de senere årene og ved å gi kommunen anledning til å planlegge for moderne avfallsinfrastruktur i kommuneplanen kan kommunen sikre høyere grad av ombruk og

materialgjenvinning, i tråd med prinsippene for en sirkulærøkonomi.

Forslaget om at kommunen kan kreve gebyr for arkeologiske undersøkelser etter kulturminneloven ved områderegulering, fører til at den som fremmer forslag om utbygging der det må gjøres slike undersøkelser, også kan pålegges å dekke kostnadene. I den grad kommunen utarbeider områderegulering i dag hvor dette er aktuelt, vil kommunen dermed slippe disse utgiftene. Situasjonen blir dermed lik den som gjelder ved detaljregulering i dag, hvor det er utbygger (forslagsstiller) som må dekke utgiftene til de arkeologiske undersøkelsene. Forslaget antas å senke terskelen noe for at kommunen utarbeider flere områdereguleringer, eller unnlater å utsette arbeidet av budsjettmessige hensyn, uten at det er mulig å tallfeste dette nærmere.

Forslaget om at rett til foreleggelse for kommunestyret ved avslag på forslag til endring av plan, anses å være en presisering av gjeldende rett og skal bidra til å klargjøre regelverket.

Lovforslaget berører ikke Svalbard generelt, men med visse unntak for Longyearbyen planområde. Plan- og bygningsloven gjelder i utgangspunktet ikke på Svalbard. Regler for arealplanlegging framgår av svalbardmiljøloven. Matrikkel-

lova gjelder for Svalbard med flere tilpasninger, jf. forskrift om eiendomsregistrering på Svalbard.

I Longyearbyen planområde gjelder en rekke av plan- og bygningslovens regler om byggesak, herunder også kapittel 17 om utbyggingsavtaler, jf. byggeforskrift for Longyearbyen. Her gjelder også reglene i plan- og bygningsloven og matrikkellova om opprettelse, endring og registrering av eiendom.

Forslaget medfører i svært liten grad endringer i forpliktelser og rammer for kommuner og utbyggere eller grunneiere.

Det kan allikevel være behov for en overgangsperiode, slik at justeringer og presiseringer i lovreglene om utbyggingsavtaler ikke forstyrrer pågående forhandlinger, og kan hensyntas i prosesser og rutiner for utbyggingsavtaler. Dette vil vurderes i forbindelse med ikraftsetting av endringene.

Ikraftsettingen av de nye virkemidlene for opprettelse og endring av eiendom forutsetter systemtilpasninger i matrikkelen og tinglysingssystemet. Det må også fastsettes enkelte utfyllende regler i forskrift. Det vil derfor kunne være behov for utsatt ikraftsetting av matrikkellova ny § 15 a om matrikkelomforming. Også her vil det kunne være behov for en overgangsperiode.

10 Merknader til de enkelte lovbestemmelsene

Til endringene i plan- og bygningsloven

Til § 1-3 andre ledd

Unntaket i bestemmelsen er utvidet til å omfatte § 12 A-13, som gjelder flytting av infrastruktur som skal bekostes av grunneiere eller utbyggere for å frigjøre areal til utbyggingsformål. Se merknadene til denne paragrafen.

Til § 4-2 første ledd nytt andre punktum

Det er tatt inn en henvisning til § 11-8 a femte ledd om omtale av tilrettelegging for planens gjennomføring.

Til § 6-4 tredje ledd andre punktum

Det er gjort en tilføyelse av solkraftanlegg i andre punktum. Tilføysen medfører at regelen i første punktum om at konsesjon kan gis virkning som statlig plan, heller ikke gjelder for solkraftanlegg. En eventuell statlig plan for solkraftanlegg, må i likhet med en eventuell statlig plan for vindkraftanlegg utarbeides etter de ordinære bestemmelsene for statlige planer i plan- og bygningsloven § 6-3 første og andre ledd.

Til § 11-8

Første ledd andre punktum. Endringen retter en feil henvisning. Riktig henvisningen skal være til de hensynene og forholdene som er regnet opp i tredje ledd, ikke andre ledd som oppgitt i den gjeldende bestemmelsen.

Tredje ledd bokstav a. Det er foretatt en språklig endring ved at «og/eller» er endret til «eller». Endringen er kun av lovteknisk art og innebærer ingen rettslig endring. Begrepet «eller» utelukker ikke å gi bestemmelse om tiltak og virksheter.

Tredje ledd bokstav b. Det er lagt til flere nye elementer i bestemmelsen som utvider anvendelsesområdet, og den har fått et innhold som langt på veg tilsvarer innholdet i § 12 A-2 første ledd bokstav b, som gjelder grunneierfinansiering av infrastruktur. Se merknadene til denne. Det kan imidlertid ikke gis bestemmelse om rekkefølge-

krav etter bestemmelsen slik som det er mulig etter § 12 A-2 første ledd bokstav b.

Tredje ledd bokstav e. Bestemmelsen er endret ved at den viser til § 11-8 a, som gir utfyllende bestemmelser om felles planlegging m.m., og krav til saksbehandling. Hjemmelen for å gi bestemmelser til hensynssonen er flyttet til § 11-8 a.

Til ny § 11-8 a

Paragrafen er ny, men innholdet representerer en videreføring av tidligere elementer i § 11-8 tredje ledd bokstav b og e. Siktemålet med hensynssonen er å samle et sett med relevante virkemidler for planlegging og plangjennomføring for bytransformasjon og annen områdeutvikling både i og ved feltutbygginger utenfor tettsteder, i én paragraf. Innholdet i paragrafen utgjør dermed en samlet «meny» med virkemidler som kommunen kan velge å benytte ut fra hva som anses mest hensiktsmessig i det enkelte tilfelle. Hensynssonen skal vises i plankartet og suppleres med de hensynene og restriksjonene som har betydning for bruken av arealet. Formålet med hensynssonen er å etablere en felles ramme for den etterfølgende detaljreguleringen og plangjennomføringen. Kommunen kan velge om den vil nøye seg med å gi retningslinjer eller gi bindende bestemmelser. Det er særlig aktuelt å bruke hensynssonen i kommuner som skal planlegge for fortetting og transformasjon. Selv om retningslinjer ikke er bindende, vil de kunne gi et godt og helhetlig grunnlag for de avveiningene som kommunen må gjøre i den etterfølgende planleggingen. Retningslinjene vil også kunne bidra til forutsigbarhet for alle involverte aktører.

Første ledd gir kommunen hjemmel for å gi nærmere bestemmelser til hensynssonen med krav om felles planlegging, herunder om særlige samarbeids- eller eierformer. Videre kan det gis bestemmelser om fortetting, omforming og fornyelse. Slike bestemmelser kan angi hvor det skal foregå felles planlegging mellom flere eendommer, fortetting og omforming samlet eller hver for seg innenfor hensynssonen, hvor tett det skal bygges, om det skal være flere funksjo-

ner og formål på samme areal eller i samme bygg osv. Bestemmelsen kan brukes som et supplement til plankartet, dersom det er vanskelig å styre behovene i området kun gjennom utformingen av plankartet.

Kravet om *felles planlegging* er en videreføring av gjeldende bestemmelse og medfører at private innenfor et område skal samarbeide om utarbeiding av felles forslag til reguleringsplan. Man vil da kunne få en samtidig planavklaring for et planområde som omfatter flere eiendommer. I kommuneplanens arealdel eller en områderegulering vil hensynssonen fortetting, omforming og fornyelse kunne brukes for å angi områder hvor det skal skje en målrettet og særskilt områdevis planlegging og gjennomføring for å omdanne, fornye eller videreutvikle et område. Det er følgelig mest aktuelt å benytte hensynssonen i bebygde områder som skal fornyes eller få en mer intensiv utnyttning enn tidligere, for eksempel for å motvirke videre spredning av bebyggelsen ut av byggesonen og uønsket nedbygging av uberørte arealer i kommunen. Hensynssonen kan brukes der det er aktuelt å omforme og fornye mange ulike typer arealer, bygninger og anlegg og tilhørende eiendomsstruktur.

I tilknytning til felles planlegging, er det også videreført en mulighet for kommunen til å gi bestemmelser om *særlige samarbeids- eller eierformer*. Eierformer kan for eksempel gjelde etablering av et felles eiendomsutviklingsselskap mellom grunneierne for å få til et mer effektivt grunneiersamarbeid, eller opprettelse av lag eller forening for gjennomføring av felles tiltak og investeringer. Disse kan for eksempel bruke vedtekter eller aksjonæravtaler for å regulere den indre organiseringen av selskapet.

Begrepet «*fortetting*» er nytt i loven, og har tidligere inngått i begrepene «omforming og fornyelse». Fortetting benyttes der man ønsker bedre utnyttelse av arealene innimellom eksisterende bebyggelse, men kan også være påbygginger og fornyelse av eksisterende bebyggelse. Fortetting kjennetegnes i stor grad av at en gjenbraker eksisterende infrastruktur i området, i motsetning til omforming som i større grad innebærer vesentlig transformasjon gjennom fornyelse eller helt eller delvis ny bruk av et område. Hensynssonen kan for dette formålet benyttes for alle typer bebyggelse, for eksempel også ved fortetting i eksisterende hytteområder. Et kjennetegn ved fortetting i utbyggingssammenheng er at det enkelte tiltaket ikke nødvendigvis i seg selv gir grunnlag for store investeringer i infrastruktur. I de aller fleste tilfellene kan fortettingen opp til et visst

punkt basere seg på bruk av eksisterende veier, barnehager, parker m.m. Store tomter, «eplehager», som fradeles og bebygges, eller der to-tre eksisterende bygg rives og erstattes med nye bygg med høyere utnyttning, inngår i fortettingsbegrepet. Også fornyelse innenfor et kvartal i et etablert sentrumsområde går under betegnelsen fortetting.

Begrepene *omforming* og *fornyelse* skal oppfattes på samme måte som i dag. Begreper som byomforming, transformasjon og fortetting brukes ofte om hverandre med samme eller tilnærmet likt meningsinnhold. Departementet velger å legge en vid definisjon av omforming til grunn. Med omforming menes en endret og mer fremtidsrettet bruk av arealer i byene, slik som for eksempel omdanning av nedlagte industriarealer, store parkeringsplasser, industri-, transport- og havneområder eller eldre kvartaler med uhenksmessig bygningsmasse, til moderne kvartaler eller bydeler. Vanlig bruk av begrepet omfatter både omdanning av store eller mindre sammenhengende områder innenfor den tette byen og utvikling av enkelttomter («infill»). Hensikten er å gi rom for at eksisterende bygningsmasse skal kunne erstattes med ny bebyggelse, eller ombygges og tas i bruk til annet formål.

Adgangen til å gi bestemmelser om bruk av *særlige gjennomføringsvirkemidler* videreføres også. Mest aktuelt her er bestemmelse om bruk av urbant jordskifte for å fastsette en verdimesig fordelingsordning ved fortetting, omforming og fornyelse, jf. plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 13. Det kan gis bestemmelse til reguleringsplan med krav om fordeling av planskapt netto verdiøkning ved ulike felles tiltak innenfor en nærmere bestemt del av planområdet i henhold til jordskiftelova § 3-30. De nærmere reglene om fordeling av netto planskapt verdier framgår av jordskiftelova §§ 3-30 til 3-32 og er en egen sakstype i jordskiftelova. Ordningen kan brukes i kombinasjon med øvrige virkemidler i jordskiftelova.

Det kan også fastsettes nærmere krav til infrastruktur. Det er her vist til de kravene som kan stilles etter plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd bokstav b.

Andre ledd åpner for at kommunen kan gi retningslinjer til hensynssonen om felles planlegging, fortetting, omforming, fornyelse og om den senere plangjennomføringen, herunder bruken av særskilte gjennomføringsvirkemidler. Retningslinjer er ikke rettslig bindende. Det er ikke egne saksbehandlingsregler for retningslinjer slik som for områdeutviklingsstrategier etter tredje ledd. I motsetning til slik strategi som kan vedtas separat

fra en plan, bør retningslinjene utformes som en del av planen. I praksis vil de dermed følge planens prosessregler.

Kommunen kan gi retningslinjer til hensynssonen både i overordnet plan og detaljregulering. Retningslinjer i en detaljregulering kan av naturlige grunner bare omhandle plangjennomføringen og ikke etterfølgende planlegging. Det kan gis retningslinjer til gjennomføringen av planen selv om kommunen ikke legger opp til å benytte særskilte gjennomføringsvirkemidler.

Det er ingen begrensninger på hva retningslinjene til hensynssonen kan omhandle. Kommunen kan gi retningslinjer om alt som har med den etterfølgende planleggingen og plangjennomføringen å gjøre. Retningslinjene kan også omtale forhold utenfor hensynssonen som har betydning for planleggingen eller plangjennomføringen innenfor sonen. Retningslinjene bør utformes på en tydelig og presis måte, og bør helst være kortfattede. Det må framgå tydelig hva som er rettslig bindende bestemmelser og hva som er retningslinjer.

Kommunen kan velge å bruke retningslinjer etter andre ledd eller lage en strategi etter tredje ledd som også er retningsgivende, eller gjøre begge deler. Det er strengere formelle krav til fremstillingen av en områdeutviklingsstrategi. Strategien kan gis i et dokument som er uavhengig av planen og planprosessen, og det kan derfor være hensiktsmessig at retningslinjene i planen omtaler at det skal lages en områdeutviklingsstrategi, dersom strategien skal fastsettes etter at planen er vedtatt. Det vil bidra til å skape forutsigbarhet for utbyggerne.

Hvis retningslinjene etter andre ledd ikke følges opp med en områdeutviklingsstrategi etter tredje ledd, kan kommunen eventuelt gi utfyllende informasjon i retningslinjene om organisering og gjennomføring av et senere planarbeid. Retningslinjene kan for eksempel omtale de rammene og hensynene som skal ivaretas i den senere planleggingen av området, som tidshorison, prioriteringer i utbyggingsrekkefølge og utbyggingens art. De kan angi utformingen av etterfølgende detaljreguleringer, soneinndeling, rekkefølgekrav, bruk av arealformål og bestemmelser, tomteutnyttelse, utbyggingsvolum, miljøkvaliteter, og forhold av betydning for barn og unge. Retningslinjene kan også angi i hvilke situasjoner kommunen skal ta i bruk urbant jordskifte eller ekspropriasjon for å sikre en effektiv plangjennomføring. Retningslinjene kan bidra til å skape forutsigbarhet for grunneiere og utbyggere innenfor hensynssonen..

Tredje ledd første punktum hjemler at kommunen kan fastsette en områdeutviklingsstrategi som skal gjelde for hensynssonen. Strategien er et nytt element i plansystemet. Strategien er ikke rettslig bindende, men skal være retningsgivende og er i første rekke ment å gi føringer for kommunens videre planlegging med relativt lang tidshorison. Den kan oppdateres med jevne mellomrom, og kan dermed i praksis fungere like lenge som det gjelder krav til grunneierfinansiering i et utviklingsområde.

Andre punktum fastsetter at strategien skal omtale de målene, rammene og hensynene som skal være retningsgivende for den etterfølgende planleggingen og utbyggingen av området., det vil si område- eller detaljreguleringer dersom strategien gis til kommuneplanens arealdel. Dersom strategien utarbeides på kommuneplannivå og i tilstrekkelig grad klargjør de rammene og hensynene som skal ivaretas ved den etterfølgende detaljplanleggingen, vil behovet for områderegulering kunne falle bort. Strategien vil da gjøre det mulig for kommunen å vurdere om private forslag til detaljreguleringer er i tråd med den ønskede utviklingen av området.

Strategien skal omtale de rammene og hensynene som skal gjelde for utviklingen på kort og lang sikt, herunder omtale for eksempel det overordnede plangrepet.

En områdeutviklingsstrategi vil innholdsmessig kunne likne på en planbeskrivelse ved at den drøfter ulike hensyn og elementer som skal ivaretas ved senere planlegging. Strategien kan også utformes mer som et visjonsdokument dersom kommunen er i en veldig tidlig fase av planleggingen, og den ønsker å samle og bli enige med grunneiere og andre aktører om en langsiktig utvikling gjennom felles idéutvikling.

Dersom kommunen skal fastsette en områdeutviklingsstrategi til hensynssoner i kommuneplanens arealdel med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur før det kan vedtas reguleringsplaner innenfor sonen, bør kommunen gi retningslinje om dette til hensynssonen etter andre ledd. Det vil bidra til å synliggjøre dette overfor utbyggerne i området og skape forutsigbarhet. Dette er særlig viktig dersom kommunen ikke ønsker å vedta nye detaljreguleringer før det er utarbeidet en strategi for området..

Tredje, fjerde og femte punktum fastsetter saksbehandlingsregler om høring og offentlig ettersyn. Strategien kan sendes på høring sammen med høring og offentlig ettersyn av et pågående planforslag. Fristen for å gi uttalelse skal være

minst seks uker. Når strategien er fastsatt, skal kommunen gjøre den tilgjengelig på internett.

Områdeutviklingsstrategien har ikke konfliktavklaringsmekanismer, verken innsigelsesrett eller klagemulighet, og det er derfor grunnleggende å søke konsensus for å sikre gjennomførbarhet. Det er viktig å unngå at det brukes unødige mye ressurser fra utbyggere og lokale myndigheter på å detaljere planløsninger det er konflikt om eller som ikke er gjennomførbare for eksempel på grunn av kostnader eller andre forhold. Kommunen bør derfor ikke innarbeide forutsetning om fylkeskommunal eller statlig infrastruktur som berørt myndighet på faglig grunnlag klart fraråder.

Sjette punktum fastsetter saksbehandlingsregler for de tilfeller at kommunen ønsker å gjøre vesentlige endringer i strategien. I slike tilfeller skal berørte myndigheter, grunneierne og festerne av eiendommer, og andre berørte, på hensiktsmessig måte, gis anledning til å uttale seg før kommunen gjør vesentlige endringer i strategien. Hva som er en vesentlig endring, må vurderes ut fra konsekvensen av endringene. Dersom endringen for eksempel kan få betydelige økonomiske konsekvenser fordi infrastrukturbehovet endrer seg, vil det kreve at forslag forlegges berørte offentlige organer eller grunneiere og festere.

Se nærmere omtale av områdeutviklingsstrategi i punkt 3.5.

Fjerde ledd første og andre punktum pålegger kommunen når den gjør bruk av hensynssonen, aktivt å legge til rette for samarbeid om planforslaget med ulike interessegrupper og aktører som blir berørt av en områdeutvikling. Kommunens ansvar etter denne bestemmelsen går lenger enn det som følger av plan- og bygningsloven § 5-2 første ledd. Bestemmelsen krever at kommunen skal være en aktiv samarbeidspart. I praksis innebærer det å legge til rette for dialog, innspill og økt grad av involvering i planarbeidet der det er hensiktsmessig. Bakgrunnen for dette er at planlegging i krevende utviklingsområder fordrer samarbeid om løsninger og gjennomføring av felles utbygging, infrastruktur, tiltak og drift for flere eiendommer sett under ett. Siktemålet med samarbeidet skal være å styrke planleggingen av nye bysentra eller tettsteder gjennom å tilrettelegge for samarbeid som legger grunnlag for gode, effektive og målstyrte prosesser og resultater. Tradisjonelt har manglende analyser knyttet til hvorvidt planer er realiserbare svekket gjennomføringen av planer. Det vil si analyser knyttet til om utbyggingsrammene for eksempel kan dekke bygge- og tomtekostnader og eventuelle rekkeføl-

gekrav som kan gi grunnlag for kostbare utbyggingsavtaler. Et aktivt samarbeid skal følgelig dels legge grunnlaget for en god planutforming, men også legge til rette for en effektiv plangjennomføring etter at planen er vedtatt. Samarbeidet kan inngå i alle planstadier frem til endelig planvedtak. Samarbeidet behøver ikke bare gjelde konkrete planforslag, men kan også omfatte samarbeid om å utarbeide en områdeutviklingsstrategi etter tredje ledd. Formålet med samarbeidet er å etablere innsikt og større felles forståelse mellom aktørene, samt redusere faren for konflikt i arbeidet med å utarbeide planforslag, og legge til rette for en rask og god plangjennomføring.

Med aktivt samarbeid siktes det til at kommunen skal ta initiativ til å etablere gode arenaer, gjerne i form av et mer fast og formalisert samarbeid enn det som er vanlig ved planlegging, for eksempel samskaping, bruk av egne arbeidsgrupper eller såkalt ByLab. Særlig ved større områdeutviklingsprosjekter er endringer krevende og kan møte mye motstand. Samarbeidet og aktivitetsnivået må derfor skaleres etter vanskelighetsgrad og kompleksitet, og dette gjelder særlig der det er mange grunneiere eller mye motstand blant beboere i området. Dersom kommunen selv har eiendom innenfor området, kan kommunen bruke rollen sin som grunneier i et samspill med andre grunneiere for å sikre en bedre tomtearrangering eller makeskifte. Kommunen kan også ta initiativ til å etablere et felles tomteselskap mellom grunneierne. Den bør spille på sin rolle og kompetanse som samfunnsutvikler innenfor en rekke ulike sektorer i samarbeidet, for eksempel skole, helse, park og idrett. Kommunen kan også bidra med finansielle midler for å lette samarbeidet om planforslaget, og om den etterfølgende plangjennomføringen i den grad det også er tema i planarbeidet. En part kan ikke påberope seg at det er begått saksbehandlingsfeil i planarbeidet om denne mener kommunens aktivitetsnivå har vært for lavt eller at noen er blitt utelatt fra samarbeidet.

Det følger av *tredje punktum* at berørte offentlige organer har et særlig ansvar for å sørge for effektive samordningsprosesser med kommunen, jf. plan- og bygningsloven § 3-1 andre ledd. Det gjelder både fylkeskommunen og statlige myndigheter. Bestemmelsen er ment å legge aktivitetsansvar også på disse instansene i prosessen for at den ikke skal trekke unødige ut i tid. Kommunen er ofte avhengig av innspill og tilbakemeldinger fra andre offentlige organer for å komme i mål med sitt planarbeid innen rimelig tid, og det er derfor viktig at fristene som kommunen fastsetter

ved foreleggelse og henvendelser blir overholdt, eventuelt at det bes om fristutsettelse.

Fjerde punktum innebærer at aktivitetsplikten knyttet til samarbeid og samordning skal tilpasses plansituasjonen og kompleksiteten i det forslaget som skal utarbeides. Det kan være grunnlag for større aktivitetsplikt ved utarbeiding av reguleringsplan enn ved endringer i kommuneplanens arealdel.

Femte ledd fastsetter saksbehandlingsregler som skal følges ved sluttbehandlingen av et planforslag. Hensikten med bestemmelsen er å sikre sporbarhet i saksbehandlingen, unngå usikkerhet og kritikk fra berørte innbyggere og andre som ikke er fornøyde med planforslaget og medvirkningsprosessen, og bidra til at kommunestyret får et forsvarlig grunnlag for å vurdere planforslaget. Kritikk av medvirkningsprosessen sent i planbehandlingen kan vanskeliggjøre den politiske sluttbehandlingen av planforslag. Omfanget av redegjørelsene må tilpasses kompleksiteten i planforslaget. Planer som gjelder fortetting, transformasjon og omforming, med bruk av særskilte gjennomføringsvirkemidler, er ofte meget komplekse og krevende å gjennomføre. For å lykkes med plangjennomføringen, må kommunen ta hensyn til dette allerede ved utformingen av planen. Dersom plangjennomføringen er utførlig omtalt i planbeskrivelsen, er det tilstrekkelig å henvise til denne i saksframlegget, jf. plan- og bygningsloven § 4-2.

Til § 11-9 nr. 3

Endringen innebærer at kommunen kan gi planbestemmelse om avfallssystem. Det kan gis generelle bestemmelser til kommuneplanen med krav om eller forbud mot nærmere angitte tekniske løsninger for ulike typer avfallssystem, slik som for eksempel krav til type avfallsløsning ved ulike utbyggingstiltak, dimensjonering, nedgraving, overbygging, inngjerding, merking, hygienetiltak og vern mot lukt og forurensning.

Til § 11-9 nr. 5

Endringen gir hjemmel for kommunen til å fastsette krav til tomtestørrelse i kommuneplanen. Det kan stilles minimumskrav eller maksimumskrav. Kravet til tomtestørrelse kan differensieres avhengig av arealformålet, for eksempel om kravet gjelder fradeling til nærings-, bolig- eller fritidseiendom. Begrepet tomtestørrelse henspiller på at bestemmelsen gjelder areal for byggetiltak.

Til § 12-1 tredje ledd nytt femte punktum

Bestemmelsen fastsetter at det er adgang til å gjennomføre mindre konsesjonspliktige endringer i eksisterende vindkraftanlegg avklart etter de bestemmelsene i energiloven og plan- og bygningsloven som gjaldt på tidspunktet for bygging, uten at dette utløser krav om utarbeiding av områderegulering. Eksempler på slike mindre konsesjonspliktige endringer er å sette opp noen flere eller en annen type vindturbiner innenfor planområdet til et eksisterende anlegg, for eksempel for å utnytte området og infrastrukturen mv. bedre. Alle søknader om konsesjonsendringer behandles av NVE i medhold av energiloven. Større meldepiktige utvidelser utenfor eksisterende konsesjonsområde omfattes ikke av bestemmelsen.

Til § 12-6 første ledd

Første punktum er utvidet til å omfatte hensynssoner som nevnt i § 11-8 a. Endringen skal sikre at hensynene og restriksjonene som er fastsatt for felles planlegging, fortetting, omforming, fornyelse mv., blir lagt til grunn ved utarbeiding av reguleringsplan.

Nytt tredje punktum inneholder et skjerpet krav om at hensynssoner som gjelder grunneierfinansiering av infrastruktur etter § 12 A-1 i kommuneplanens arealdel, alltid skal videreføres i reguleringsplan. Kravet innebærer at en områderegulering eller detaljregulering som blir liggende innenfor hensynssonen i kommuneplanens arealdel, alltid skal ha en hensynssone med krav om grunneierfinansiering. Det skal dermed ikke være mulig å operere med «huller» i hensynssonen i arealdelen, for på den måten for eksempel å inngå utbyggingsavtaler etter kapittel 17 innenfor hensynssonen, jf. forbudet mot dette i § 12 A-1 første ledd bokstav e.

Til § 12-7 nr. 1

Det presiseres at med bestemmelser om utforming og bruk av arealer, bygninger og anlegg, menes også bestemmelser om «eiendomsinndeling». Endringen er en konkretisering av hva det etter gjeldende rett kan gis bestemmelser om i reguleringsplan. Bestemmelser om eiendomsinndelingen kan blant annet formuleres som generelle bestemmelser om tomtestørrelse, eller som mer spesifikke bestemmelser om nye eller endrede eiendomsgrenser eller grenser som skal utgå. Bestemmelsene kan framgå tekstlig, eller ved hjelp av linjer eller påskrift i plankartet.

Bestemmelser om eiendomsinndelingen er primært egnet som et virkemiddel ved planlegging av arealer for bebyggelse og anlegg, men kan i prinsippet også benyttes for andre arealformål.

Til § 12-11 nytt andre ledd

Bestemmelsen fastsetter at fristene som gjelder for kommunens behandling etter første ledd, ikke gjelder for forslag til reguleringsplaner som omfatter hensynssone med krav om grunneierfinansiering. Slike planer kan etter omstendighetene kreve omfattende beregninger av kostnadene til infrastrukturen som er nødvendig for utbyggingen, noe som vil gjøre at kommunen ikke kan klare å overholde fristen. Departementet kan med hjemmel i § 12 A-12 bokstav k fastsette forskrift om tidsfrister for kommunens behandling av reguleringsplaner med krav om grunneierfinansiering.

Til § 12-12 første ledd nytt tredje punktum

Det er tatt inn en henvisning til § 11-8 a femte ledd om omtale av tilrettelegging for planens gjennomføring.

Til § 12-14 tredje ledd

Tredje ledd nytt andre punktum gir en forslagsstiler samme rett til å kreve foreleggelse for kommunestyret når kommuneadministrasjonen stopper et forslag til endring av reguleringsplan etter plan- og bygningsloven § 12-14 andre ledd, som ved forslag til ny plan som behandles etter plan- og bygningsloven § 12-11. Retten til foreleggelse gjelder likevel bare der det utarbeides et fullstendig forslag, jf. § 6 i forskrift 8. desember 2017 nr. 1950 om behandling av private forslag til detaljregulering etter plan- og bygningsloven. Dersom endringen berører utformingen av et plankart, må forslaget framgå av et plankart. Dersom endringen bare gjelder planbestemmelse, er det tilstrekkelig at utkastet til ny bestemmelse forelegges kommunestyret. Kommunestyret kan delegere til et politisk utvalg å behandle sak om foreleggelse. Kurante saker kan delegeres til kommunedirektøren, jf. kommuneloven § 13-1 sjette ledd.

Nytt kapittel 12 A

Kapittel 12 A fastsetter noen grunnleggende rammer og vilkår for bruken av hensynssoner med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur. Det er frivillig å ta i bruk hensynssonen, men dersom kommunen velger å gjøre det, må bestem-

melsene i kapittel 12 A følges. Kommunen kan ikke dispensere fra bestemmelsene, jf. § 19-1 andre ledd. De fleste bestemmelsene (§ 12 A-1 til § 12 A-12) gjelder grunneierfinansiering av infrastruktur som er nødvendig for utbyggingen innenfor hensynssonen. Paragraf 12 A-13 er en særbestemmelse som gjelder finansiering av flytting av infrastruktur. Bestemmelsen gjelder folgelig ikke infrastruktur som er nødvendig for en utbygging, men infrastruktur som det er nødvendig å flytte for at det skal bli mulig å bygge på et areal.

Til § 12 A-1

Paragrafen regulerer noen vilkår og prinsipper som gjelder for hensynssoner med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur. Det skal gis juridisk bindende bestemmelser til hensynssonen etter § 12 A-2, men det er ikke nødvendig å gjøre det samtidig med at hensynssonen innføres i arealplanen.

Beskrivelsen «krav om grunneierfinansiering av infrastruktur» er språklig noe ufullstendig. Det er meningen at betalingskrav også skal kunne rettes mot fastere og utbyggere som ikke selv er grunneiere. Begrepet grunneier er derfor ment å være en kortform som også rommer fastere. Utbyggere kan enten opptre på vegne av en grunneier eller fester, eller være både grunneier og tiltakshaver. Av denne grunn benyttes begrepet «grunneier og utbygger» i kapittel 12 A. Begrepet «tiltakshaver» benyttes i bestemmelsene der det er en mer direkte tilknytning til byggesak, og det vil finnes en tiltakshaver, det vil si en aktør som er i ferd med å søke, eller har søkt om, rammetillatelse.

Første ledd gir kommunen hjemmel til å fastsette hensynssoner med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur i arealplan. Med arealplan menes både kommuneplanens arealdel (inkludert kommunedelplan), områderegulering og detaljregulering. Sonen kan også fastsettes i statlig plan. Skal hensynssonen fylle sin hensikt, må den plasseres over et arealformål i plankartet som åpner for utbygging. Det må med andre ord være mulig å bygge innenfor hensynssonen, siden det er utbyggingen som skal finansiere infrastrukturen. En grunneier som ikke ønsker å bygge på sin eiendom berøres ikke av betalingsplikten. Bruksendring regnes også som utbygging i denne sammenhengen og kan utløse betalingsplikt.

Det er bare ved gjennomføring av tiltak på eiendommer innenfor sonen som kommunen kan avkreves bidrag til finansiering av infrastruktur. Plikten til å betale kostnadsbidrag kan imidlertid

også omfatte infrastruktur utenfor hensynssonen som kommunen har gitt bestemmelse om. En grunneier utenfor hensynssonen kan imidlertid ikke pålegges å betale kostnadsbidrag selv om eiendommen vil bruke eller ha nytte av infrastrukturen.

Kommunen fastsetter hensynssonens geografiske utstrekning ut fra det den finner hensiktsmessig. Utformingen av hensynssonen, det vil si plassering og størrelse, er undergitt forvaltningens frie skjønn. Hva som er en hensiktsmessig utforming, må vurderes ut fra hva som vil være en riktig avgrensing av et utbyggingsområde. Kommunen må ved utformingen av hensynssonen, vurdere om den omfatter tilstrekkelig utbyggingsvolum til at utbyggingen vil kunne bære kostnadene til infrastrukturen som kommunen finner det nødvendig å etablere i området. Kostnadene som pålegges utbyggingen kan ikke være urimelig tyngende i forhold til utbyggingens forventede bruk og nytte av tiltaket, jf. § 12 A-5 fjerde ledd. Dersom hensynssonen ikke får en utforming som dekker et tilstrekkelig stort utbyggingsvolum, må kommunen være innstilt på å dekke de overskytende infrastrukturkostnadene selv. Er det tale om fylkeskommunal infrastruktur, må fylkeskommunen være innstilt på å gjøre det samme, med mindre kommunen finner å ville bidra med en andel også til denne infrastrukturen.

Hvis utbyggingen ikke er stor nok, eller omfanget av infrastruktur ikke er tilstrekkelig tilpasset utbyggingens volum, eller kommunen ikke vil eller kan dekke den andelen som utbyggingen ikke kan bære, bør det ikke fastsettes en hensynsone for utbyggingsområdet.

Hensynssonen fastsettes av kommunen i kraft av å være planmyndighet. Utformingen av hensynssonen må fastsettes på et saklig og forsvarlig grunnlag ut fra de hensynene som plan- og bygningsloven er ment å ivareta. Avgjørelsen er undergitt fritt skjønn. Avgrensningen må videre gjøres på en måte som ikke på en usaklig måte favoriserer kommunen som grunneier på bekostning av andre grunneiere eller utbyggere, for eksempel ved å utforme hensynssonen slik at dens egne eiendommer ikke blir omfattet. Hvorvidt grensen for saklig og forsvarlig skjønnsutøvelse er tilstrekkelig ivaretatt, må avgjøres etter de ulovfestede reglene om myndighetsmisbruk.

Det gjelder ikke egne varslingsregler ved fastsetting av hensynssoner etter første ledd. Det er de alminnelige varslingsreglene for kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner som gjelder, jf. § 11-12 andre ledd og § 12-8 første og tredje ledd. Innføring av hensynssonen ved endring av kom-

muneplanen eller ved vedtakelse eller endring av reguleringsplan følger de vanlige reglene for dette. De alminnelige reglene om klageadgang for enkeltvedtak gjelder. I tillegg gjelder det en utvidet klageadgang etter § 12 A-19 for visse avgjørelser som ikke er enkeltvedtak. Klageadgangen er her begrenset til berørte grunneiere og utbyggere. Det er også innført egne regler for endring av utformingen av hensynssonen og bestemmelser til denne, jf. § 12 A-10.

Bokstav a første punktum fastsetter at tiltakshaveren skal betale et kostnadsbidrag til kommunen samtidig med at det søkes om igangsettingstillatelse til bygge- og anleggstiltak innenfor hensynssonen når søknaden omfatter tiltak nevnt i § 20-1 første ledd bokstav a, d og n. Krav om dokumentasjon for at korrekt beløp er betalt, kontroll mv. er regulert i § 12 A-7 andre ledd.

Utløsende faktor for betalingskrav er «oppføring, tilbygging, påbygging, underbygging» i bokstav a. Begrepet «plassering» er ikke et relevant tema for grunneierfinansiering og skal derfor holdes utenfor. Det er gitt nærmere regler om bruksendring og hovedombygging i § 12 A-7 første ledd, og om riving i andre ledd. Tiltak som er unntatt søknadsplikt, faller utenfor ordningen. Det er ikke ansett nødvendig å angi dette i lovbestemmelsen, siden det er en direkte følge av ordlyden i første punktum «søknad om rammetillatelse». Etttrinns søknader om tillatelse utløser betalingskrav på samme måte som to-trinns søknader om tillatelse, jf. § 21-2.

De nærmere reglene om selve betalingen, samt eventuelle fradrag for innbetalt forskudd og verdien av realopparbeidelse, framgår av § 12 A-7. Kostnadsbidraget som skal betales, skal være likt for alle utbyggere innenfor hensynssonen (samme beløp pr. kvadratmeter bruksareal (BRA)), jf. andre ledd. Kommunen har følgelig ikke adgang til å differensiere beløpets størrelse etter utbyggingens art, for eksempel ved å skille mellom bolig eller næring. Kommunen kan gi ytterligere unntak i bestemmelse til hensynssonen etter § 12 A-2 første ledd bokstav d.

Andre punktum slår fast prinsippet om at kostnadsbidraget kun skal brukes til etablering av nødvendig infrastruktur. Dette er gjentatt i § 12 A-8 første ledd, men fastslås likevel i andre punktum som et prinsipp innledningsvis i kapittel 12 A.

Tredje punktum fastsetter at kommunen ikke kan kreve bidrag fra en tiltakshaver før de samlede kostnadene for infrastrukturen er estimert og kostnadsbidraget er utregnet etter § 12 A-4, og beløpets størrelse er kunngjort etter § 12 A-5 andre ledd. Utbyggere som får rammetillatelse før

kostnadsbidraget er kunngjort, slipper derfor betalingsplikt, jf. kravet om at alle forpliktelsene etter kapittel 12 A skal framgå av rammetillatelsen. Når slikt betalingskrav ikke er tatt inn i rammetillatelsen, kan det heller ikke kreves innbetalt før igangsettingstillatelse. Dette gjelder uansett om kostnadsbidraget er kunngjort mellom tidspunktet for rammetillatelse og igangsettingstillatelse.

Fjerde punktum gjentar det samme som følger av § 12 A-9, nemlig at tiltakshavere kan inngå avtale med kommunen om realopparbeidelse av infrastrukturen som i tilfelle helt eller delvis kommer til fratrekk i kostnadsbidraget. Det nevnes for ordens skyld at slik avtale ikke har noen kobling til avtaler om realopparbeidelse som inngås i forbindelse med utbyggingsavtaler, selv om de innholdsmessig har klare likheter.

Bokstav b fastsetter den øvre tidsrammen for krav til grunneierfinansiering av infrastruktur til 30 år fra sonen ble kunngjort første gang. Kommunen kan fastsette en kortere frist etter § 12 A-2 første ledd bokstav e. Slik frist kan senere forlenges, men ikke ut over 30 år totalt. Hensynssonen gjelder uansett bare inntil den blir opphevet, jf. bokstav c. Dersom kommunen ønsker å videreføre en betalingsplikt for grunneiere ut over 30 år, må hensynssonen vedtas på ny. Selv om fristen utløper, vil hensynssonen fortsatt bestå, men adgangen til å kreve kostnadsbidrag bortfaller. Fastsatte rekkefølgekrav og andre bestemmelser vil fortsatt gjelde og må oppfylles ved den videre utbyggingen i henhold til planen.

Bokstav c fastslår at plikten til å betale kostnadsbidrag bortfaller når kostnadene til infrastrukturen er sikret etablert gjennom innbetalte kostnadsbidrag eller avtaler om realopparbeidelse, eller hensynssonen oppheves. Avtaler om realopparbeidelse medfører en plikt til å opparbeide, og infrastrukturen er dermed sikret etablert. Bestemmelsen kan føre til at den (eller de) siste utbyggeren som skal betale kostnadsbidrag, slipper å betale for hele eller deler sin utbygging. Kommunen må redusere kravet til innbetaling av kostnadsbidrag slik at den ikke krever inn mer enn det infrastrukturen faktisk koster. Dette krever ikke en formell endring av kostnadsbidragets størrelse. Bestemmelsen skal forstås slik at også det som gjenstår å etablere med grunnlag i inngåtte avtaler om realopparbeidelse, er å betrakte som «dekket» i lovens forstand. Med fullfinansiert menes at infrastrukturen er sikret finansiert gjennom faktisk innbetaling av kostnadsbidrag, bindende avtaler om realopparbeides eller frivillig bidrag etter § 12 A-3 sjette. Også kommunale, fyl-

keskommunale eller statlige finansieringstilsagn skal medtas i vurderingen av om «all infrastruktur er sikret etablert». Kommer kommunen i skade for å akseptere innbetalte kostnadsbidrag etter at infrastrukturen er sikret etablert, skal kommunen tilbakebetale feilaktig innbetalt beløp til aktuelle tiltakshavere.

En hensynssone kan oppheves gjennom et vedtak om endring eller oppheving av arealplanen den tilhører. Forpliktelsen til å betale kostnadsbidrag kan også falle helt eller delvis bort fordi planen eller deler av den bortfaller som følge av ugyldighet. Hvilken innvirkning dette får for gitte rammetillatelser, innbetalte kostnadsbidrag og andre forpliktelser som ellers måtte følge av enkeltvedtak som bygger på planen, må vurderes konkret ut fra de rettslige og faktiske forholdene, også i tråd med bygningsrettslige og forvaltningsrettslige regler.

Bokstav d første punktum fastsetter en hovedregel om at betaling av kostnadsbidrag fritar en tiltakshaver fra særskilte rekkefølgekrav eller krav om at infrastrukturen skal være tilstrekkelig etablert, før utbyggingen kan starte. Med «kommunal, fylkeskommunal og statlig infrastruktur» menes de deler av infrastrukturen de respektive myndigheter skal eie forvalte, drifte og vedlikeholde. Unntaket gjelder også for privat infrastruktur, det vil si krav til rekkefølge på nødvendig infrastruktur på tiltakshaverens eiendom, eller privat infrastruktur som inngår i et nærmere definert område. Om privat infrastruktur, se merknaden til § 12 A-2 første ledd bokstav c.

Bestemmelsen er ment å gi en tiltakshaver forutsigbarhet for at rekkefølgekrav knyttet til kommunal, fylkeskommunal og statlig infrastruktur ikke er til hinder for gjennomføringen av et utbyggingsprosjekt. Rekkefølgekrav kan lett være byggehindrende, og slike krav bør derfor ikke begrense utbyggingen i større grad enn det samfunnsmessige hensyn, eller hensyn som gjelder den konkrete utbyggingen, tilsier. Bestemmelsen virker forenklende ved at den gjør det unødvendig med dispensasjon fra rekkefølgekrav. Fritaket gjelder rekkefølgekrav som er fastsatt i alle planer for eiendommen, og uansett om de er fastsatt med hjemmel i § 12 A-2 første ledd bokstav b, § 11-9 nr. 4 eller § 12-8 nr. 10. Innbetaling av kostnadsbidrag innebærer som hovedregel at en utbygger kan betale seg fri fra alle rekkefølgekrav for infrastruktur som berører tiltaket, og som skal betales av utbyggerne innenfor hensynssonen. Dette gjelder også rekkefølgekrav om sosial infrastruktur. Kommunen kan gjøre unntak fra hovedregelen i § 12 A-1 første ledd bokstav d ved å gi bestem-

melse til hensynssonen etter § 12 A-2 første ledd bokstav g. Kommunen må i så fall angi i bestemmelsen hvilke særskilte rekkefølgekrav som likevel skal gjelde for utbyggingen og som en tiltakshaver ikke kan fri seg fra ved å betale kostnadsbidrag. Rekkefølgekrav kan gjelde forhold både innenfor og utenfor den fastsatte hensynssonen, og det kan gjelde rekkefølgekrav i andre planer enn den hensynssonen dekker. Dette betyr at adgangen til å bygge kan være betinget av forhold utenfor det konkrete planområdet dersom kommunen har gitt rekkefølgebestemmelse om det. Grunneieren må da vente med sin utbygging til rekkefølgekravet er innfridd, eller det blir gjort unntak fra det i forbindelse med søknad om rammetillatelse, jf. § 12 A-7 tredje ledd. Hovedregelen om frikjøp fra rekkefølgekrav gjelder ikke fylkeskommunal eller statlig infrastruktur uten at det foreligger samtykke fra vedkommende myndighet, jf. § 12 A-2 andre ledd.

Frikjøp fra rekkefølgekrav innebærer ikke nødvendigvis at vedkommende offentlige organ skal være byggherre for infrastrukturen. Frikjøp er ikke til hinder for at organet kan inngå avtale om realopparbeidelse av infrastruktur med en tiltakshaver. Hvem som skal være byggherre for infrastruktur som det offentlige senere skal overta eierskap til er det opp til vedkommende offentlige organ å bestemme.

Andre punktum har en henvisning til § 12 A-2 første ledd bokstav g som hjemler å gjøre unntak fra frikjøpsordningen for nærmere angitt infrastruktur.

Bokstav e regulerer forholdet mellom finansieringsordningen i kapittel 12 A, utbyggingsavtaler etter kapittel 17, og opparbeidelsesplikt og refusjon av utgifter til veg, vann og avløp mv. etter kapittel 18. Når kommunen fastsetter hensynssoner etter første ledd, ekskluderes i utgangspunktet adgangen til å inngå utbyggingsavtale med utbyggere innenfor hensynssonen. Departementet kan imidlertid i forskrift regulere samspillet mellom de to finansieringsordningene om det viser seg å være behov for det, jf. § 12 A-12 bokstav l. Kommunen må vurdere om refusjonsreglene er et mer hensiktsmessig virkemiddel for etablering og finansiering av infrastruktur, enn bruk av bestemmelsene i kapittel 12 A. Reglene om opparbeidelsesplikt og refusjon kan anvendes så langt kommunen ikke har gitt bestemmelse om den aktuelle infrastrukturen etter § 12 A-2 første ledd bokstav a.

Bokstav f skal sikre at en tiltakshaver ikke risikerer å bli pådratt nye forpliktelser etter kapittel 12 A etter at det er gitt rammetillatelse for en

omsøkte utbygging. En forutsetning er likevel at gitt rammetillatelse er gyldig, og ikke utløpt på dato. Tiltakshaveren er gjennom rammetillatelsen for eksempel beskyttet mot økninger i kostnadsbidraget, nye rekkefølgekrav og eventuelle andre endringer i hensynssonen eller planen. Rammetillatelsen blir dermed et viktig skjæringstidspunkt ved at en tiltakshaver ikke kan bli pålagt forpliktelser som det ikke er tatt høyde for i byggeprosjektet. Hvis en tiltakshaver søker om ny rammetillatelse fordi vedkommende ønsker endringer i prosjektet, er tiltakshaveren bare beskyttet så langt den gamle tillatelsen rekker. Hvis tiltakshaver søker om og får innvilget ny eller endret rammetillatelse er det denne som skal legges til grunn i forhold til reglen i bokstav f. Tiltakshaveren er ikke beskyttet mot eventuelle endringer i kostnadsbidraget som har skjedd i perioden mellom den første og andre rammetillatelsen. Det samme gjelder planendringer som for eksempel begrenser utbyggingen eller fastsetter nye rekkefølgekrav. Tiltakshaveren løper følgelig en viss risiko for at det kan oppstå nye forpliktelser når det søkes om ny eller endret rammetillatelse.

Motsatsen til det som er sagt foran, er at tiltakshaveren heller ikke kan nyte godt av at kostnadsbidraget blir satt ned etter at kommunen har gitt rammetillatelse.

En tiltakshaver kan inngå avtale om realopparbeidelse etter at kommunen har gitt rammetillatelse, uten fare for økning i kostnadsbidraget. Tiltakshaveren kan også inngå avtale om realopparbeidelse etter at kostnadsbidraget er innbetalt og kommunen har gitt igangsettingstillatelse. I så fall må avtalen om realopparbeidelse regulere hvordan avregningen av kostnadsbidraget skal skje.

Andre ledd inneholder regler som skal gjelde ved bruken av hensynssonen.

Første punktum fastsetter at kommunen i mangel av konkret kunnskap om hvilken infrastruktur som vil måtte etableres, kan bruke et skjønn når den gir bestemmelser etter § 12 A-2 første ledd bokstav a og b. I de fleste tilfellene vil ikke kommunen ha nøyaktig oversikt over infrastrukturbehovet under arbeidene med en detaljregulering. Det er imidlertid ikke hensiktsmessig å vente med å fastsette et kostnadsbidrag til det er utarbeidet en eller flere detaljreguleringer i et utbyggingsområde. I så fall vil de første utbyggerne slippe å betale kostnadsbidrag, og de etterfølgende må betale desto mer. Kommunen mister i så fall muligheten for å sikre seg at alle utbyggerne innenfor hensynssonen bidrar til infrastrukturen. Dette vil også være uheldig sett fra utbyggerens ståsted, fordi disse tidlig ønsker klarhet i

hvor stort kostnadsbidrag de må påregne å betale for sin utbygging. Størrelsen på kostnadsbidraget vil riktignok kunne endre seg etter hvert som området blir detaljregulert. Først da vil kommunen få eksakt oversikt over de reelle infrastrukturkostnadene.

Kommunens vurdering skal ta utgangspunkt i det den mener det er rimelig grunn til å anta blir nødvendig for utbyggingen av området. Antakelsen kan være relativt grovt. Det kan gjelde tilførselsveger, hovedledninger for vann og avløp, idrettsanlegg, parker og møteplasser. Kommunen kan for eksempel ha rimelig grunn til å anta at det vil bli behov for fire kilometer hovedveg, tre kilometer med nye hovedvannledninger osv. Dette bør være tilstrekkelig til at det er mulig for sakkyndige etter § 12 A-4 fjerde ledd, å estimere kostnadene til infrastrukturen blant annet på grunnlag av erfaringstall. Etter hvert som tiden går, og planleggingen av området konkretiserer seg mer og mer, kan kommunen legge inn den infrastrukturen den finner nødvendig og oppdatere kostnadsbidraget ved behov. Kostnadsbidragets størrelse kan oppdateres for hele hensynssonen i overordnet plan etter hvert som det vedtas nye detaljreguleringer. For å forenkle kommunens arbeid kan det være fornuftig å ha alle bestemmelsene til hensynssonen i overordnet plan, og heller oppdatere denne planen i stedet for å gi bestemmelser til hensynssonen i detaljreguleringene etter hvert som disse blir vedtatt. Dermed samles bestemmelsene ett sted, noe som gir god oversikt for alle berørte, og reduserer faren for motstrid mellom planer, jf. § 1-5 andre ledd. Bestemmelsene i § 12 A-10 om endring av hensynssonen eller bestemmelser til denne, legger til rette for at saksbehandlingen ved endringer ikke skal bli for arbeidskrevende, jf. særlig reglen i andre ledd andre punktum om «mindre endringer».

Infrastrukturbehovet vil bli mer og mer riktig for hver detaljregulering kommunen vedtar. Deres anlagte ikke treffer i forhold til det som faktisk skal bygges av infrastruktur, må kostnadsbidragets størrelse justeres opp eller ned. Normalt vil det være tilstrekkelig at kommunen gjør dette i forbindelse med oppdateringen av kostnadsbidraget hvert femte år, jf. § 12 A-6. Blir avviket for stort, bør kommunen oppdatere kostnadsbidraget hyppigere.

Andre punktum fastsetter at det ikke kan være ulik størrelse på kostnadsbidraget i hensynssoner som dekker samme areal. Kommunen kan ikke differensiere beløpets størrelse mellom de ulike eiendommene fra for eksempel utbyggingens art,

plassering, nytte eller bruk. Det er heller ikke adgang til å ta andre individuelle hensyn til utbyggere, som for eksempel om de er i en vanskelig økonomisk situasjon.

Tredje punktum er samordningsregler som fastsetter at der det er flere planer som inngår i samme hensynssone, er det tilstrekkelig å gi bestemmelser etter § 12 A-2 til hensynssonen i den overordnede planen. Det er i denne sammenhengen viktig å ha med seg at det følger av § 12-6 første ledd nytt tredje punktum at hensynssoner i kommuneplanens arealdel, gitt med hjemmel i § 12 A-1, alltid skal videreføres i reguleringsplan. Dersom kommunen kun gir bestemmelsene til hensynssonen i kommuneplanens arealdel, vil de like fullt gjelde for senere reguleringsplaner, både områderegulering og detaljregulering. Det samme gjelder der hensynssonen inngår i en områderegulering.

Reglene innebærer en forenkling ved at en slipper å gjenta de samme bestemmelsene i flere planer. Kommunen velger fritt hvor bestemmelsene skal forankres, og det kan også gis egne bestemmelser til hver plan, men det bør ikke være motstridende bestemmelser i flere planer for samme infrastruktur. Ved eventuell motstrid må denne forsøkes avklart gjennom en tolking av planene, og eventuelt finne sin løsning gjennom bruk av motstridsregelen i § 1-5 andre ledd. Det kan for eksempel være praktisk å gi rekkefølgebestemmelser til infrastruktur i flere planer, og det vil ofte være naturlig å fastsette slike bestemmelser i detaljreguleringen hvor infrastrukturen ligger. Kommunen kan følgelig gi nye rekkefølgebestemmelser til infrastrukturen i detaljreguleringen som trer i stedet for rekkefølgebestemmelser som er fastsatt i overordnet plan. For oversiktens skyld kan det være en fordel om bestemmelsene til hensynssonen spres på færrest mulig planer, men det kan også bli vanskelig for utbyggere å finne ut av hvilke forpliktelser som hviler på eiendommen når bestemmelsene ikke står i detaljreguleringen. For å unngå motstrid vil det være hensiktsmessig at kommunen gjør tilpassede endringer i bestemmelsene til hensynssonen i kommuneplanens arealdel eller en områderegulering samtidig med et eventuelt vedtak om detaljregulering. Paragraf § 12 A-10 andre ledd andre punktum om mindre endringer av hensynssone, vil gjøre det mulig for kommunen å endre bestemmelsene samtidig i flere planer uten en omfattende saksbehandling.

Fjerde punktum presiserer at hensynssonen kan fastsettes i detaljregulering selv om det ikke tidligere er fastsatt en tilsvarende hensynssone i overordnet plan. I slike tilfeller kan ikke betalings-

plikten omfatte annen infrastruktur enn den som inngår i detaljreguleringen. Dette skyldes at det ikke finnes en hensynssone i overordnet plan som binder betalingsplikten i de ulike detaljreguleringene sammen og gjør den lik for alle utbyggerne i et større område.

Tredje ledd fastsetter at bestemmelsene i § 11-8 a andre til femte ledd gjelder tilsvarende for planarbeid etter dette kapitlet. Dette innebærer at det kan gis retningslinjer til hensynssoner med krav om grunneierfinansiering. Det kan også fastsettes en områdeutviklingsstrategi til slik sone. Videre skal kommunen legge til rette for at planer med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur kan bli effektivt gjennomført. Kommunen skal aktivt legge til rette for samarbeid om planforslaget med berørte grunneiere, festere, utbyggere, statlige og regionale myndigheter, beboere og virksomheter i området, og andre interesserte. Berørte offentlige organer skal aktivt bidra til effektive samordningsprosesser med kommunen.

Kommunens og offentlige organers planarbeid etter dette leddet skal tilpasses planens omfang, kompleksitet og nivå. Dette får betydning for i hvilken grad kommunen velger å gi bestemmelser om infrastruktur mv. for eksempel til kommuneplanens arealdel, eller om den venter til senere reguleringer. Venter den med å gi bestemmelser og fastsette kostnadsbidrag i senere reguleringer, kan arbeidet med å tilrettelegge for aktivt samarbeid reduseres.

Til § 12 A-2

Første ledd fastsetter at kommunen, i nødvendig utstrekning, skal gi fastsatte bestemmelser til hensynssonen.

Kommunen må gi nødvendige bestemmelser til hensynssonen for å kunne kreve kostnadsbidrag fra grunneierne og utbyggerne til finansiering av infrastrukturen som er nødvendig for utbyggingen.

Kommunen må gi bestemmelser etter bokstav a, b og h før den kan kreve kostnadsbidrag fra en tiltakshaver.

Det framgår av § 12 A-5 andre ledd at kostnadsbidraget normalt skal være utregnet og kunn gjort av kommunen senest seneste 3 år etter at kommunen har fastsatt hensynssone med krav til grunneierfinansiering i overordnet arealplan. Dette setter indirekte også en frist for når det bør være gitt bestemmelser til hensynssonen som gir grunnlag for å tallfeste et endelig kostnadsbidrag. Bestemmelsen må være gitt i rimelig tid før fristen utløper slik at kommunen rekker å beregne kost-

nadsbidraget innen fristen. Konsekvensen av fristoversittelse er regulert i § 12 A-5 andre ledd andre punktum.

Dersom kommunen gir bestemmelser til hensynssonen om infrastruktur etter § 12 A-2 første ledd bokstav a, kan den straks begynne å forskut-tere for infrastrukturen, eller inngå avtale med grunneiere og utbyggere om forskuttering, jf. § 12 A-3 første og andre ledd, for så raskt som mulig å gjøre området byggeklart. Kostnadene til denne infrastrukturen kan senere tas med ved utregningen av kostnadsbidraget, og dermed kan kommunen få dekket inn sine utlegg.

Begrepet «i nødvendig utstrekning» er ment å gi en viss fleksibilitet i hvor mye som må reguleres i bestemmelsene, men det innebærer også en begrensing. Kommunen skal ikke gi flere eller mer inngripende bestemmelser enn det som er påkrevd for gjennomføringen av planen. I så måte må kommunen for eksempel vurdere hva som er nødvendige rekkefølgekrav som skal være unntatt fra frikjøpsordningen etter § 12 A-1 første ledd bokstav d. Rekkefølgekrav er byggehindrende og må derfor tilpasses det reelle behovet. I en reguleringsplan må kommunen i praksis alltid gi bestemmelser som nevnt i bokstavene a og b for å estimere de samlede kostnadene for infrastrukturen og beregne et kostnadsbidrag etter § 12 A-4. Normalt bør det som et minimum også gis bestemmelse etter bokstav f om bruk av byggekostnadsindekser. Kommunen kan velge om den vil gi bestemmelser etter bokstavene c, d, e, f og g. Slike bestemmelser er ikke påkrevd å gi, og behovet må vurderes ut fra omstendighetene. Departementet mener kommunen dessuten alltid bør gi bestemmelse om byggekostnadsindekser etter bokstav f, fordi det bidrar til å redusere risikoen for at en tiltakshaver betaler for lite til dekning av kostnadene til infrastrukturen. Det er likevel ikke en forutsetning for å kunne kreve at en tiltakshaver skal betale kostnadsbidrag ved søknad om igangsettingstillatelse.

Bokstav a første punktum gir hjemmel til å gi bestemmelse om hvilke infrastrukturtiltak som skal være omfattet av finansieringsordningen. Både kommunal, fylkeskommunal, statlig og privat infrastruktur kan tas med i bestemmelse etter bokstav a. Kommunen kan imidlertid ikke gi bestemmelse om fylkeskommunal og statlig infrastruktur uten at berørt myndighet har gitt samtykke, jf. andre ledd. For privat infrastruktur, det vil si infrastruktur som kommunen ikke skal overta, forutsettes det at kommunen mener det er rimelig at utbyggingen innenfor hensynssonen skal være med å dekke hele eller deler av kostna-

dene til denne infrastrukturen. Privat infrastruktur er i denne sammenhengen infrastruktur som helt eller delvis skal finansieres av grunneier eller utbygger selv. Det vises til § 12 A-2 første ledd bokstav c som gir kommunen hjemmel til å gi bestemmelse om infrastruktur som helt eller delvis skal bekostes av disse. Det kan ikke gis bestemmelse om infrastruktur som skal tjene andre områder eller utbygginger i kommunen. Dersom det innenfor hensynssonen for eksempel skal etableres infrastruktur i form av en underjordisk vannledning fra et drikkevannsbasseng til en annen del av kommunen, må det angis egnet arealformål og bestemmelser med hjemmel i § 12-7. Kapittel 12 A kommer dermed ikke til anvendelse for denne infrastrukturen.

Infrastrukturbehovet avgjøres av kommunen på et planfaglig og lokalpolitisk grunnlag, og vurderingen er underlagt forvaltningens frie skjønn. Ordbruken «nødvendig for utbyggingen innenfor eller utenfor hensynssonen» må også ses i lys av formålet med finansieringsordningen, som er å gjøre hele den planlagte utbyggingen innenfor hensynssonen byggeklar. Det må derfor være saklig sammenheng mellom utbyggingen det åpnes for innenfor hensynssonen og behovet for infrastruktur. Det må foreligge et saklig begrunnet behov for infrastrukturen ut fra et samfunnsmessig synspunkt. Det kan også omfatte infrastruktur det er behov for i det enkelte byggeprosjektet. I praksis betyr dette at infrastrukturen må enten tjene samfunnsmessige interesser i utbyggingsområdet eller avhjelpe skadevirkninger, ulemper eller behov ved den konkrete utbyggingen.

Rammen for hvilken infrastruktur som kan inngå kan ikke være for snever. Det kan tenkes enkelte vanskelige grensdragninger. Både infrastruktur som er nødvendig for utbyggingen innenfor hensynssonen og utenfor kan tas med. Med utenfor hensynssonen, mens også infrastruktur som ligger uten for planen hvor hensynssonen er plassert. Eksempler på infrastruktur som kan være nødvendig er drikke- og slokkevann, avløps- og overvannsanlegg, veger og fortau, gang- og sykkelveger, kulturarenaer, idrettsanlegg, parker og andre møteplasser for sosial trivsel. Infrastrukturbegrepet er omfattende, og begrepet er negativt avgrenset mot forbudet mot finansiering av sosial infrastruktur. Anlegg som kun skal tjene andre områder i kommunen, omfattes ikke av nødvendighetsbegrepet. Rene gjennomfartsårer faller derfor utenfor finansieringsordningen, for eksempel en veg mellom to tettsteder i kommunen som går gjennom utbyggingsområdet, med mindre det er

behov for en oppgradering, støyskjerming o.a., av hensyn til utbyggingen innenfor hensynssonen. En avkjørsel fra denne vil være omfattet av begrepet «nødvendig» hvis kommunen mener det er behov for den av hensyn til utbyggingen innenfor hensynssonen. I slike tilfeller kan også øvrige deler av vegen bli ansett nødvendig for utbyggingen. Kravet til nødvendighet er det samme enten infrastrukturen ligger innenfor eller utenfor hensynssonen.

Hva som er «nødvendig infrastruktur for utbyggingen», må vurderes i lys av kunnskapsgrunnlaget til enhver tid. Det må i tidlig fase av planleggingen anslås hva som vil nødvendig infrastruktur for en samfunnsmessig god utvikling av området. I overordnet plan vil ikke kommunen kunne ta høyde for behovet for infrastruktur som først blir klarlagt i arbeidet med senere detaljreguleringer, og hvor denne infrastrukturen skal plasseres. Dette blir ikke klart før under arbeidet, eddetaljreguleringen. Infrastrukturbehovet må derfor i overordnet plan bygge på en antakelse om hva som kan komme i detaljreguleringer innenfor hensynssonen. Kommunen vil i de fleste tilfellene kunne anslå behovet ut fra tidligere erfaring, for eksempel om hvor mye veg, fortau samt vann- og avløpsledninger det normalt blir behov for. Dersom den overordnede planen for eksempel åpner både for boliger og næring, og ikke fastsetter hvor mye det blir av det ene eller andre, kan det bli vanskelig å anslå behovet for parker og andre møteplasser. Kommunen bør likevel vurdere dette og legge inn et antatt behov. Enda mer krevende kan det bli dersom planen bare legger et område ut til sentrumsformål. Kommunen må gjøre sine vurderinger ut fra beste skjønn, og så oppdatere bestemmelsen om infrastruktur etter hvert som kunnskapsgrunnlaget øker.

Det gjelder ikke et mildere eller strengere nødvendighetskrav etter denne bestemmelsen enn det som gjelder etter § 12-7. Det gjelder samme krav til nødvendighet enten det gjelder infrastruktur innenfor eller utenfor hensynssonen.

Nødvendighetskravet må videre vurderes i lys av behovet som følger av utbyggingens art og omfang. Kommunen må selv betale den andelen som overskrider behovet og som dermed ikke er nødvendig i lovens forstand. Infrastruktur som kun skal ivareta allmenne behov i kommunen, faller utenfor. For eksempel vil en utvidelse av parkeringsplassen foran kommunens rådhus ikke være relevant, selv om rådhuset ligger innenfor hensynssonen og utbyggingen fører til mange nye innbyggere som vil få tjenester fra kommunen.

Det kan for eksempel bli et spørsmål om det er nødvendig med en utvidelse av en veg eller et vann- og avløpsanlegg. For å oppfylle nødvendighetsvilkåret er det tilstrekkelig at infrastrukturen skal dekke et konkret behov innenfor hensynssonen. Usikkerhet om kapasiteten i eksisterende infrastruktur kan være tilstrekkelig til at kommunen finner det nødvendig å utvide eller fornye eksisterende infrastruktur for å sikre en forsvarlig kapasitet med større grad av sikkerhet. Kommunen må kunne ta høyde for usikkerhet med hensyn til størrelsen på den endelige utbyggingen som planlegges. Ofte vil ikke kommunen vite dette før under arbeidet med detaljregulering. Visse typer infrastruktur kan antakelig ikke så lett fastslås å ha overkapasitet. Det gjelder for eksempel lekeplasser, parker og andre møteplasser for sosial trivsel. Ved utforming av slik infrastruktur vil god plass og store volumer nettopp være noe av poenget, ikke minst for å sikre miljø, folkehelse, sammenheng og kvalitet i byrom. Kommunen må i sin planlegging ivareta de hensynene som framgår av § 3-1 og statlige planretningslinjer, jf. § 6-2. Også Nasjonale forventninger gitt i medhold av § 6-1 må kommunen følge opp. Nødvendighetsvurderingen etter § 12 A-2 første ledd bokstav a må derfor skje i en vid sammenheng. Infrastrukturen skal bidra til kvalitet i de bygde omgivelsene, gode og trygge bomiljøer, ivareta samfunnssikkerhet m.m.

Sosial infrastruktur kan ikke danne grunnlag for private bidrag til finansiering av infrastruktur, med mindre departementet samtykker, jf. tredje ledd. Med sosial infrastruktur menes tjenestetilbud som skoler, barnehager, sykehjem eller tilsvarende tjenester som det offentlige etter lov skal skaffe til veie, jf. § 17-3 andre ledd. Også for slik infrastruktur gjelder at den må være nødvendig for utbyggingen innenfor hensynssonen.

Private forskuttering av statlig infrastruktur krever samtykke fra berørt statlig myndighet. Statlig infrastruktur kan for eksempel være stamveger og sykkelstamveg. Forskuttering for statlig infrastruktur vil bare helt unntaksvis forekomme.

Utbygging innenfor hensynssonen kan være avhengig av infrastruktur som skal etableres utenfor hensynssonen. Slik infrastruktur kan derfor tas med i bestemmelse etter bokstav a. Det kan for eksempel gjelde etablering eller utvidelse av tilførselsveg eller rundkjøring i et vegkryss som skal øke kapasiteten og bedre trafikksituasjonen innenfor hensynssonen. Et annet eksempel er forlenget, ombygging eller fornyelse av hovedledninger for vann og avløp, eller et underjordisk avfallsnett. Ved at infrastruktur som nevnt kan tas med i

bestemmelsene, trenger ikke kommunen fastsette en egen hensynssone for slik infrastruktur, eller utvide hensynssonen til å omfatte et unaturlig stort område. Hensynssonen kan og bør begrenses til å dekke utbyggingen som skal finansiere infrastrukturen. Infrastrukturen utenfor hensynssonen må spesifiseres på samme måte som infrastrukturen innenfor hensynssonen. Det kan knyttes samme bestemmelser til denne infrastruktur etter § 12 A-2, som til infrastrukturen innenfor sonen.

Nødvendig infrastruktur kan også omfatte endringer eller forbedringer i eksisterende infrastruktur som er nødvendig for utbyggingen. Det kan derfor gis bestemmelse ikke bare om ny infrastruktur, men også om utvidelse, oppgradering, ombygging, flytting eller riving av eksisterende infrastruktur. Forbedringer av ulik art kan være nødvendig på grunn av økt belastning på infrastrukturen. Utvidelser av veger, etablering av nye vegkryss, kapasitetsøkning på vann-, avløps- og overvannsanlegg, og nye tilknytningspunkter, vil kunne være svært vanlig. Det er kun opparbeidelse av infrastruktur og forbedringer, og det som naturlig hører med til dette, som er omfattet av finansierungsordningen. Det kan derfor ikke gis bestemmelse om drift eller vedlikehold av infrastrukturen. Kostnadsbidraget skal heller ikke brukes til å bekoste idriftsetting av infrastruktur, og kommunen kan derfor heller ikke gi bestemmelse om dette.

Kommunens skjønnsmessige vurderinger av hva som er nødvendig infrastruktur er undergitt forvaltningens frie skjønn.

Bokstav b krever at kommunen i nødvendig grad gir bestemmelse med informasjon om omfang, kvalitet, standardnivå mv. på infrastrukturen som det er gitt bestemmelse om etter bokstav a. Dette er viktig for utførelsen av infrastrukturen, men er først og fremst nødvendig for at den sakkyndige skal kunne gjennomføre en forsvarlig forhåndsberegning av kostnadene til infrastrukturen etter § 12 A-4. Det er ikke et krav om at det må gis bestemmelser om alle de nevnte kriteriene, jf. formuleringen «i nødvendig utstrekning» i første punktum. Bestemmelsene som gis må imidlertid være tilstrekkelig klare og entydige til at estimeringen av infrastrukturkostnadene lar seg gjennomføre på forsvarlig vis. Normalt vil kommunen kunne supplere med utfyllende informasjon hvis en sakkyndig etter § 12 A-4 fjerde ledd har behov for mer informasjon. Kommunen kan ellers vedta nødvendig endringer i bestemmelsene, jf. § 12 A-10. Kommunens vurderinger knyttet til kvalitet, standardnivå mv. er undergitt forvaltningens frie skjønn.

Omfang kan gjelde kvantitet, volum, og til dels plassering og tetthet mellom flere infrastrukture objekter. Kvalitet gjelder infrastrukturens beskaffenhet i form av materialer, dybde, stødighet, motstandskraft, arkitektonisk utforming o.a. Standardnivå gjelder beskrivelser som kan falle inn under kvalitet, men standardnivå kan også uttrykkes gjennom begreper som tilfredsstillende, godt nok, vanlig, hylleware, driftssikkert, eller gis som henvisning til normer, standarder, spesifikasjoner som for eksempel slike som er utgitt av Standard Norge eller andre standardiseringsorganer. Eksempel på normer kan være veiledere om opparbeidelse av utomhusarealer eller parker, vegnormaler m.m.

Begrepene «byggegrensar», «krav om særskilt rekkefølge» for infrastrukturen, eller at infrastrukturen skal være «tilstrekkelig etablert» før utbygging kan finne sted, samt forbud mot eller påbud om løsninger, skal forstås slik de vanligvis brukes i plansammenheng, jf. tilsvarende formuleringer i §§ 11-9 og 12-7. Man kan si det er to ulike typer rekkefølgekrav; krav som fastlegger rekkefølgen på en utbygging, og krav som innebærer at det gjelder en tidsplan for utbyggingen, det vil si at nærmere angitt infrastruktur må være tilstrekkelig etablert før utbyggingen kan starte. Rekkefølgekrav kan både omfatte teknisk og sosial infrastruktur.

Rekkefølgekravene må være nødvendige. Det innebærer at slike krav ikke kan fastsettes i større grad enn behovet tilsier. Ettersom rekkefølgekrav lett kan være byggehindrende, må kommunen gjøre en forsvarlig vurdering av behovet for rekkefølgekrav. Rekkefølgekravet må være saklig begrunnet. Departementet viser til omtale av begrepet «tilstrekkelig etablert» i Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 223, hvor det framgår at rekkefølgekrav må bygge på et «saklig begrunnet behov ... ut fra et samfunnsmessig synspunkt». Det er ingen tilsvarende kobling mellom rekkefølgekrav og krav om kostnadsbidrag etter kapittel 12 A, slik utbyggingsavtaler etter kapittel 17 kan være knyttet til rekkefølgekrav. Kommunen kan fastsette nye rekkefølgekrav, eller justere eksisterende rekkefølgekrav, etter hvert som det kommer nye forslag til detaljreguleringer. Nye krav i en detaljregulering vil gjelde foran tidligere frasatt rekkefølgekrav i overordnet plan, jf. § 1-5 andre ledd, eller supplere disse. Kommunen kan ikke fastsette et rekkefølgekrav om at en utbygging innenfor hensynssonen ikke kan starte før kostnadsbidragets størrelse er kunngjort. Kommunen må derfor akseptere at en utbygging som ikke er omfattet av rekkefølgekrav, kan få igangsettingstillatelse selv

om det ennå ikke er fastsatt kostnadsbidrag etter § 12 A-4 og § 12 A-5.

Hva som er nødvendig standardnivå på infrastrukturen skal, som et utgangspunkt, ikke vurderes ut fra et finansieringsperspektiv. Det er kommunen som samfunnsutvikler som bestemmer infrastrukturbehovet. Dersom den for eksempel mener at behovet for infrastruktur skal omfatte en idrettsarena som tilfredsstiller krav til olympiske leker, er det full adgang til det. Det samme gjelder om kommunen ønsker en park, til tross for at det allerede er en annen park i området som kan dekke behovet. Kommunen bestemmer hvor tett det skal være mellom parker eller andre sosiale møteplasser i området. Blir infrastrukturkostnadene for omfattende til at utbyggingen kan bære dem ut fra en bruks- og nyttebetragtning, må kostnadsbidraget justeres, jf. § 12 A-5 fjerde ledd, eller kravene til infrastruktur må endres gjennom en planendring.

Kommunen kan gi bestemmelser i form av minimumskrav eller maksimumskrav, eller angi nøyaktige målekriterier, for eksempel antall kvadratmeter, kotehøyde eller avstand midtlinje veg. Bestemmelsen gir ikke hjemmel til å fastsette krav som framgår av teknisk forskrift til plan- og bygningsloven, for eksempel tekniske ytelseskrav til konstruksjon, materialer og byggevarer, energikrav. Det kan gis bestemmelse om kapasitet og andre ytelser på veger, pumpehus, vann og avløp o.l. Det kan for eksempel vises til spesifikasjoner for svømmeanlegg eller gis anvisninger på overordnet nivå om at en hall skal bygges som et konkurranseanlegg.

Kommunen kan benytte seg av enkle standarduttrykk i sine beskrivelser av blant annet omfang og kvalitet. Den kan for eksempel angi at en bydelspark skal ha middels eller høy kvalitet i utforming, utstyr og materialvalg. Denne informasjonen bør suppleres med generelle beskrivelser for at slike standarduttrykk skal gi mening. Det er ikke et krav at beskrivelsene skal være så detaljerte at informasjonen samlet sett fremstår som en slags «designhåndbok». Det må forutsettes at sakkyndige har fagkunnskap på infrastrukturområdet og forstår termene som kommunen benytter. Det er bare når det for eksempel er tale om kvalitet ut over det som er vanlig, at dette bør omtales særskilt i beskrivelsen.

Dersom annet ikke er nevnt, må det kunne legges til grunn at det er tale om infrastruktur som er vanlig brukt i den aktuelle sammenhengen, på tilsvarende steder eller at det er tale om en vanlig hylleware i markedet. Ved tvil, må kommunen på forespørsel kunne presisere hva som menes. Hva

som er nødvendige krav til infrastrukturen for utviklingen av et område, for eksempel når det gjelder kvalitet og standardnivå, ligger til forvaltningens frie skjønn å avgjøre.

Bokstav c gir kommunen hjemmel til å gi bestemmelse om at nødvendig infrastruktur fullt ut skal bekostes av grunneieren eller utbyggeren selv. Kommunen må så fall angi hvilken infrastruktur eller bestemt areal forpliktelsen omfatter. Privat infrastruktur er infrastruktur som kommunen, fylkeskommunen eller staten ikke har som intensjon å overta ansvaret for. Departementet har i noen sammenhenger sett at privat infrastruktur som skal bekostes av utbygger og ikke overtas av kommunen, er benevnt som «feltintern», eller «planintern» infrastruktur. Hjemmelen må ses på bakgrunn av at kommunen kan gi bestemmelse etter bokstav a, ikke bare om kommunal eller fylkeskommunal infrastruktur, men også om privat infrastruktur. Bestemmelsen åpner for at utbyggingen innenfor hensynssonen delvis kan være med å finansiere slik privat infrastruktur. Det vil normalt bare være aktuelt å belaste utbyggingen innenfor hensynssonen for kostnadene til privat infrastruktur så langt infrastrukturen skal være tilgjengelig for allmennheten, eller der det av sikkerhets- eller beredskapshensyn, eller andre samfunnshensyn, anses viktig eller nødvendig at allmennheten har rett til å bruke infrastrukturen. Andelens størrelse fastsettes etter kommunens skjønn.

Adgangen til delvis medfinansiering av infrastrukturen i hensynssonen, kan benyttes for å ivareta allmennhetens interesser i det offentlig rom der reguleringsformålet ikke ivaretar allmennhetens tilgang. Arealformålene «grønnstruktur» og «samferdselsanlegg» vil implisitt ivareta allmennhetens interesser, mens arealformålet «bebyggelse og anlegg» ikke vil gjøre det. Allmennhetens tilgang må i så fall sikres gjennom et særskilt rettsgrunnlag. Kommunen kan da inngå avtale i stedet for å regulere til offentlig bruk. Dette vil ofte kunne være i grunneierens interesse. Grunneieren vil da fortsatt eie arealene, og har normalt forvaltnings- og vedlikeholdsansvaret alene. Grunneieren kan opparbeide eiendommen i tråd med reguleringsplanen, men med en høyere kvalitet enn kommunen selv ville bekostet. Medfinansiering kan for eksempel være aktuelt ved etablering av en gang- eller sykkelveg gjennom et privat fellesområde, og hvor kommunen bruker avtaleklausuler og tinglyste erklæringer for å sikre allmennheten fri passasje. Det kan også gjelde attraktive områder for rekreasjon og opplevelser, hvor kommunen vil sikre allmennhetens tilgang. Kom-

munen må påse at det er entydig definert hva allmennhetens tilgang til en eiendom eller et område innebærer av rettigheter og forpliktelser. Kommunen bør også søke å unngå at det kan oppstå konflikter mellom beboerne og allmennheten om bruken av arealet, noe som for eksempel kan bli tilfelle for et område som skal være uteoppholdsområde for beboere og friområde for allmennheten.

Bokstav d gir kommunen hjemmel til å unnta visse søknadspliktige tiltak fra krav om betaling av kostnadsbidrag. Bestemmelsen må ses i sammenheng med § 12 A-1 første ledd bokstav a, som fastsetter at tiltakshavere plikter å betale et kostnadsbidrag for søknadspliktige tiltak som er omfattet av § 20-1 første ledd bokstav a, d og n. Kommunen trenger i praksis bare gjøre unntak i bestemmelse for tiltak som er søknadspliktige og som krever igangsettingstillatelse. Søknadspliktige tiltak som ikke krever igangsettingstillatelse, vil ikke kunne avkreves kostnadsbidrag.

Loven selv fastsetter et unntak i § 12 A-7 andre ledd om at det ikke skal betales kostnadsbidrag for igangsettingstillatelse som kun gjelder riving. Videre framgår det av første ledd i samme paragraf at for varig bruksendring, og hovedombygging, skal det bare betales kostnadsbidrag så langt tiltaket etter kommunens skjønn kan føre til økt bruk eller nytte av infrastruktur.

Kommunen kan fastsette ytterligere unntak. Det kan for eksempel gjelde nærmere spesifiserte byggetiltak, som garasje, terrasse eller andre mindre tiltak som kan påregnes bygd innenfor hensynssonen. Selv om tiltaket kan være unntatt søknadsplikt etter plan- og bygningsloven § 20-5, jf. byggesaksforskriften (SAK10), må kommunen ta stilling til om tiltaket skal unntas fra plikten til å betale kostnadsbidrag. Kommunen kan foruten å angi typer av infrastruktur som er unntatt, sette størrelsesbegrensning på tiltaket. Det er også mulig å unnta bruksendring helt, eller gjøre unntak for visse typer bruksendring. Det samme gjelder hovedombygging. Det er ikke adgang til å spesifisere i bestemmelse hvilke eiendommer innenfor hensynssonen som skal være omfattet av unntakene.

Bokstav e åpner for at kommunen kan redusere varigheten av kravet om grunneierfinansiering fra 30 år til en kortere varighet. Varigheten kan angis i tid, eller som nærmere omstendigheter som skal være inntrådt, angitt med et entydig skjæringspunkt. Et slikt skjæringspunkt kan for eksempel være inntil fylkeskommunal eller statlig finansiering er sikret.

Bokstav f åpner for at kommunen kan angi en eller flere byggekostnadsindekser i bestemmelse, som kostnadsbidraget skal justeres etter over tid. Indeksreguleringen vil løpe helt frem til betalings faktisk skjer, det vil si i forbindelse med søknad om igangsettingstillatelse. Dette gjelder selv om kommunen har forsømt å nevne kravet om indeksregulering i rammetillatelsen, jf. § 12 A-7 første ledd. For å unngå dobbeltregulering, skal det ikke benyttes flere indekser samtidig som dekker samme tema eller fagområde. SSB har for eksempel byggekostnadsindekser for veganlegg, boliger og rørleggerarbeid i kontor- og forretningsbygg. Det finnes også privat utarbeidede analyseverktøy blant annet for å fremskrive byggekostnads- og produsentprisutviklingen. Det vil være opp til den sakkyndige å anvende indeksene på en formålstjenlig måte.

Bokstav g gir kommunen hjemmel til å gjøre unntak fra hovedregelen i

§ 12 A-1 første ledd bokstav d, om at betaling av kostnadsbidrag fritar tiltakshaver fra rekkefølgekrav som gjelder infrastruktur. Hensikten med regelen er å gi kommunen kontroll over viktige rekkefølgekrav som den mener uansett må gjelde for utbyggingen innenfor hensynssonen. Kommunen kan dermed bestemme at nærmere angitte rekkefølgekrav for hele eller deler av infrastrukturen, likevel skal være byggehindrende. Bestemmelse kan gjelde rekkefølgekrav for kommunal, fylkeskommunal eller statlig infrastruktur både innenfor og utenfor hensynssonen. Eksempler kan være nødvendig utvidelse av et forsyningsanlegg for drikkevann, utvidelse av en skole eller etablering av en rundkjøring utenfor hensynssonen, eller en rundkjøring eller fortau innenfor sonen. Kommunen kan ha gitt en bestemmelse om at utbygging av boliger ikke kan finne sted før et infrastrukturtiltak er utvidet for å avbøte et kapasitetsproblem. Det kan gjelde opprettholdelse av rekkefølgekrav som er gitt med grunnlag i § 11-9 nr. 4, § 12-7 nr. 10 og § 12 A-2 første ledd bokstav b. Kommunen kan også gi bestemmelse om rekkefølgekrav som gjelder sosial infrastruktur. En grunneier eller utbygger kan ikke betale seg fri fra slike rekkefølgekrav, men kun rekkefølgekrav som gjelder infrastruktur. Rekkefølgekrav i planer er normalt ikke begrenset til bare å gjelde infrastruktur. De kan også gjelde øvrige deler av en utbygging, som rekkefølgen på bolig- eller næringsbebyggelsen. Det kan for eksempel angis at felt A skal bygges ut før felt B. Kommunen må i bestemmelsen spesifisere hvilke rekkefølgekrav for infrastrukturen som fortsatt skal gjelde. Kommunen kan på tidspunktet for rammetillatelse

gjøre en ny vurdering av rekkefølgekravet i lys av det konkrete tiltaket som skal bygges, og etter søknad avgjøre om den likevel kan gjøre unntak fra unntaket som er fastsatt etter bokstav g, jf. § 12 A-7 tredje ledd.

Bokstav h åpner for at kommunen kan gi bestemmelse om hvordan merverdiavgift skal håndteres ved grunneierfinansiering av infrastruktur. Ordlyden gir kommunen vid adgang til å vedta bestemmelse som er tilpasset behovet. Den åpner for at kommunen kan vedta bestemmelser om at den vil, eller ikke vil, bidra til å redusere eller unngå merverdiavgiftskostnader, ved etablering av infrastruktur. Det bør av bestemmelse til hensynssonen om merverdiavgift dessuten framgå hvilke vilkår som gjelder for at kommunen skal medvirke til å redusere eller unngå merverdiavgiftskostnader.

Merverdiavgift som grunneiere og utbyggere må betale til entreprenører, konsulenter, o.a. ved etablering av kommunal infrastruktur utgjør, som utgangspunkt, 20 % av de avgiftsbelagte etableringskostnadene. Merverdiavgiftsloven og merverdiavgiftskompensasjonsloven åpner imidlertid for at det vil kunne være mulig å unngå at merverdiavgiften på kommunal infrastruktur, som skal realopparbeides, blir en endelig kostnad. Det er en forutsetning for dette at kommunen eller fylkeskommunen medvirker gjennom å anvende de ordningene for å avløfte merverdiavgift som følger av merverdiavgiftsloven, merverdiavgiftskompensasjonsloven og avgiftspraksis.

Grunnet spørsmålets økonomiske betydning, og av forutberegnelighetshensyn, vil det for grunneiere og utbyggere være viktig at det på et tidlig tidspunkt avklares om kommunen eller fylkeskommunen vil medvirke til å avløfte merverdiavgiften på den kommunale infrastrukturen.

Bestemmelsen åpner derfor for at det til hensynssonen kan gis bestemmelse om merverdiavgift som det ikke oppnås fradragsrett eller kompensasjon for.

Det viktigste punktet i bestemmelsene om merverdiavgift vil være en avklaring av om kommunen vil medvirke til å redusere eller unngå avgiftsbelastningen på de kommunale infrastrukturtiltakene.

Bestemmelsen innebærer ikke at kommunen har en forpliktelse til å medvirke til at merverdiavgiften på etableringskostnadene for infrastrukturen løftes av. Det er likevel grunn til å fremheve at reduksjon av merverdiavgiftsbelastningen vil bedre de økonomiske rammevilkårene for realisering av planer innenfor hensynssonen. En slik reduksjon vil øke sannsynligheten for at planene i

det hele tatt blir realisert. Reduserte avgiftskostnader vil også kunne føre til at planene blir realisert på et tidligere tidspunkt eller med bedre kvalitet enn tilfellet vil være dersom refusjon av avgift ikke oppnås. Av forutberegnelighetshensyn bør det også framgå av bestemmelsene om merverdiavgift for hensynssonen hvilke ordninger kommunen eventuelt vil medvirke til anvendelse av, det vil si henholdsvis overføring av justeringsrett, overføring av justeringsplikt eller anvendelse av den såkalte «Valdres-modellen» (i praksis også benevnt «anleggsbidragsmodellen»), jf. KS sin «Veileder til byggblankett for utbyggingsavtale».

Det bør av bestemmelse til hensynssonen om merverdiavgift dessuten framgå hvilke vilkår som gjelder for at kommunen skal medvirke. Slike vilkår vil for eksempel kunne være at kommunen skal ha dekket sine administrative kostnader ved å medvirke, og at grunneierne må stille sikkerhet til fordel for kommunen for eventuelle avgiftsfeil.

Det vil i alle tilfeller være nødvendig å foreta en konkret vurdering av avgiftsbehandlingen for hvert enkelt infrastrukturtiltak som skal etableres, se nærmere i merknadene til § 12 A-4 tredje ledd bokstav f. Det må i tillegg sikres at ordningene er innenfor rammene av øvrig regelverk, som for eksempel EØS-regelverket.

Siden ordningen med grunneierfinansiering av infrastruktur ikke skal ha en skatte- og avgiftsliknende karakter, kan bestemmelsene ikke innebære noen form for inntekt for kommunen utover kostnadsdekningen. Det vises i denne sammenhengen til at kommunen får dekket alle sine kostnader til arbeid med krav om grunneierfinansiering etter kapittel 12 A, jf. § 12 A-4 tredje ledd bokstav c.

Andre ledd fastsetter at det bare kan gis bestemmelse etter første ledd om fylkeskommunal eller statlig infrastruktur, så fremt fylkeskommunen eller berørt statlig myndighet har samtykket. Disse instansene bør samtidig avklare hvor stor deres andel av finansieringen av infrastrukturen i tilfelle skal være. Andelen skal framgå av et dokument som følger planen, og dette vil i praksis være det kommunale dokumentet som ligger til grunn for utregningen av kostnadsbidraget, jf. § 12 A-4 første ledd. Det legges til grunn at kommunen og fylkeskommunen inngår avtale hvor fylkeskommunen forplikter seg til helt eller delvis å finansiere nærmere angitte infrastrukturtiltak. Kommunen må samtidig forplikte seg til å fastsette bestemmelse etter første ledd som forplikter grunneiere og utbyggere til å betale kostnadsbidrag til dekning av infrastrukturen, jf. § 12 A-1 første ledd bokstav a. Statlig myndighet kan også for-

plikte seg gjennom slik avtale. Det følger av § 12 A-1 tredje ledd, jf. § 11-8 a fjerde ledd tredje punktum, at berørte offentlige organer aktivt skal bidra til effektive samordningsprosesser med kommunen. Det gjelder også fylkeskommunens arbeid med å avklare forhold knyttet til grunneierfinansiering av fylkeskommunal infrastruktur.

Tredje ledd fastsetter at kommunen ikke kan gi bestemmelse om sosial infrastruktur som nevnt i § 17-3 andre ledd, med mindre departementet, etter søknad fra kommunen, samtykker. Bestemmelsen åpner følgelig for at grunneiere og utbyggere unntaksvis kan pålegges å bekoste infrastruktur som skoler, barnehager, sykehjem eller tilsvarende tjenester som det offentlige etter lov skal skaffe til veie. Det skal ikke være kulant å pålegge grunneiere og utbyggere å bidra til finansiering av sosial eller statlig infrastruktur. Det krever en nærmere vurdering av departementet. Samtykket skal være skriftlig. Sosial infrastruktur, slik som offentlige skoler, barnehager og sykehjem, som det offentlige med hjemmel i lov er forpliktet til å skaffe til veie og bekoste, er det i utgangspunktet ikke naturlig at grunneiere eller utbyggere betaler for. Det kan være aktuelt å anvende unntaksbestemmelsen blant annet for avkjørsler, kollektivholdeplasser, sykkelstamveger og annet som er knyttet til statlig infrastruktur, men som skal brukes av lokalbefolkningen. Det mest praktiske vil antakelig være at departementet samtykker til kommunal eller privat forskuttering for statlig infrastruktur, for å få fortgang i plangjennomføringen. Det er ikke krav om at statens eventuelle økonomiske bidrag er avklart når departementet gir samtykke.

Det er kommunen som må søke departementet om samtykke. Søknaden må begrunnes nærmere, og det må redegjøres for hvordan infrastrukturen er tenkt finansiert og etablert. Hvordan prosessen frem til samtykke skal legges opp, bør avtales nærmere mellom kommunen og departementet. Det kan for eksempel avtales at kommunen skal ha innhentet samtykke fra andre berørte departementer, fylkeskommunen eller annen myndighet, og forelagt spørsmålet for berørte grunneiere eller festere for uttalelse, før kommunen sender søknaden til departementet. Realismen i plangjennomføringen og finansieringen må sannsynliggjøres. I denne sammenhengen er det særlig viktig at det kan dokumenteres at det faktisk er mulig å få finansiert infrastrukturtiltaket med private og eventuelt kommunale midler.

Departementet kan i sin vurdering av om samtykke skal gis, foreta en bred avveining av ulike

hensyn, hvor både samfunnsmessige hensyn og hensyn til både private og allmennhetens interesser kan inngå. Departementet kan stille de kravene som finnes nødvendig for å sikre ivaretagelse av relevante hensyn i saken. Departementet kan stille nærmere vilkår for samtykket, som for eksempel krav til plangjennomføring, arrondering og finansiering. Avgjørelsen vil kunne bero både på faglige og politiske vurderinger. Samtykket retter seg kun mot kommunen, og vil ikke være et enkeltvedtak som kan påklages.

Kommunen bør vurdere om det kan være hensiktsmessig å ha kontakt med departementet også før planarbeidet starter. Der forholdene ligger til rette for det, kan departementet eventuelt gi signaler i forkant av planoppstart, om et samtykke i det hele tatt kan være aktuelt ut fra de ønskene og premissene som kommunen presenterer. Departementet kan i den forbindelse også involvere andre berørte departementer, fylkeskommunen eller andre myndigheter. Verken departementet eller andre involverte bør binde seg til et standpunkt på et tidlig tidspunkt i saken, det vil si før alle viktige innspill og konsekvenser er tilstrekkelig belyst. Det gjelder ikke minst å få synspunkter fra berørte grunneiere eller festere. Departementet kan delegere myndigheten til å gi samtykke til statsforvalteren.

Fjerde ledd første punktum fastsetter at når det er gitt samtykke etter andre eller tredje ledd, gjelder reglene for kommunal og fylkeskommunal infrastruktur tilsvarende for sosial infrastruktur og statlig infrastruktur. Bestemmelsen er gitt for å unngå tvil om reglene for slik infrastruktur gjelder selv om det i bestemmelsene ellers i kapittelet bare vises til kommunal og fylkeskommunal infrastruktur.

Andre punktum fastslår at det er kommunen som skal ha ansvaret for å administrere finansieringsordningen også i de tilfellene der fylkeskommunal og statlig infrastruktur er omfattet. Vedkommende infrastruktureier må for det første samtykke til at kommunen kan gi bestemmelse til hensynssonen om infrastruktur etter § 12 A-2 første ledd a og b. For det andre må infrastruktureieren bidra til at den sakkyndige, som skal estimere kostnadene til infrastrukturen, får relevant informasjon. For det tredje er det kommunen som i utgangspunktet har risikoen for at det oppstår fare for fremtidig over- eller underfinansiering. Det kan derfor tenkes at dette bør reguleres i en avtale mellom kommunen og den statlige eller fylkeskommunale infrastruktureieren. Kommunen kan ikke opparbeide slik infrastruktur uten at det er inngått avtale om dette. Det er i utgangspunktet

kommunen som vil inngå avtale med tiltakshaver om realopparbeidelse, men det er ikke noe i veien for at den statlige eller fylkeskommunale infrastruktureieren kan være part i slik avtale. Det kan også tenkes at den som realopparbeider skal opparbeide både kommunal og fylkeskommunal infrastruktur.

Samarbeidet mellom de offentlige organsne kan reguleres i avtale. Samarbeidet kan reguleres i avtale. Fylkeskommunal og statlig infrastruktur vil ikke ha klagerett på det som er regulert i avtale, jf. § 12 A-11 tredje ledd.

Til § 12 A-3

Første ledd åpner for at kommunen kan forskuttere for utgifter til infrastruktur som er nødvendig for utbyggingen av et område. Forskuttering kan gjelde all infrastruktur eller kun deler av den. Forskuttering kan bidra til at den etterfølgende private utbyggingen av området kan komme i gang tidligere enn ellers. Området kan for eksempel gjøres byggeklart ved å etablere vegger, vann- og avløpsanlegg, parker og annet som må på plass i området. Dette bidrar også til å gjøre området mer attraktivt å investere i, og fører også ofte til at verdien på eiendommene øker. Det vil være en fordel om anleggsarbeider som fører med seg mye støv, støy og anleggsstrafikk er avsluttet før beboere og virksomheter etablerer seg i området.

Kommunen kan forskuttere når det er fastsatt en hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur i arealplan og infrastrukturen er identifisert i bestemmelse etter § 12 A-2 første ledd bokstav a. Det er ikke nødvendig å gi andre bestemmelser for å forskuttere, som bestemmelser om kvaliteten eller standarden på infrastrukturen etter bokstav b. Bakgrunnen for dette er at kostnaden til infrastrukturen ikke må kostnadsberegnes etter § 12 A-4. Før kommunen forskutterer, bør den gjøre en risikovurdering for å sikre seg mot et eventuelt fremtidig tap som følge av at utbyggernes byggeplaner blir utsatt i lengre tid, eller at byggeplaner skrinlegges. Sistnevnte kan føre til at infrastruktur kommunen har forskuttet ikke blir dekket inn som forutsatt.

Selv om det ikke er regulert i loven, er det adgang for kommunen til å inngå avtale med grunneiere og utbyggere som innebærer at disse binder seg til å starte utbyggingen av eiendommene når kommunen, eller noen på kommunens vegne, har etablert infrastrukturen. På den måten kan kommunen redusere risikoen ved forskuttering. Kommunen inngår i tilfelle en slik avtale på rent privatrettslig grunnlag. Sannsynligvis skal

det en del til før en utbygger vil innlate seg på en slik avtale. Mye vil antakelig avhenge av hvor stor forutsigbarhet det er for at en etterfølgende detaljregulering vil gi tilstrekkelig utbyggingsvolum. Et mer praktisk eksempel kan være der forhåndsbinding skjer samtidig med forhåndssalg. Kommunen kan ikke binde opp sin reguleringsmyndighet i en slik avtale, og forutsigbarheten må derfor bygge på annet grunnlag, for eksempel tidligere avklaringer om utbygging som fremkommer av kommuneplanens arealdel eller en områdeutviklingsstrategi. I forhandlingene kan en utbygger søke å legge inn forutsetninger om at avtalen kan heves dersom kommunen vesentlig endrer forutsetningene som ligger til grunn for den. En naturlig rekkefølge vil være at kommunen først endrer den aktuelle planen slik at det ligger til rette for å inngå en etterfølgende avtale.

Andre ledd første punktum åpner for at grunneiere og utbyggere kan inngå avtale med kommunen, fylkeskommunen eller statlig myndighet om forskuttering av kostnadsbidrag til infrastruktur. Slik avtale kan inngås både med private og offentlige utbyggere. Dersom fylkeskommunen eller statlig myndighet inngår avtale med utbyggere, må dette skje i samråd med kommunen som reguleringsmyndighet ettersom slike avtaler forutsetter at de reguleringsmessige forutsetningene vil komme på plass.

Andre punktum regulerer adgangen til å ha avtaleklausuler om rekkefølge på infrastrukturetableringer. Det gjelder en liknende bestemmelse om unntak for rekkefølgebestemmelser i avtale om realopparbeidelse, jf. § 12 A-9. Grunneiere eller utbyggere vil neppe bidra med forskuttering til infrastruktur med mindre disse får en fordel på en eller annen måte. Det kan være at den som forskutterer for eksempel ønsker at en tilførselsveg kommer raskt på plass. Loven bygger følgelig på en forutsetning om at den som forskutterer vil ha en egeninteresse av å gjøre det. Fordelen vil normalt være at forskuddet kan gi økt fremdrift i utbyggingen av området. Endring i bestemmelse om rekkefølge for infrastruktur krever planendring etter § 12 A-10. Når vilkårene er til stede, kan slike endringer følge en forenklet prosess. Dersom kommunen har til hensikt å inngå avtale som gjelder unntak fra rekkefølgekrav, må den først gjennomføre en planendring og deretter inngå avtalen. Årsaken til det er at kommunen ikke kan forhåndsbinde sin reguleringsmyndighet.

Kommunen kan inngå avtale med flere grunneiere og utbyggere samtidig, men kommunen må passe på å ikke dobbeltfinansiere infrastruktur

dersom en eller flere grunneiere eller utbyggere ønsker å «øremerke» sitt forskudd til samme infrastrukturtiltak. Kommunen må også sørge for at det ikke inngås avtaler om rekkefølge som mot sier hverandre. Der det er flere grunneiere eller utbyggere som har felles interesser, kan disse inngå avtale seg imellom om forhold som har betydning for utbyggingen av eiendommene. De kan også være tjent med å inngå en felles avtale med kommunen. Forskuttering kan også skje i fellesskap mellom kommunen og grunneierne eller utbyggerne. Det innebærer i så fall at partene samarbeider om finansieringen.

Avtalen kan også omhandle hel eller delvis realopparbeidelse av infrastruktur. Opparbeidelsen trer da i stedet for et kontantbidrag. Det er ikke noe i veien for at partene inngår avtale om forskudd og avtale om realopparbeidelse i en og samme avtale.

Tredje punktum krever at avtalen inneholder en tilbakebetalingsplan som ikke kan strekke seg ut over 10 år fra avtaletidspunktet. I begrepet «forskuttere» ligger en forutsetning om at det på et senere tidspunkt, og i en eller annen form, må skje en tilbakeføring av det forskutterte bidraget til grunneieren eller utbyggeren. Avtalen må inneholde en tilbakebetalingsplan som konkret fastsette hvordan tilbakebetalingen skal ordnes. Foruten angivelse av selve forskuddet, som skal være tallfestet til et kronebeløp, må avtalen inneholde oversikt over finansieringskostnader og renteutgifter, jf. tredje ledd. Det er opp til partene å regulere hvor raskt forskuddet skal tilbakebetales. Tilbakebetalingen kan for eksempel skje ved en motregning i forbindelse med at kommunen gir igangsettingstillatelse, jf. § 12 A-7 første og andre ledd. Det kan også avtales en gradvis nedbetaling i løpet av 10-årsperioden. Kommunen kan da bruke kostnadsbidragene den mottar fra de andre utbyggerne til å tilbakebetale forskuddet. Det kan avtales at de forskutterte midlene skal tilbakebetales så raskt som mulig, for eksempel koblet til innbetalingene av kostnadsbidrag som kommunen mottar fra andre grunneiere eller utbyggere.

Tredje ledd åpner for at tilbakebetalingen av forskudd kan omfatte finansierings- og rentekostnader. Kostnadene kan for eksempel gjelde utgifter knyttet til opptak av lån eller renteutgifter. Dersom den private låner ut egne midler, kan bortfallet av renteinntekter kreves kompensert. Det er en forutsetning at dette bare gjelder for infrastruktur som kommunen skal eie. Der private skal eie infrastrukturen, skal de ikke kunne få dekket slike kostnader i større utstrekning enn det som står i forhold til størrelsen på andelen som skal

dekkes av utbyggerne innenfor hensynssonen. Utgiftene må være nødvendige, noe som innebærer at kommunen kan vurdere størrelsen nærmere og redusere utgiftene. Kostnadene må være innenfor en rimelig og forsvarlig ramme, og de skal framgå av avtalen om forskuttering etter andre ledd. Kommunen kan få dekket sine utlegg til den som forskutterer fra kostnadsbidragene, jf. § 12 A-4 tredje ledd bokstav e. Departementet kan i forskrift gi bestemmelse om dekning av finansieringskostnader, renter og rentesatser, jf. § 12 A-12 bokstav d.

Fjerde ledd presiserer at det kan forskutteres for infrastruktur selv om kostnadene til infrastrukturen ikke er forhåndsberegnet. Når infrastrukturen er etablert, skal kostnaden tas med i utregningen av kostnadsbidraget, jf. § 12 A-4 andre ledd.

Femte ledd fastsetter at forskuttede midler bare kan disponeres av kommunen på samme måte som innbetalte kostnadsbidrag, jf. § 12 A-8.

Sjette ledd første punktum hjemler at en grunneier eller utbygger – på frivillig grunnlag – kan bidra til etableringen av infrastruktur som er nødvendig for en utbygging i større grad enn det som ellers gjelder for utbyggingen innenfor hensynssonen, ved å utbetale et ekstra bidrag til kommunen. Slike bidrag kan bare gis for å sikre en plan gjennomføring som ellers ikke ville latt seg gjennomføre. Årsaken til dette kan for eksempel være at utbyggingen ikke har tilstrekkelig bærekraft til å kunne finansiere infrastrukturen, og kommunen heller ikke ser seg i stand til å dekke en andel til fullfinansieringen på kort eller lang sikt. Medfinansiering fra privat side kan med andre ord være et supplement for at planen skal være gjennomførbar og for å unngå at kostnadsbidraget skal være urimelig tyngende etter § 12 A-5 fjerde ledd. Bidraget kan også sikre at infrastrukturetableringer, som for eksempel kulturhus eller sportsanlegg, får et høyere ytelses- eller kvalitetsnivå enn kommunen ellers ville lagt opp til. Det er ingen begrensning i hva et frivillig bidrag kan gjelde eller hvor stort det kan være, ut over at det bare kan gjelde infrastruktur som det er gitt bestemmelse om etter sistnevnte paragraf første ledd bokstav a.

Andre punktum fastslår at bidraget kun kan gjelde infrastruktur som kommunen har gitt bestemmelse om etter § 12 A-2 første ledd bokstav a. Dette sikrer at avtalen skal bidra til gjennomføringen av infrastruktur som er nødvendig for utbyggingen. Rene filantropiske donasjoner, midler fra en innsamlingsaksjon o.l., faller følgelig utenfor det som reguleres av bestemmelsen. Dersom det er gitt samtykke etter § 12 A-2 andre eller tredje ledd, kan

frivillig bidrag også omfatte fylkeskommunal og statlig infrastruktur, samt sosial infrastruktur.

Tredje punktum viser til andre ledd andre punktum, hvilket åpner for at avtaler om frivillige bidrag kan omhandle rekkefølgen på infrastrukturen. Det må da framgå av avtalen hvilken infrastruktur dette gjelder. Bestemmelsen åpner også for at bidraget kan gis i form av realopparbeidelse av infrastruktur. Bidraget kan i så fall gjelde hele eller deler av en infrastruktur som opparbeides. Henvisningen til fjerde ledd fører til at det ikke er nødvendig at kostnadene til infrastrukturen er forhåndsberegnet, og henvisningen til femte ledd skal sikre at det frivillige bidraget bare kan disponeres av kommunen i samsvar med § 12 A-8. Det gjelder følgelig her de samme begrensningene for kommunens disponering av frivillige bidrag, som for tvungne grunneierbidrag.

Fjerde og femte punktum stiller krav om samtykke fra departementet dersom kommunen ønsker å motta frivillig bidrag fra en grunneier eller utbygger. Kommunen må søke departementet om å gi samtykke, og søknaden må inneholde en nærmere begrunnelse for hvorfor departementet bør samtykke. Det er satt som vilkår i loven at samtykke bare kan gis når viktige samfunnshensyn tilsier det. Det skal følgelig ikke være kurant for departementet å gi samtykke. Ved vurderingen av hva som er viktige samfunnshensyn, kan det blant annet legges vekt på de lokale forholdene, infrastrukturens art, og om det er særlig krevende omstendigheter knyttet til utbyggingen, infrastrukturen eller finansieringen. Det at kommunen har dårlig økonomi og dermed ikke kan skyte inn en stor nok andel til finansiering av infrastrukturen, vil normalt ikke kunne være en slik særlig krevende omstendighet. Det må i tilfelle fremstå som åpenbart at det vil være en byrde som kommunen ikke kan påta seg. Hva som er viktige samfunnshensyn, vil kunne bli vurdert forskjellig i ulike kommuner ut fra de lokale forholdene.

Til § 12 A-4

Første ledd første og andre punktum regulerer utregningen av selve kostnadsbidraget. Kostnadsbidraget skal knyttes til en kvadratmeterpris for utbyggingens bruksareal, forkortet «BRA». Kostnadsbidraget oppdateres så ofte som kommunen finner det nødvendig, jf. § 12 A-6. Bestemmelsen beskriver formelen som skal benyttes ved utregningen. Bruksareal er regulert i byggeteknisk forskrift (TEK) § 5-4 og Norsk Standard. Når kommunen kjenner de samlede estimerte kostnadene

til infrastrukturen og størrelsen på utbyggingen, deles kostnadene på det forutsatte antall kvadratmeter bruksareal (BRA) som kommunen finner det sannsynlig vil bli utbygd i den perioden betalingsforpliktelsen skal vare. Dette forutsetter at det er fastsatt en utnyttingsgrad i planen som gir grunnlag for å beregne hvor mange kvadratmeter bruksareal (BRA) planen tillater. Det som kan tas med er bygge- og anleggstiltak som er nevnt i § 12 A-1 første ledd bokstav a. Utrekningsmetoden sikrer at kostnadene til infrastrukturen vil bli fordelt likt på all utbygging innenfor hensynssonen. Areal for infrastruktur som skal finansieres av kostnadsbidraget, skal ikke regnes med. Eksempler på dette kan være bruksareal som gjelder pumpehus, kulturhus o.a. Utbyggingen kan vare lenge, og det er antallet kvadratmeter bruksareal (BRA) for hele perioden som skal legges til grunn. Utrekningen kan ikke lede til ulikt kostnadsbidrag for forskjellige typer utbygginger, for eksempel etter om det gjelder bolig eller næring. Kostnadsbidraget skal være likt for all utbygging innenfor hensynssonen. Ved utarbeidelse av estimatet skal merverdiavgift, som det ikke vil oppnås fradrag rett eller kompensasjon for, medregnes som en kostnad, jf. tredje ledd bokstav f.

Begrensningen «som kommunen finner sannsynlig at vil bli utbygd», er begrunnet i at en utbygger ikke nødvendigvis ønsker – eller får anledning til å bygge det fulle antall kvadratmeter bruksareal (BRA) som planen åpner for. Hvor stor utbygging faktisk blir på en eiendom, vet man ikke før det søkes om rammetillatelse. Kommunen skal derfor foreta en sannsynlighetsvurdering, og legge det antallet kvadratmeter bruksareal (BRA) den finner grunn til å anta vil bli bygd ut til grunn for utregningen av kostnadsbidraget. Kommunen kan i denne vurderingen komme til at det er sannsynlig at potensialet i planen vil bli fullt utnyttet. Det kan være ulike vurderinger etter utbyggingens art, for eksempel større sannsynlighet for høy utnyttning knyttet til boliger enn for næring. Sannsynlighetsvurderingen er viktig for å unngå at kostnadsbidraget settes feil. Dette kan føre til at utbyggingen blir underfinansiert. Sannsynlighetsvurderingen må følgelig ses på som et risikoreduserende tiltak. Kommunen må gjøre en ny sannsynlighetsvurdering ved hver revisjon av kostnadsbidraget, jf. § 12 A-6 andre ledd. Ettersom kostnadsbidraget skal regnes ut på grunnlag av forventet antall kvadratmeter bruksareal (BRA) kommunen finner det sannsynlig vil bli utbygd, må potensialet være stort nok til at utbyggingen er i stand til å bære infrastrukturkostnadene, og det samlede

kostnadsbidraget må ikke fremstå som urimelig tyngende, jf. niende ledd.

Estimeringen av infrastrukturen skal i utgangspunktet skje separat for hver enkelt infrastruktur, med mindre den sakkyndige finner dette uhensiktsmessig og mener flere tiltak henger sammen og bør estimeres samlet. Estimater kan derfor være separat for eksempel for vannledninger og pumpestasjoner o.a., eller de kan samles og estimeres som et samlet ledningsanlegg, men med en kort beskrivelse av hva dette består av. Estimater må uansett settes opp slik at det i den periodevis oppdateringen av kostnadsbidraget, er mulig å finne ut om et infrastrukturtiltak har blitt dyrere eller rimeligere å etablere enn det tidligere estimat la til grunn, jf. § 12 A-6 tredje ledd. Estimater og kommunens utregning av kostnadsbidraget skal settes opp slik at det viser estimatet med nødvendig usikkerhetsberegning, fradrag for kommunes andel av kostnadene til infrastrukturen, og tillegg som framgår av tredje ledd. Departementet kan i forskrift gi nærmere regler for oppsettet, jf. § 12 A-12 bokstav e.

Tredje punktum regulerer fradrag som skal gjøres i de samlede estimerte kostnadene for infrastrukturen, før det skjer en utregning av det endelige kostnadsbidragets størrelse. Det skal gjøres fradrag for den andelen av kostnadene til infrastrukturen som kommunen, fylkeskommunen eller staten vil finansiere av egne midler. Det samme gjelder eventuelle frivillige bidrag etter § 12 A-3 sjette ledd. Kommunen må følgelig ta stilling til hvor stor andel av kostnadene den eventuelt selv skal dekke. Kommunen må også avklare med fylkeskommunen hvilken andel den vil bekoste av fylkeskommunal infrastruktur. Det er ikke noe i veien for at kommunen også bidrar til finansiering av fylkeskommunal infrastruktur og vice versa. Kommunens andel av finansieringen kan blant annet ha sammenheng med hvor mye av infrastrukturbehovet som kan knyttes, eller ikke kan knyttes, til utbyggingen innenfor hensynssonen, det vil si være nødvendig for utbyggingen. I noen situasjoner vil det kunne være helt nødvendig at kommunen bidrar med egne midler til finansiering av infrastrukturen i et område. Dette kan være nødvendig blant annet for at de samlede kostnadsbidragene som grunneierne og utbyggerne skal betale til finansiering av infrastrukturen, ikke skal fremstå som urimelig tyngende i forhold til «den forventede bruken og nytten av infrastrukturen», jf. § 12 A-5 fjerde ledd. Kommunens andel kan for eksempel også bero på at tiltaket er nyttig for offentligheten, eller tilfører området verdier som kommunen finner det riktig å

være med på å finansiere. Det offentlige andel av infrastrukturkostnadene må fremkomme som et endelig beløp som tas kommer til fratrekk utregningen av kostnadsbidraget. Frivillige bidrag etter § 12 A-3 sjette ledd skal også komme til fradrag i grunnlaget for utregningen av kostnadsbidraget.

Andre ledd første punktum fastsetter at det for beregningen av de samlede estimerte kostnadene for infrastrukturen utenfor hensynssonen gjelder et forholdsmessighetsprinsipp. Beregningsgrunnlaget kan kun omfatte den forholdsmessige andelen som utbyggerne innenfor hensynssonen skal betale. Kommunen må på denne bakgrunnen gjøre en konkret vurdering av om infrastrukturen kan forventes å bli brukt eller komme til nytte for andre enn utbyggingen innenfor hensynssonen. Dersom så er tilfelle, kan ikke utbyggingen innenfor hensynssonen pålegges å dekke mer enn sin forholdsmessige andel vurdert ut fra forventet bruk og nytte. Begrunnelsen for bestemmelsen er at infrastruktur utenfor hensynssonen ofte må etableres på grunn av merbelastningen som følger av utbyggingen innenfor hensynssonen. Det kan for eksempel være et vegkryss som må utbedres eller endres til en rundkjøring for å klare trafikkøkningen. En annen måte å si dette på er at vegkryssets tålegrense overskrides som følge av utbyggingen innenfor hensynssonen, men utbyggingen i seg selv likevel bare bidra til en mindre trafikkøkning. Det er da ikke rimelig at utbyggerne innenfor hensynssonen skal bekoste hele rundkjøringen. Se nærmere om begrepet «bruk og nytte» i merknadene til niende ledd.

Hvis kommunen ikke finner det mulig å skaffe tilstrekkelig finansiering for å dekke resten av kostnadene til infrastrukturen, det vil si den delen av kostnadene som utbyggingen innenfor hensynssonen ikke skal dekke, kan det føre til at etableringen av infrastrukturen utsettes. Kommunen kan imidlertid inngå utbyggingsavtaler etter kapittel 17 med utbyggere utenfor hensynssonen for den delen av kostnadene til infrastrukturen som ikke skal dekkes av grunneierne og utbyggerne innenfor hensynssonen. Alternativt kan grunneierne og utbyggerne innenfor hensynssonen forskuttere for etableringen, eller akseptere å betale mer enn sin andel. Det sistnevnte alternativet krever departementets samtykke etter § 12 A-3 sjette ledd.

Andre punktum åpner for at kommunen kan fastsette andelen i prosent av de estimerte kostnadene for hele eller deler av infrastrukturen, eller som et fast beløp. Kommunen kan spesifisere nærmere hvilken infrastruktur den helt eller delvis vil bekoste selv.

Tredje ledd regulerer de ulike elementene som skal tas med i beregningsgrunnlaget. Kostnadene skal forhåndsregnes, og må derfor nødvendigvis bygge på et estimat, med mindre utregningen kan bygge på allerede kjente tall fordi infrastrukturen allerede er etablert ved forskutterte midler. Estimatet kan basere seg på erfaringstall, kjent «hyllepris» eller andre metoder. Det kan benyttes egne kalkyleverktøy som er spesielt utviklet for å beregne byggekostnader. Disse baserer seg på programvare med prisdatabaser som har opplysninger om priser på byggevarer i de forskjellige fagene som er aktuelle for byggetiltaket, samt tidsbruk og materialforbruk, basert på tilgjengelige markedstall. Beregningene vil som oftest måtte bygge på større eller mindre grad av usikkerhet. Det er derfor gitt bestemmelse om bruk av usikkerhetsanalyser i femte ledd.

Bokstav a fastsetter at kostnadene til etablering av nødvendig infrastruktur innenfor og utenfor hensynssonen skal med i estimatet. De samlede estimerte kostnadene for infrastrukturen vil dermed omfatte alt arbeid som er nødvendig for å etablere infrastrukturen, som for eksempel innkjøp av byggevarer, prosjektering og utførelse av infrastrukturen, og oppfølgingen og kontrollen av disse arbeidene. Det kan også omfatte kommunens utgifter som tiltakshaver, herunder utgifter som ansvarlig søker, for infrastruktur. Beregningene kan kun omfatte kostnader til infrastruktur som er etablert etter at kommunen har fastsatt hensynssonen enten i kommuneplanens arealdel eller i en reguleringsplan, og det er kun infrastruktur det er gitt bestemmelse om etter § 12 A-2 første ledd bokstav a som kan tas med. I dette ligger at det blant annet er adgang til å ta med kostnader til infrastruktur som er etablert, det vil si forskuttet.

Bokstav b presiserer at estimatet skal ta høyde for kostnader relatert til grunnerverv. Estimatet kan omfatte erstatning for erverv av grunn fra private eller offentlige grunneiere, i tillegg til utgifter i forbindelse med forhandlinger, avtaleinngåelse og/eller ekspropriasjon. Ved mangel på konkret informasjon om verdsettelse av den aktuelle eiendommen eller det aktuelle arealet, kan det legges til grunn ekspropriasjonsrettslige utmålingsprinsipper.

Bokstav c fastsetter at estimatet skal omfatte kostnadene til den delen av kommunens planarbeid som gjelder fastsetting av hensynssonen, bestemmelser og oppfølging av krav om grunneierfinansiering av infrastruktur, det vil si plangjenomføringen. Planarbeid som berører fylkeskommunal eller statlig infrastruktur, skal i så fall skje i

samråd med vedkommende myndighet. Med planarbeid siktes til oppstart, medvirkning, høring, bearbeiding av høringssvar og fremme av sak for kommunestyret. Arbeidet inkluderer kommunens arbeid med avtaler som blant annet gjelder forskuttering og realopparbeidelse. Det omfatter også gjennomføring av nødvendig arbeid knyttet til utarbeidelse av byggesøknad for infrastruktur, og arbeid med grunnnerv.

Statlige eller fylkeskommunale organer kan ikke kreve dekket kostnader for sin bistand til kommunen, fordi det vil være kommunen, som sammen med den sakkyndige, håndterer det praktisk for å få fylkeskommunal eller statlig infrastruktur med i planen, beregne kostnader osv. Kostnader til kommunens klagebehandling er ikke omfattet. Annen planlegging enn det som gjelder hensynssonen og etablering av infrastruktur, kan heller ikke tas med, som for eksempel planarbeid knyttet til arealdisponering som gjelder arealformål for bolig- eller næringsbebyggelse, med tilhørende planbestemmelser. Kommunen, fylkeskommunen eller staten kan ikke kreve å få dekket finansieringskostnader og renteutgifter til forskuttering for infrastruktur, og slike utgifter skal derfor ikke tas med i estimatet. Kommunen kan ikke kreve dekket kostnader som den får dekket gjennom byggesaksgebyr, jf. § 33-1 fjerde ledd. Kommunen må følgelig søke å sortere type arbeid og kostnader knyttet til planarbeidet, og beregne et kronebeløp, en brøk eller en prosentvis andel av planarbeidet som skal belastes finansieringsordningen. Kommunen kan ikke gå ut over selvkost. Beregning av selvkost er regulert i selvkostforskriften under kommuneloven.

Bokstav d hjemler at kommunen kan ta med utgiftene til den sakkyndiges arbeid i estimatet. Bestemmelsen må ses i lys av hovedregelen i fjerde ledd, om at en sakkyndig skal beregne de samlede estimerte kostnadene til infrastrukturen. Dersom kommunen og grunneierne og utbyggerne er enige om en annen fremgangsmåte, kan honorar for dette arbeidet tas med i estimatet i stedet. Dersom kommunen unntaksvis gjør beregningene selv, dekkes utgiften etter bokstav c.

Bokstav e åpner for å ta med finansieringskostnader og renteutgifter i estimatet. Bestemmelsen må ses i lys av bestemmelsene om privat forskuttering av kostnadsbidrag og merverdiavgift knyttet til realopparbeidelse.

Bokstav f regulerer forholdet til merverdiavgift. Kommunen vil i medhold av merverdiavgiftsloven og merverdiavgiftskompensasjonsloven kunne oppnå rett til fradrag eller kompensasjon av merverdiavgift på kommunal infrastruktur som

kommunen skal besørge og (helt eller delvis) bekoste. Det må likevel foretas en konkret vurdering av avgiftsbehandlingen for hvert enkelt infrastrukturtiltak. Det må i den forbindelse for det første tas stilling til om kommunen har fradragsrett for merverdiavgiften i medhold av merverdiavgiftsloven eller rett til kompensasjon i medhold av merverdiavgiftskompensasjonsloven. For det andre må det tas stilling til om kommunen har plikt til å beregne merverdiavgift på kostnadsbidrag som en grunneier eller utbygger skal betale.

Merverdiavgift som kommunen ikke har fradragsrett eller kompensasjonsrett for, skal inngå i de samlede estimerte kostnadene etter første ledd, og skal fordeles på samme måte som øvrige kostnader. Det samme gjelder for avgift som kommunen har plikt til å beregne på kostnadsbidrag som kommunen skal kreve fra grunneiere og utbyggere, og som grunneierne og utbyggerne ikke har fradragsrett for.

Størrelsen på merverdiavgiften, som vil utgjøre en endelig kostnad i tilfeller hvor tiltakshaveren foretar realopparbeidelse av infrastruktur etter plan- og bygningsloven § 12 A-9 første ledd bokstav a, vil bero på flere forhold. Dels vil størrelsen bero på om avgiftsreglene i det hele tatt åpner for rett til fradrag eller kompensasjon for merverdiavgiften på angjeldende tiltak, og dels på bestemmelsene om merverdiavgift som kommunen vedtar for hensynssonen i medhold av § 12 A-2 første ledd bokstav h. Det må dessuten i alle tilfeller foretas en konkret vurdering av om avgiftsreglene åpner for fradrag eller rett til kompensasjon av merverdiavgiften på etableringskostnadene for angjeldende infrastrukturtiltak.

Merverdiavgift som avgiftsreglene ikke gir fradragsrett eller rett til kompensasjon for ved realopparbeidelse, skal inngå i de samlede estimerte kostnadene etter første ledd, og skal fordeles på samme måte som øvrige kostnader til infrastruktur. Det samme gjelder for merverdiavgift på infrastrukturtiltak som avgiftsreglene gir rett til fradrag eller kompensasjon for, men hvor det av bestemmelse om merverdiavgift til hensynssonen i medhold av § 12 A-2 første ledd bokstav h framgår at kommunen ikke vil medvirke til å avløfte merverdiavgiften på kommunal infrastruktur.

Dersom avgiftsreglene gir rett til fradrag eller rett til kompensasjon for merverdiavgiften på tiltak som realopparbeides, og kommunen vil medvirke til å avløfte merverdiavgiften på slike tiltak, vil merverdiavgiften ikke utgjøre en kostnad som skal inngå i de samlede estimerte kostnadene etter første ledd. Slik merverdiavgift skal derfor heller ikke fordeles gjennom kostnadsbidraget

som gjelder for utbygging innenfor hensynssonen.

Det presiseres at bokstav f gjelder for merverdiavgift på all infrastruktur som er nødvendig for en utbygging innenfor hensynssonen. Dette innebærer blant annet at bestemmelsen også gjelder for merverdiavgift på infrastrukturtiltak som en grunneier eller tiltakshaver skal være eiere av, men som likevel skal være offentlig tilgjengelige, jf. § 12 A-2 første ledd bokstav c. Bestemmelsen gjelder dessuten for merverdiavgift på infrastrukturtiltak som fylkeskommunen eller staten skal bli eier av. Det sistnevnte innebærer at merverdiavgift på infrastrukturtiltak som disse instanser skal bli eier av, og som grunneier eller tiltakshaver i et gitt tilfelle ikke oppnår fradragsrett for eller rett til kompensasjon for, skal inngå i beregningen av de samlede estimerte kostnadene for infrastrukturen etter første ledd.

Dersom resultatet av avgiftsbehandlingen for et gitt infrastrukturtiltak fremstår som usikkert, vil det kunne innhentes veiledning fra Skatteetaten. Veiledning vil kunne innhentes i form av en bindende forhåndsuttalelse, jf. skatteforvaltningsloven kapittel 6, eller i form av en ikke-bindende tolkningsuttalelse, jf. skatteforvaltningsloven § 5-1.

Fjerde ledd første punktum angir hovedregelen om at kommunen må engasjere en sakkyndig til å beregne de samlede estimerte kostnadene for infrastrukturen. Den sakkyndige må være uavhengig. Dette innebærer at den sakkyndige må være habil, både i forhold til kommunen, grunneiere, festere og (kjente) utbyggere innenfor hensynssonen. Hensikten med bestemmelsen er å etablere allmenn tillit til beregningene, metodene og usikkerhetsvurderingene som benyttes, og sluttsummen på de samlede estimerte kostnadene til infrastrukturen. Det er følgelig naturlig å legge prinsippene i forvaltningsloven § 6 om habilitetskrav til grunn når en sakkyndig skal engasjeres. En uavhengig sakkyndig kan for eksempel være et konsultentselskap med særlig kunnskap om kalkulering av kostnader i utbyggingsprosjekter som inkluderer relevant infrastruktur. Det vil alltid være kommunen som engasjerer den sakkyndige. Dette gjelder uansett plantype, og følgelig også ved utarbeidelse av en privat detaljregulering. Det er kommunen som skal bestemme hvem som skal engasjeres som sakkyndig. Dette skal bidra til å sikre nødvendig tillit til beregningene hos alle som skal bidra til finansieringen i utbyggingsområdet. Den sakkyndige skal sende regningen til oppdragsgiveren, det vil si kommunen, og ikke til private forslagsstillere. Kommunen må ta stilling til om det er behov for flere sakkyndige for å iva-

reta behovet for tverrfaglighet. Dette kan skje ved at kommunen engasjerer flere sakkyndige, eller ved at den sakkyndige som er engasjert av kommunen, knytter til seg andre sakkyndige som underleverandører.

Kommunen kan velge en annen fremgangsmåte enn bruk av sakkyndig når berørte grunneiere og utbyggere samtykker. Med berørte menes de som skal betale kostnadsbidrag. Annen fremgangsmåte kan være at utbyggerne selv er villige til å beregne kostnadene fordi de sitter med nødvendig kompetanse. I en slik situasjon er det nødvendig for kommunen å vurdere habiliteten til dem som skal utføre beregningene. Det gjelder særlig der det kan være tale om å inngå etterfølgende avtaler om realopparbeidelse med noen av utbyggerne. Det gjelder samme krav til kyndighet uansett hvilken fremgangsmåte partene blir enige om.

Andre punktum fastsetter at kommunen kan unnlate å bruke sakkyndige når det åpenbart er unødvendig. Kommunen kan anvende denne unntaksbestemmelsen når kommunen finner det ubetenkelig å utføre beregningene selv. Det kan for eksempel være at kommunen kjenner den eksakte prisen på infrastrukturen eller at utregningene er særlig enkle og ikke krever særskilt høy kompetanse. Uttrykket «åpenbart» innebærer at det skal mye til før det kan gjøres unntak. Det er ikke krav om sakkyndig for utregningen av kostnadsbidraget, selv om det vil være praktisk at den sakkyndige også gjør dette. Denne utregningen gir seg selv, krever ingen nærmere analyse, og bygger på en relativt enkel samstilling av kjente tall. Dersom den sakkyndige ikke foretar utregningen, må kommunen gjøre det selv.

Tredje punktum fastslår at kommunen kan gjøre de endringer den finner nødvendig i den sakkyndiges beregninger. Både den sakkyndige og kommunen må utøve skjønn for å estimere de samlede kostnadene for infrastrukturen. Estimaten som den sakkyndig utarbeider er kun rådgivende for kommunen, og kommunen er derfor ikke bundet av dette ved fastsettingen av kostnadsbidraget. Bakgrunnen for det, er at det er kommunen som har ansvar for at finansieringsordningen fungerer etter sin hensikt, og at det ikke oppstår fare for fremtidig finansiell over- eller underdekning, jf. plan- og bygningsloven § 12 A-8 sjette og sjuende ledd. Kommunen kan for eksempel mene at det er større usikkerhet i beregningene enn det den sakkyndige har lagt til grunn, og legge nye usikkerhetsfaktorer til grunn ved fastsettingen av bidragets størrelse. Kommunen skal godkjenne estimatene som er utarbeidet av

den sakkyndige, og eventuelt supplere med egne tilleggsvurderinger. Det gjelder ikke minst hvilke sikkerhetsmarginer som bør legges til grunn for å unngå fremtidig finansiell over- eller underdekning.

Femte ledd første punktum fastsetter nærmere krav til forhåndsberegningene etter første til fjerde ledd. Den sakkyndige må ved beregningen av de samlede estimerte kostnadene for infrastrukturen følge alminnelig aksepterte metoder for usikkerhetsanalyser. Metoden som skal anvendes, må beskrives og begrunnes nærmere i utredningen. Usikkerheten skyldes at det er mange aspekter ved etableringen av infrastrukturen som er ukjente, eller vanskelige å fastslå med sikkerhet i et fremtidsperspektiv. I så godt som alle byggeprosjektene er usikkerhet en anerkjent premiss, og dermed innarbeidet i mange metoder og styringsverktøy. Kommunen og de sakkyndige kan benytte regneark eller liknende for å holde oversikt over og beregne de estimerte kostnadene for infrastrukturen. Det kan også benyttes egne kalkyleverktøy som er spesielt utviklet for å beregne byggekostnader. Disse baserer seg på programvare med prisdatabaser som har opplysninger om priser på byggevarer i de forskjellige fagene som er aktuelle for byggetiltaket, samt tidsbruk og materialforbruk, basert på tilgjengelige markedstall. Beregningene vil som oftest måtte bygge på større eller mindre grad av usikkerhet, med mindre infrastrukturen er etablert og det dermed er et kjent beløp som tas inn i beregningsgrunnlaget.

Det skal anses å gjelde et grunnvilkår om at den sakkyndige og kommunens beregninger skal utføres etter beste skjønn. Dette innebærer at det skal gjøres en fagmessig forsvarlig vurdering i tråd med gjeldende allmenne normer eller fagstandarder. Det innebærer også at arbeidet gjennomføres på en hensiktsmessig, fornuftig og rimelig måte, og ikke gjøres mer vidløftig enn nødvendig. Estimatet kan der det er mulig og forsvarlig – helt eller delvis – bygge på erfaringstall eller prislisters.

Andre punktum fastsetter at kostnader til grunnerverv skal beregnes ut fra prinsippene i ekspropriasjonserstatningslova. Dette vil kreve særskilt fagkompetanse å anslå eller beregne fremtidige kostnader ved ekspropriasjon. Hvis den sakkyndige ikke selv besitter nødvendig fagkompetanse om ekspropriasjonserstatningslova, må vedkommende engasjere nødvendig ekspertise.

Tredje punktum fastsetter at beregningene kan utsettes til etter at planforslaget har vært på høring. Begrunnelsen for dette er forenklingshen-

syn, så kommunen ikke risikerer å gjennomføre beregningene to ganger, en gang før høringen og en gang etter høringen. På den måten spares både tid og kostnader til arbeidet med beregningene. Beregningene kan i så fall gjennomføres samtidig med øvrig etterarbeid etter høringen.

Til § 12 A-5

Første ledd første punktum pålegger kommunen å ta uttrykkelig stilling til den sakkyndiges estimat. Det fastsatte kostnadsbidraget skal kunngjøres etter reglene som gjelder for vedkommende plan-type. Bestemmelsen markerer at det er kommunen som er ansvarlig for beregningene som kostnadsbidragets størrelse bygger på. Det framgår av fjerde ledd fjerde punktum at kommunen kan gjøre de endringer i den sakkyndiges estimater som den finner nødvendig.

Andre punktum fastsetter at den fagkyndiges estimater, kommunens eventuelle endringer og tilpasninger i disse, og utregningen av kostnadsbidraget, er åpen for innsyn. Kommunen kan følge- lig ikke avslå begjæringer om innsyn. Selv om fastsettingen av kostnadsbidraget ikke er et enkeltvedtak, kan det påklages, jf. § 12 A-11 første ledd bokstav a. Av denne grunn må all relevant informasjon knyttet til fastsettingen av kostnadsbidragets størrelse være tilgjengelig for den som vil klage. Det bidrar også til å skape tillitt til at kostnadsbidraget er beregnet på en korrekt måte. Etter sjuende ledd er det et krav at kommunen skal kunngjøre kostnadsbidragets størrelse.

Tredje punktum fastsetter at selve kostnadsbidragets størrelse skal framgå av et eget dokument som følger planen. I praksis betyr det at dokumentet er et vedlegg til planen. Kostnadsbidraget er således ikke en del av planvedtaket, og det vil dermed være mulig å gjøre endringer i kostnadsbidragets størrelse uten å følge de formelle reglene om endring av plan. Kommunen plikter å holde det oppdatert. Oppdatering skal normalt skje hvert femte år, jf. § 12 A-6 første ledd, men kan også skje hyppigere. Det framgår videre at dokumentet skal gjøres tilgjengelig på internett. I praksis betyr det at dokumentet skal være tilgjengelig på kommunens nettside fortrinnsvis sammen med øvrige opplysninger om vedkommende plan.

Andre ledd første punktum åpner for at kommunen kan vente i inntil 3 år med å fastsette et kostnadsbidrag for utbyggingen innenfor hensynssonen i overordnet plan. Med overordnet plan menes kommuneplanens arealdel, kommunedelplan og områderegulering. Bakgrunnen for bestemmelsen er at det kan ta lang tid fra kommu-

nen starter planleggingen av et område, til den har tilstrekkelig oversikt til å beregne kostnadsbidraget. Kommunen kan vurdere infrastrukturbehovet ut fra hva det er rimelig grunn til å anta blir nødvendig å etablere i området, jf. § 12 A-1 andre ledd første punktum. Det kan således gjøres et noe grovt anslag. Kommunen kan velge å vente en tid for å kunne fastsette et mest mulig riktig estimat første gang. Dersom kostnadsbidraget er fastsatt i overordnet plan, vil omfanget av infrastrukturen bli klarere etter hvert som kommunen vedtar nye detaljreguleringer innenfor hensynssonen. Hvorvidt det da er behov for endring i kostnadsbidraget, beror på om omfanget av ny infrastruktur endrer forutsetningene som er lagt inn i tidligere estimater så mye at kommunen bør oppdatere kostnadsbidraget. Det beror igjen på om kommunen finner at det oppstår fremtidig fare for finansiell over- eller underdekning av kostnadene til gjenstående infrastruktur, jf. § 12 A-6 første ledd.

Et utbyggingsområde vil ikke være byggemodent før grunnleggende infrastruktur er på plass. I noen tilfeller vil det være mulig å etablere infrastrukturen parallelt med den øvrige utbyggingen. Loven oppstiller derfor en frist på tre år for kommunen til i overordnet arealplan å få beregnet de samlede estimerte kostnadene for infrastrukturen, og deretter utregne størrelsen på kostnadsbidraget. I uttrykket «normalt» ligger at dette ikke er en absolutt frist. I treårsperioden kan kommunen forskuttere for infrastruktur for å gjøre området byggemodent hvis den har gitt bestemmelse til hensynssonen om infrastruktur etter § 12 A-2 første ledd bokstav a, og kreve kostnadene dekket gjennom kostnadsbidragene fra grunneiere og utbyggere. Kommunen kan selvsagt fortsette å forskuttere for infrastrukturen også etter at det er gått tre år, men da skal utbyggerne få mer forutsigbarhet for hvilke kostnader de må ta hensyn til i planleggingen av sine utbyggingsprosjekter.

Dersom kostnadsbidraget kommer på plass senere enn tre år etter kunngjøringen av planen som omfatter hensynssonen, er det i *andre punktum* fastsatt at kommunen uansett ikke kan kreve kostnadsbidrag for infrastruktur som er etablert lenger tilbake i tid enn tre år.

Tredje punktum krever at kommunen må ha fastsatt kostnadsbidraget før den kan vedta en detaljregulering. At «størrelse skal være kjent», innebærer at kostnadsbidraget enten må være kunngjort tidligere til en hensynssone i overordnet plan, eller at størrelsen på kostnadsbidraget blir kunngjort samtidig med kunngjøringen av reguleringsplanen, jf. § 12-12 femte ledd.

Tredje ledd første punktum fastsetter at med mindre annet blir bestemt, skal kommunen straks legge kostnadsbidraget til grunn for søknader om rammetillatelse. En tilsvarende bestemmelse gjelder ved den periodevise oppdateringen av de samlede estimerte kostnadene for infrastrukturen, jf. § 12 A-6 andre ledd, som viser til § 12 A-4 og § 12 A-5. Det vises ellers til bestemmelsen i § 12 A-1 første ledd bokstav a, som uttrykkelig fastsetter at det ikke kan kreves kostnadsbidrag av grunneiere eller utbyggere før kostnadsbidragets størrelse er kunngjort.

Andre punktum fastsetter at kommunen skal underrette berørte grunneiere, festere og offentlige organer om bidragets størrelse. Det vil gjelde en klagerett for disse etter § 12 A-10 første ledd bokstav a. Klage må fremsettes innen tre uker, jf. forvaltningsloven § 29. Kostnadsbidragets størrelse skal bare bli prøvd av klageinstansen en gang, men kan prøves på ny hver gang det blir endret, jf. § 12 A-6 første ledd. Dersom en grunneier eller fester påklager kostnadsbidragets størrelse som klageinstansen allerede har tatt stilling til med grunnlag i § 12 A-10 første ledd bokstav a, kan klagen avvises. Med underretning til offentlige organer tenkes først og fremst på fylkeskommunal eller statlig myndighet som har infrastruktur som skal finansieres gjennom ordningen. Offentlige organer kan også være berørt grunneier eller fester som skal betale kostnadsbidrag ved utbygging, og disse skal da varsles i egenskap av grunneier eller fester.

Fjerde ledd representerer en sikkerhetsventil for det tilfelle at kommunen belaster grunneiere og utbyggere med et urimelig høyt kostnadsbidrag i forhold til den bruken og nytten en utbygging vil ha av infrastrukturen. For at kostnadsbidragene som utbyggingen utløser ikke skal bli for store og tyngende for grunneierne eller utbyggerne innenfor hensynssonen samlet sett, fastsetter bestemmelsen en øvre terskel for kostnadsbidragenes samlede størrelse. Kostnadene til infrastrukturen og det utbyggingen kan bære, må stå i et visst forhold til hverandre. Terskelen er i loven beskrevet som at kostnadene ikke skal «være urimelig tyngende i forhold til den forventede bruken og nytten av infrastrukturen».

Hva som vil være «urimelig tyngende» skal vurderes i et lengre fremtidig tidsperspektiv, og ikke bare måles i øyeblikksbilder. Det er ikke meningen at kostnadsbidragene skal settes ned i «dårlige tider», opp i gode tider, og igjen ned i dårlige tider, ut fra løpende svingninger i konjunkturrene. Det er meningen at den periodevise oppdateringen av kostnadsbidraget kan ta høyde for

eventuelle større svingninger i konjunktorene, og at byggekostnadsindekser knyttet til kostnadsbidraget skal sørge for at prisstigning løpende blir hensyntatt underveis i perioden.

Behovet for en sikkerhetsventil må ses i lys av at det er kommunen som bestemmer utformingen av hensynssonen (størrelsen) og hva som kan tiltales utbygd innenfor denne, det vil si selve arealdisponeringen. Kommunen avgjør også hvilken infrastruktur som det er nødvendig å etablere og kvaliteten på denne. Kommunen bestemmer også volumet på de ulike delene av utbyggingen, for eksempel andelen boliger i forhold næringsbebyggelse. Slik regulering er undergitt kommunens frie skjønn, og utbyggernes muligheter for å kreve endringer er begrenset. Kommunen kan, om den ønsker og vilkårene ellers er til stede, legge opp til at utbyggingen skal dekke 100 % av kostnadene til infrastrukturen som er nødvendig for utbyggingen. Dertil kommer at kommunen vil kunne ha stor interesse i å være ambisiøs. Den vil gjerne legge forholdene best mulig til rette for en god samfunnsutvikling med (høy) kvalitet i de bygde omgivelsene. Det vil være i tråd med statlig planretningslinjer for areal og mobilitet (2025), hvor kvalitet er et stikkord som nevnes flere steder. Summen av alle gode ønsker fra kommunens side, kan føre til at kravene til infrastruktur blir for høye i forhold til kostnadene som en utbygging med rimelighet kan bære.

Kommunens valg av arealformål og størrelsen på utbyggingsvolum, sett opp mot kostnadene til infrastrukturen, kan bare i begrenset grad overprøves av klageinstansen uten en særskilt hjemmel. Departementet har derfor funnet det nødvendig å foreslå at det etableres en sikkerhetsmekanisme som skal avverge at utbyggerne innenfor hensynssonen blir pålagt for store økonomiske byrder. Kostnadsbidragets størrelse kan i forbindelse med klagebehandling bli fastslått å være urimelig tyngende, jf. § 12 A-11 første ledd bokstav a. Det er dermed ikke gitt at kommunen, når alle kostnadene er kjent, faktisk kan påregne å få dekket 100 % av infrastrukturkostnadene fra utbyggerne.

Det er de samlede kostnadsbidragene som skal inngå i vurderingen av «urimelig tyngende», det vil si utgiftene som ligger til grunn for utregningen av kostnadsbidragets størrelse per kvadratmeter bruksarealet (BRA). Kommunen må her gjøre en helhetlig skjønnsmessig vurdering.

Kostnadsbidragenenes samlede størrelse vil reflektere kostnadene til etablering av all infrastruktur som kommunen mener er nødvendig for utbyggingen av et område, herunder utvidelse,

oppgradering, ombygging, flytting eller riving av eksisterende infrastruktur. Annen riving enn det som skjer for å etablere ny infrastruktur, vil normalt ikke kunne anses som «nødvendig» for utbyggingen innenfor hensynssonen. Riving for å frigjøre areal til annet enn infrastruktur inngår ikke. Urimelighetsvurderingen relaterer seg ikke til individuelle kostnader til en eller flere av de konkrete infrastrukturtiltakene, men til infrastrukturen samlet sett. Om utbyggerne mener at en eller flere av infrastrukturtiltakene isolert sett har en standard og utforming som er unødig kostbar, er irrelevant for vurderingen. Valg av metode, for eksempel om det skal etableres en bru eller bygges en vegfylling, er også irrelevant å ta hensyn til.

Vurderingstemaet er avgrenset til å gjelde «den forventede bruken og nytten av infrastrukturen». Vurderingstemaet er relativt teknisk og uten individuelle vurderinger av de enkelte tiltakene. Det er kun rene bruk- og nyttebetraktninger som er relevante for vurderingen. Vurderingen av bruk og nytte må ta utgangspunkt i de lokale forholdene og arealformålene i planen. Bruken og nytten vil arte seg forskjellig avhengig av om det skal etableres boliger eller næringsbebyggelse. Ofte er det en blanding av ulike formål i planen. Begrepet «bruk» relaterer seg til bruken av infrastrukturen som utbyggingen samlet sett vil kunne ha. Også «nytte» relaterer seg til utbyggingens samlede bruk. Det er altså hele utbyggingens bruk og nytte som er tema. Om kun én eller et fåtall av grunneierne eller utbyggerne vil gjøre bruk av, eller ha nytte av, en eller flere av infrastrukturtiltakene, er uten betydning for vurderingen. Det er tilstrekkelig at en av dem vil bruke eller ha nytte av infrastrukturtiltaket for at området som sådan skal anses å gjøre bruk av, eller ha nytte av, infrastrukturen i lovens forstand. Det er følgelig ikke et krav om at hvert enkelt utbyggingsprosjekt innenfor hensynssonen kommer til å benytte seg av, eller ha nytte av, all infrastrukturen.

Ettersom det er utbyggingen som i utgangspunktet skal finansiere all infrastrukturen, skal kommunen ved vurderingen se hen til hva denne kan bære av infrastrukturkostnader. Bæreevnen vil avhenge av pris- og kostnadsnivået i området, som igjen blant annet vil avspeiles i tomte- og byggekostnader, de restriksjoner eller muligheter som ligger i arealformål og bestemmelser, og områdets attraktivitet for eksempel i form av sentral beliggenhet, nærhet til skoler, barnehager, butikker, kulturtilbud og kollektivtransport. For næringsseiendommer kan nærhet til hovedveger, flyplass eller liknende gjøre et område attraktivt.

Begrepet «urimelig tyngende» er ment å være en rettslig standard som gir anvisning på en målestokk som ikke er regulert i loven, men som kan utledes av den alminnelige rettsoppfatningen til enhver tid. Vurderingen av hva som er urimelig tyngende, kan følgelig endre seg over tid. Vurderingen relaterer seg ikke til forhold hos den enkelte grunneier eller utbygger, men disse vurderes samlet og sett under ett. Vurderingen skal ikke ta høyde for endringer i de økonomiske konjunktorene, eller vurderinger av de individuelle utbyggernes økonomiske bæreevne ut fra forventede over- eller underskudd, eller utbyggingsprosjektets mulige overskudd o.l. Videre er den enkelte grunneierens eller utbyggerens eventuelle gode eller vanskelige økonomiske situasjon, omsetning eller soliditet irrelevant for vurderingen. Den enkelte utbyggers antatte fortjeneste er følgelig heller ikke et relevant vurderingstema. Kommunen skal med andre ord ikke gjøre noen gjennomgang av utbyggers kalkyler som ligger til grunn for byggeprosjektet. Utbyggerne kan på den annen side ikke påberope seg at kostnadsbidraget er urimelig tyngende fordi det er oppstått en vanskelig finansieringssituasjon, for eksempel pga. en bank- eller finanskrise.

For en utbygger vil «sluttsummen» i bidrag per salgbar kvadratmeter bruksareal (BRA) likevel være det mest sentrale når forholdsmessigheten skal vurderes. En utbygger kan ha store og ulønnsomme eller små og lukrative prosjekter. I tillegg kommer beliggenhet av prosjektet. I områder hvor boligprisene er høye, vil utbyggingsprosjekter kunne være gjennomførbare selv med betydelige krav til opparbeidelse av infrastruktur. På den andre siden vil et utviklingsprosjekt som objektivt sett er like stort, måtte skrinlegges med tilsvarende krav til offentlig infrastruktur i et område hvor boligprisene er lavere. Kommunen bør i noen grad kunne ta hensyn til disse økonomiske realitetene i vurderingen, men på et aggregert nivå, det vil si utbyggingen sett under ett. Kommunen trenger ikke legge til grunn en gjennomsnittsbetraktning når den vurderer utbyggingens bæreevne i forhold til hva som er lønnsomme og mindre lønnsomme byggeprosjekter innenfor hensynssonen. Det er utbyggingens totale evne til å bære kostnadene sett i forhold til bruk og nytte som er den øvre terskelen. Noen utbyggere vil oppleve det som for høyt mens andre vil leve godt med nivået kommunen legger seg på.

Kommunen må sannsynliggjøre utbyggingens forventede bruk og nytte av infrastrukturen. Det vil lett kunne tenkes at det er uenighet omkring

disse to vurderingselementene. For å redusere prosessrisikoen, må kommunen gis en viss skjønnsmargin ved vurderingen av bruk og nytte. Skjønnsmarginen skal være forholdsmessig sett i lys av blant annet omfanget av og kostnadene til infrastruktur, kompleksiteten i planleggingen og utbyggingen, investeringenes størrelse og tidsaspektet for planens gjennomføring. Det betyr at det er et noe videre spillerom for skjønn i overordnet plan, i en større eller kompleks plan, enn i enklere eller mindre planer.

Det vil også være et skjønn knyttet til utbyggingens bæreevne. Det er naturlig at utbyggerne, som er nærmest til å bedømme de prosjektøkonomiske sidene ved utbyggingen av et område, må sannsynliggjøre at bæreevnen er overskredet. Det er derfor også mest nærliggende at det er grunneierne og utbyggerne som har bevisbyrden for at de samlede kostnadene som skal betales, fremstår som urimelig tyngende i forhold til utbyggingens forventede bruk og nytte av infrastrukturen. Bæreevnen skal ikke vurderes ut fra et øyeblikksbilde, men i et noe mer langsiktig perspektiv, for eksempel et tiårsperspektiv. Utviklingen i eiendomsmarkedet kan raskt endre seg, men vi har i de senere årene sett at trenden er økende priser de fleste steder i landet.

Andre punktum fastsetter at det i urimelighetsvurderingen skal tas hensyn til kommunens, fylkeskommunens og statlig myndighet sitt bidrag til gjennomføringen av planen. Slike bidrag kan gis på flere måter. De kan velge å betale et nærmere angitt beløp eller en andel av infrastrukturkostnadene for å begrense belastningen på utbyggingen. Kommunens andel kan for eksempel være hele eller deler av en gang- og sykkelveg langs tilførselsveien fram til utbyggingsområdet. Det kan også gjelde oppgradering av en park, eller anleggelse av en ny idrettshall som kommer området til gode. Kommunen kan bidra med investeringer som kommer området til gode, for eksempel ved opparbeidelse av infrastruktur som ikke er omfattet av finansieringsordningen etter kapittel 12 A, men som utbyggingen vil gjøre bruk av eller ha nytte av. Dette kan for eksempel være skoler, barnehager eller sykehjem. Slike investeringer vil ofte gjøre området mer attraktivt, noe som kan komme utbyggerne til gode ved salg av boligene.

Til § 12 A-6

Første ledd første punktum stiller krav om regelmessige oppdateringer av kostnadsbidragets størrelse. Lovens utgangspunkt er at det skje en oppdatering hvert femte år. For at kommunen

skal rekke å få et nytt kostnadsbidrag på plass innen femårsfristens utløp, bør arbeidet med oppdateringen starte i god tid før fristen utløper.

Kommunen kan bestemme at kostnadsbidraget skal oppdateres hyppigere eller sjeldnere enn hvert femte år. Vurderingene er undergitt fritt skjønn. De nærmere vurderingene knyttet til behovet for hyppigere oppdateringer er omtalt i merknaden til andre punktum. Hovedregelen om femårige oppdateringer er begrunnet i hensynet til utbyggernes behov for forutsigbarhet for fremtidige kostnader til infrastruktur. Av denne grunn vil det være en fordel å unngå hyppigere oppdateringer enn hvert femte år.

Oppdatering kan skje sjeldnere enn hvert femte år, men vilkåret for slik utsettelse er strengt. Det kan bare unnlates dersom kommunen finner det åpenbart unødvendig. Et eksempel på «åpenbart» unødvendig kan være der det er klart at utbyggingen vil bli satt på en lengre pause. For å unngå unødige dobbeltarbeid, er det da rimelig at oppdateringen utsettes og først blir klar i forkant av at utbyggingen gjenopptas. Dersom utelatt oppdatering bidrar til vesentlig usikkerhet om de fremtidige infrastrukturkostnadene, kan det tale for at oppdateringen ikke bør utsettes. Kommunen kan eventuelt ha dialog med utbyggerne om dette.

Andre punktum regulerer at kommunen kan oppdatere kostnadsbidraget før det er gått fem år. Loven legger en plikt på kommunen til å vurdere om det er behov for tidligere oppdatering enn hvert femte år, og angir hva den skal legge vekt på i denne sammenhengen.

Det er ikke stilt nærmere krav til hvor hyppig kommunen skal vurdere behovet for en slik avvikende oppdatering. Departementet forutsetter at kommunen gjør dette når den blir kjent med ny informasjon som gir grunnlag for tvil om det gjeldende kontantbidraget kan være utdatert i en slik grad at det bør skje en oppdatering. Finansieringsordningen kan gjelde i mange år, opptil 30 år, og i denne perioden kan mange forutsetninger endre seg og påvirke størrelsen på kostnadsbidraget. Manglende oppdatering kan gi fare for finansiell over- eller underdekning av kostnadene til gjestående infrastruktur. Konsekvensene av dette framgår av § 12 A-8 sjette og sjuende ledd. Det kan enten føre til ekstra utgifter for kommunen, eller at utbyggerne må betale et større kostnadsbidrag enn loven forutsetter. Begge situasjonene er uønsket, og kommunen skal bestrebe seg på å unngå disse. Over- eller underfinansiering kan også føre til en urettferdig fordeling av finansieringsbyrdene underveis i utbyggingen. Hvis det

oppstår et for langvarig etterslep i infrastrukturkostnadene, risikerer de siste utbyggerne å måtte betale et vesentlig større kostnadsbidrag enn de ellers skulle gjort. Og de foregående utbyggerne har sluppet unna en kostnad som de egentlig skulle dekket.

Loven legger ikke opp til en «millimeternøyaktighet» i vurderingen av om det er fremtidig fare for finansiell over- eller underdekning, men over tid bør belastningen være rimelig riktig. På samme måte som det ikke skal mangle finansiering, skal heller kommunen eller fylkeskommunen tjene på en eventuell overdekning når etableringen av infrastrukturen er fullført. En eventuell overdekning skal komme området til gode ved at det realiseres annen infrastruktur til fordel for området. Finansieringsordningen bygger på en forutsetning om at det verken skal oppstå overskudd eller underskudd, samtidig som det erfaringsmessig er lite realistisk å legge til grunn at kostnadsbereninger og faktiske kostnader vil samsvare fullt ut.

Det kan være flere årsaker til at det bør gjennomføres en oppdatering hyppigere enn hvert femte år. Hva som utgjør fare for over- eller underfinansiering, beror på de konkrete omstendighetene. Det kan være en betydelig merkostnad som må dekkes i forbindelse med tidligere opparbeidet infrastruktur. Kommunen kan også vedta planendringer som gjelder utbyggingsvolumet eller infrastrukturen, eller det kan skje endringer i det offentliges andel av finansiering av infrastrukturen. Endringene kan føre til at forutsetningene for størrelsen på det gjeldende kostnadsbidraget blir betydelig endret. Store endringer er uheldige fordi det røkkes ved forutsigbarheten som finansieringsordningen er ment å ivareta av hensyn til utbyggerne. Det er slik sett bedre med flere mindre endringer, men helst ikke for hyppige endringer siden det igjen kan virke uheldig inn på utbyggernes prosjektgjennomføring. Kommunen løper også økt finansiell risiko knyttet til inndekning av eventuell tidligere forskuttering. Utbyggerne må uansett ta høyde for at forutsetningene for utbyggingen kan endre seg over tid.

Endring av kostnadsbidraget følger ikke de alminnelige reglene om planendring, siden kostnadsbidraget ikke er en del av planen, men skal framgå av et vedlegg til planen.

Tredje punktum presiserer at utgangspunktet for fristberegningen etter første punktum er tidspunktet da kostnadsbidraget er kunngjort, jf. § 12 A-5 tredje ledd.

Andre ledd første punktum regulerer fremgangsmåten ved oppdateringen av de samlede

estimerte kostnadene for infrastrukturen. Fremgangsmåten er den samme som ved førstegangsestimering av infrastrukturen og utregningen av kostnadsbidraget. Det betyr at bestemmelsen i § 12 A-4 gjelder tilsvarende. Oppdateringen gjennomføres i praksis av kommunen i samarbeid med en sakkyndig. Dersom situasjonen tilsier det, kan oppdateringen begrenses til en beregning for å holde tritt med prisutviklingen, kroneverdien og annet som kan påvirke kostnadene for infrastrukturen.

Beregningene kan bli noe enklere å gjennomføre enn første gang, ettersom den sakkyndige kan bygge helt eller delvis på tidligere informasjon, systematikk og metodikk. Det må imidlertid tas høyde for planendringer og oppdatert kunnskapsgrunnlag. Det er likevel ikke noe i veien for at den sakkyndige gjør endringer i måten forhåndsregningen gjennomføres på. Kommunen kan ved godkjenningen av den sakkyndiges estimater, ta hensyn til nye forhold og erfaringer.

Andre punktum inneholder særbestemmelser om utregningen av kostnadsbidraget som følge av innbetalte kostnadsbidrag og at utbyggingen er kommet lenger enn ved forrige oppdatering. Oppdateringen vil bygge på beregninger av kostnader til gjenstående tiltak, så vel som justeringer for faktisk påløpte kostnader for etablert infrastruktur. Det er således nødvendig at kommunen har god oversikt over innbetalte kostnadsbidrag og merkostnader til opparbeidet infrastruktur fra foregående periode, jf. § 12 A-8 fjerde ledd.

Tredje ledd presiserer at det skal tas hensyn til eventuelt over- eller underskudd fra foregående periode ved utregningen av det nye kostnadsbidraget. Bestemmelsen angir en tilleggsberegning ut over det som framgår av § 12 A-4.

Som over- eller underskudd regnes kostnadene som samlet summert representerer et avvik fra utregningen av kostnadsbidraget for den infrastrukturen som ble etablert i forrige periode. Der- som den etablerte infrastrukturen ble dyrere enn det som var lagt til grunn da kostnadsbidraget ble beregnet, oppstår et underskudd for denne infrastrukturen. Ble infrastrukturen billigere, oppstår et overskudd. Det er den etterfølgende utbyggingen som skal tilgodeses et overskudd eller belastes et underskudd. Dette gjelder uansett om det er kommunen selv som har opparbeidet infrastrukturen, eller den er etablert av en utbygger med grunnlag i en avtale om realopparbeidelse etter § 12 A-9.

Til § 12 A-7

Paragrafen regulerer hvordan betalingsforpliktelsen skal utløses, forfallstidspunkt m.m. I paragrafen bruker loven begrepet tiltakshaver i stedet for grunneier og utbygger, siden bestemmelsen er knyttet til byggesak og det er kjent hvem som er tiltakshaver.

Rammetillatelsen er skjæringstidspunktet for når en tiltakshaver formelt får fastsatt sine forpliktelser for utbyggingen etter kapittel 12 A. Det gjelder først og fremst hvilket beløp som skal betales til dekning av infrastruktur som er nødvendig for utbyggingen av området. Rammetillatelsen må nevne hva som skal legges til kostnadsbidraget med grunnlag i eventuelle byggekostnadsindekser som det er fastsatt bestemmelse om etter § 12 A-2 første ledd bokstav f frem til betaling skjer. Av denne grunn vil ikke rammetillatelsen kunne angi beløpet på den endelige innbetalingen konkret, bare hvilket kostnadsbidrag som gjelder for utbygging og antall kvadratmeter bruksareal (BRA) det skal betales for. Rammetillatelsen må også nevne hvilke fradrag som skal gjøres i kostnadsbidraget. Dette vil i praksis enten være forskutteringen fra tiltakshaveren etter § 12 A-3 andre ledd, inkludert finansieringskostnader og renter, eller verdien av avtale om realopparbeidelse som kommunen har inngått med tiltakshaveren etter § 12 A-9. Ettersom forskuddsbidrag skal være regulert i en avtale, og med en tilbakebetalingsplan som kan ha en varighet på inntil 10 år, er det ikke gitt at det skal skje en avregning i forbindelse med rammetillatelsen. Det beror på hva som står i avtalen. Dersom kommunen finner å kunne gjøre unntak fra rekkefølgekrav for infrastruktur, skal dette også framgå av rammetillatelsen. Det samme gjelder dersom betalingsforpliktelsen skal fordeles på flere igangsettingstillatelser.

Første ledd regulerer hva som skal skje før og på rammesøknadstidspunktet.

Første punktum pålegger tiltakshaveren å ha forhåndsavklart med kommunen hvilke forpliktelser etter kapittel 12 A som gjelder og som må være oppfylt for den aktuelle utbyggingen, før det søkes om rammetillatelse. Bakgrunnen er at det kan være andre instanser i kommunen som administrerer grunneiernes og utbyggernes forpliktelser etter kapittel 12 A enn bygningsmyndigheten.

Andre punktum fastsetter at tiltakshaveren må dokumentere forpliktelsene som gjelder etter kapittel 12 A i et vedlegg til søknaden. Bygningsmyndigheten skal ikke selv behøve å gjøre undersøkelser, men er noe uklart vil det være naturlig å

ta dette opp med ansvarlig søker eller ansvarlig instans i kommunen. I praksis kan dokumentasjonen være en utskrift av forpliktelsene som tiltakshaveren har fått fra ansvarlig instans i kommunen, eller det kan være et dokument utarbeidet av tiltakshaveren selv.

Tredje punktum fastsetter at forpliktelsene skal framgå av rammetillatelsen. I praksis betyr det at kommunen må nevne størrelsen på bruksarealet som tillatelsen omfatter, størrelsen på kostnadsbidraget per kvadratmeter bruksareal (BRA) som skal betales, og summere opp til et nominelt beløp. Kommunen må også oppgi hvilket tillegg som eventuelt vil påløpe med grunnlag i byggekostnadsindeks, fram til betaling skjer. Det må også framgå hvilke fradrag som eventuelt skal gjøres, som kan være et beløp med grunnlag i avtale om forskuddsbidrag etter § 12 A-3 andre ledd, inkludert finansieringskostnader og renter etter tredje ledd, eller avtale om realopparbeidelse etter § 12 A-9. For begge avtaltypene gjelder at det ikke nødvendigvis må skje et oppgjør i forbindelse med at det søkes om igangsettingstillatelse, ettersom det kan være avtalt et annet oppgjørstidspunkt. Selv om det er oppgitt feil forpliktelser i rammetillatelsen, kan kommunen endre rammetillatelsen og rette feilen, så det blir riktig på tidspunktet for igangsettingstillatelse. Oppstår det også her feil, vil feilen kunne rettes i ettertid, og det kan eventuelt kreves en etterbetaling fra tiltakshaveren. Også eventuelle avtaler som grunneieren eller tiltakshaveren har inngått med kommunen skal nevnes i tillatelsen, jf. § 12 A-3 og § 12 A-9. Dette er ikke til hinder for at det kan inngås avtale om realopparbeidelse etter at det er gitt rammetillatelse. Slik avtale vil ikke kreve endring i rammetillatelsen, men kan få betydning for innbetalingen som skal skje på tidspunktet for søknad om igangsettingstillatelse. Her må kommunen og tiltakshaver sammen finne en praktisk løsning på avregning og oppgjør.

Tiltakshaveren kan påklage en rammetillatelse om det oppfattes å være feil i de forpliktelsene som er angitt, men tiltakshaver kan ikke få prøvd selve utregningen av kostnadsbidragets størrelse per kvadratmeter bruksareal (BRA). Det må i tilfelle påklages etter bestemmelsene i § 12-11 første ledd bokstav a. Tiltakshaver kan således på tidspunktet for rammetillatelse kun få prøvd om kostnadsbidraget er korrekt i forhold til søknadens innhold.

Fjerde punktum regulerer beregningen av kostnadsbidrag ved varig bruksendring og hovedombygging, jf. § 20-1 første ledd bokstav d og n. Midlertidig bruksendring med varighet ut

over 2 år skal regnes som varig bruksendring og er dermed omfattet av krav til betaling av kostnadsbidrag. Det er ikke hensiktsmessig å fastsette en regel om at det skal betales et fast kostnadsbidrag for bruksendring eller hovedombygging. Samtidig kan slike tiltak medføre endringer i bruken eller nytten av infrastrukturen, som gjøre det rimelig at tiltakshaveren må betale et grunneierbidrag til kommunen for nødvendig infrastruktur. Dette beløpet må framgå av rammetillatelsen, og forfaller til betaling før det blir gitt igangsettingstillatelse. Bestemmelsen overlater til kommunen på skjønnsmessig grunnlag å fastsette kostnadsbidragets størrelse. Bestemmelsen bryter dermed med det alminnelige prinsippet som gjelder for grunneierfinansiering, om at det skal betales et beløp per kvadratmeter bruksareal (BRA) som kommunen gir rammetillatelse for. Begrunnelsen for bestemmelsen er at bruksendring og hovedombygging rommer mange forskjellig løsninger og funksjoner, som har ulike konsekvenser i forhold til infrastrukturbehovet. En bruksendring fra næring til bolig, eller motsatt, får ulik effekt på infrastrukturbehovet. Kommunen må derfor foreta en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle, og på skjønnsmessig grunnlag vurdere i hvilken grad den omsøkte endringen kan føre til økt bruk eller nytte av infrastrukturen. Kommunen kan ved vurderingen legge til grunn potensialet for økning i bruk og nytte som oppstår ved den varige bruksendringen eller hovedombyggingen, og ikke bare den bruken og nytten som oppstår som følge av tiltakshaverens valgte utnyttning av arealet. Kommunens vurdering er undergitt fritt skjønn.

Andre ledd regulerer hva som skal skje på søknadstidspunktet for igangsettingstillatelse.

Første punktum fastsetter at tiltakshaveren må kunne dokumentere at det korrekte kostnadsbidraget til infrastrukturen er innbetalt før det kan gis igangsettingstillatelse. Det er en forutsetning at tiltakshaver betaler beløpet senest samtidig med at det søkes om igangsettingstillatelse, jf. § 12 A-1 første ledd bokstav a. At korrekt beløp er innbetalt kan tiltakshaver dokumentere med en bekreftelse fra ansvarlige myndighet i kommunen som administrerer finansieringsordningen etter kapittel 12 A. Kostnadsbidraget som skal betales vil kun gjelde utbyggingen i søknaden om igangsettingstillatelse. Dersom utbyggingen som kommunen har gitt rammetillatelse for skal fordeles på flere igangsettingstillatelser, kan det i praksis bli tale om flere igangsettingstillatelser og delinnbetalinger. Indeksreguleringen av kostnadsbidraget skal i prinsippet være beregnet helt frem til

søknadstidspunktet, men av praktiske grunner kan det være regnet ut frem til et antatt søknadstidspunkt. Dersom søknaden blir vesentlig forsinket i forhold til utregningen, kan kommunen kreve etterbetaling av differansen mellom når beløpet skulle vært betalt og faktisk betaling, om den mener det er nødvendig.

Departementet kan i forskrift fastsette et avvikende tidspunkt for når kostnadsbidraget skal være innbetalt, jf. § 12 A-12 bokstav g. En slik forskrift bør begrenses til å omhandle særskilte situasjoner hvor det vil fremstå som urimelig å følge hovedregelen om betaling i forkant av igangsettingstillatelse.

Kommunen skal kontrollere at korrekt kostnadsbidrag er innbetalt, og at de øvrige forpliktelsene også er oppfylt før det gis igangsettingstillatelse. Betaling av kostnadsbidrag er følgelig et vilkår etter loven for å få igangsettingstillatelse. Kommunen kan velge å avslå søknaden, men bør ha dialog med tiltakshaver om betalingen før det gis avslag.

Dersom kommunen tillater ytterligere oppdeling av en søknad om igangsettingstillatelse, jf. § 21-2 femte ledd andre punktum, vil det kun være innbetalingen av delbeløpet som skal dokumenteres. Dersom det oppstår uenighet om beregningen av beløpets størrelse, kan tiltakshaveren betale det kommunen krever, og deretter påklage beregningen, og få tilbakebetalt beløpet om klagen tas til følge. Det kan ikke på dette tidspunktet klages på forpliktelsene som er fastsatt i rammetillatelsen, men kun beregningen av beløpet som springer ut av forpliktelsene som er fastsatt i rammetillatelsen. Departementet antar at det sjeldent vil være tvil om dette, men presiserer likevel at det er en slik klageadgang også på dette stadiet. Det følger av § 1-9 andre ledd første punktum at det i byggesaken ikke kan klages på forhold som er avgjort i tidligere vedtak i byggesaken, og hvor klagefristen for disse vedtakene er utløpt.

Andre punktum fastsetter at det ikke skal betales kostnadsbidrag for igangsettingstillatelse som kun gjelder riving. Begrunnelsen for dette er at slike tiltak ikke medfører nytt bruksareal (BRA).

Tredje ledd første punktum åpner for at kommunen med grunnlag i mottatt søknad kan gjøre unntak fra rekkefølgekrav fastsatt med hjemmel i § 12 A-2 første ledd bokstav g om infrastruktur, eller krav til tidspunkt for når infrastrukturen skal være tilstrekkelig etablert. Bestemmelsen trer i stedet for reglene om dispensasjon etter kapittel 19. Kommunens vurderinger av om det skal gis unntak fra rekkefølgekrav er undergitt fritt skjønn.

Etter § 12 A-8 tredje ledd kan kommunen ved vurderingen av rekkefølgen på infrastrukturetableringer, ta særlig hensyn til tiltakshavere som har bidratt med forskutterte midler til infrastruktur etter § 12 A-3 andre ledd, eller som er villige til å inngå avtale om realopparbeidelse av infrastruktur etter § 12 A-9.

Andre punktum henger sammen med § 12 A-2 andre og tredje ledd som regulerer fylkeskommunal og statlig infrastruktur. Det er her krav om samtykke for å gi rekkefølgekrav om fylkeskommunal og statlig infrastruktur. Det er derfor også krav om samtykke fra de samme instansene dersom det skal gjøres unntak fra rekkefølgekravene.

Fjerde ledd første punktum regulerer virkningene av at rammetillatelser faller bort, jf. § 21-9 første ledd første punktum. Det framgår her at rammetillatelsen faller bort hvis et tiltak ikke settes i gang innen tre år. I slike tilfeller faller også plikten til å betale kostnadsbidraget bort. Dette gjelder bare så langt det ikke er betalt et kostnadsbidrag. Femte ledd regulerer situasjonen der tiltaket innstilles etter at det er betalt kostnadsbidrag.

Andre punktum regulerer virkningen av at det gis endringstillatelser. Ved endring som påvirker størrelsen på bruksarealet (BRA), skal det fastsettes en ny forpliktelse i rammetillatelsen til å betale kostnadsbidrag, og størrelsen på dette skal tilpasses omfanget av den utbygging som tillates. Blir utbyggingen mindre enn i den første rammetillatelsen, reduseres kostnadsbidraget tilsvarende, og vice versa.

Femte ledd første punktum regulerer situasjonen der tiltaket innstilles, jf. § 21-9 først ledd andre punktum. På dette tidspunktet vil kostnadsbidraget være innbetalt og igangsettingstillatelse gitt. Hovedregelen er at innbetalt kostnadsbidrag ikke kan kreves tilbakebetalt når det først er gitt igangsettingstillatelse.

Andre punktum fastsetter at kommunen etter en nærmere vurdering likevel kan akseptere å tilbakebetale innbetalt kostnadsbidrag. Det kan bare skje dersom kommunen finner det ubetenkelig. Kommunen skal ved vurderingen legge vekt på faren for fremtidig underfinansiering av gjestående infrastruktur, jf. § 12 A-6 første ledd. Bakgrunnen for dette er at kommunen kan ha pådratt seg forpliktelser om utbetalinger til nødvendig infrastruktur som det kan bli vanskelig å innfri om det innbetalte kostnadsbidraget blir tilbakebetalt. Bestemmelsen gjelder tilsvarende dersom det søkes om endring av en igangsettingstillatelse. Avgjørelsen av om det skal innvilges tilbakebetaling eller ikke, er undergitt rettsanvendelses-

skjønn, og avslag kan påklages etter § 12 A-11 første ledd bokstav b.

Tredje punktum presiserer at plikten til realopparbeidelse faller bare bort så langt dette er regulert i avtalen. Bakgrunnen for dette er at det kan skape store problemer for plangjennomføringen og etteroppgjøret dersom det i bestemmelse fastslås at en inngått avtale om realopparbeidelse faller bort hvis en tillatelse faller bort eller endres. Opparbeidelsen kan for eksempel være igangsatt før det gis rammetillatelse eller igangsettingstillatelse.

Til § 12 A-8

Første ledd første punktum fastslår at kommunen bare kan bruke de innbetalte kostnadsbidragene til det som er formålet med finansieringsordningen, som er å etablere nødvendig infrastruktur for utbyggingsområdet. Gjennom henvisningen til § 12 A-2 første ledd bokstav a presisert at midlene bare kan anvendes til infrastruktur som det er gitt bestemmelse om til hensynssoenen. Finansieringsordningen er ment å være et finansielt lukket system, hvor det ikke skal kunne brukes av midlene til andre formål enn det som følger av kapittel 12 A.

Andre ledd gir kommunen en valgmulighet. Den kan velge å opparbeide den nødvendige infrastrukturen selv, eller overlate opparbeidelsen offentlig eller privat tiltakshaver gjennom avtaler om realopparbeidelse etter § 12 A-9. Dersom kommunen ønsker å inngå avtale om opparbeidelse med andre enn tiltakshavere, må den følge reglene om offentlige anskaffelser. Kommunen har ingen plikt til å opparbeide infrastrukturen selv. Kommunen kan ha ulike grunner til ikke å ville være byggherre for infrastrukturiltakene som planen forutsetter etablert. Det kan for eksempel kreve kompetanse og kapasitet som kommunen kanskje ikke har. For mange kommuner vil det derfor være ønskelig å overlate mest mulig av realopparbeidelsen til tiltakshavere. Det kan derfor være hensiktsmessig at kommunen diskuterer mulighetene for realopparbeidelse med de aktuelle utbyggerne før planen blir vedtatt.

Tredje ledd åpner for at kommunen, i vurderingen av rekkefølgen på infrastrukturetableringer eller krav som gjelder når infrastrukturen skal være tilstrekkelig etablert, lovlig kan ta hensyn til ønskene til tiltakshavere som har inngått avtale om forskuttering eller realopparbeidelse. Kommunen kan lovlig ta hensyn til disse tiltakshaverne ved vurderingen av om det skal gjøres unntak fra

rekkefølgekrav etter § 12 A-7 tredje ledd. Kommunen kan i utgangspunktet på fritt grunnlag bestemme i hvilken rekkefølge infrastrukturen skal etableres, og dermed gjøre unntak fra rekkefølgen på infrastrukturen som er fastsatt i planen uten at det er nødvendig med dispensasjon. Det gjelder uansett om rekkefølgen er fastsatt i medhold av § 11-9 nr. 4, § 12-7 nr. 10 eller § 12 A-2 første ledd bokstav b. Ofte vil de faktiske forholdene kreve en særskilt rekkefølge på etableringene, for eksempel at en får etablert veg, vann- og avløpsanlegg før andre typer tiltak. Det er gitt korresponderende bestemmelser ved forskuttering i § 12 A-3 andre ledd andre punktum, jf. sjette ledd tredje punktum, og § 12 A-7 tredje ledd.

Fjerde ledd gjelder administrative forhold. Bestemmelsen pålegger kommunen å føre oversikt over innbetalte kostnadsbidrag m.m. Hensynet bak bestemmelsen er først og fremst å ha orden i transaksjonene og avtalene som gjelder for infrastrukturutbyggingen. Informasjonen er også viktig for at kommunen skal kunne gjennomføre en forsvarlig periodevis oppdatering av de samlede estimerte kostnadene for infrastrukturen som gjenstår å etablere. Oversikten skal oppdateres minst én gang i året og gjøres tilgjengelig på internett. Det vil i praksis si på kommunens nettside.

Femte ledd omhandler slutfasen av varigheten av krav om grunneierfinansiering. Det kan være mange grunner til at det gjenstår å bygge ut infrastruktur etter at infrastrukturen er fullfinansiert. Deler av kostnadsbidragene kan ha blitt innbetalt i siste del av varigheten av krav om grunneierfinansiering. Opparbeidelsen kan videre være forbundet med uforutsette forhold eller hendelser. En utsettelse av opparbeidelsen kan også bidra til at etableringen av infrastrukturen skjer på et gunstig tidspunkt for samarbeid om grunnarbeider med andre som har anleggsplaner i området. Dette kan forhindre unødige opp- og igjen-gravinger i området. En utsettelse kan på den annen side føre til ulemper for eksempel for dem som bor eller ferdes i området, eller som driver virksomhet der. Bestemmelsen pålegger kommunen en plikt til å få opparbeidet infrastrukturen som er finansiert med kostnadsbidrag fra grunneiere eller tiltakshavere innen tre år etter at varigheten av krav om grunneierfinansiering opphører. Bestemmelsen skal sikre at kommunen ikke blir sittende med mottatte kostnadsbidrag lenger enn nødvendig. Tre år anses som tilstrekkelig tid til å få planlagt og opparbeidet den infrastrukturen som gjenstår å etablere. Departementet har ikke ansett det nødvendig å

knytte sanksjoner til en eventuell fristoversittelse.

Sjette ledd regulerer ansvaret dersom det oppstår en situasjon hvor infrastrukturetableringene, som er forutsatt finansiert med kostnadsbidrag fra grunneiere og utbyggere, er underfinansiert. Årsaken til en eventuell underfinansiering kan være sammensatt. Det kan oppstå som følge av markedssvikt, at en utbygger går konkurs, at eiendommer blir solgt og nye eiere ønsker å disponere eiendommen til andre formål enn utbygging, for eksempel videreføre eksisterende bruk. Hvis et prosjekt blir utsatt eller ikke gjennomføres, ønsker ikke den aktuelle tiltakshaveren lenger å bidra til finansieringen av infrastrukturen. Hvis dette gjelder flere utbygginger i området, kan forutsetningene som ligger til grunn for kostnadsbidraget bli feil. Det er kommunen som har ansvaret for å tilstrebe at det ikke oppstår finansiell over- eller underdekning, jf. § 12 A-6 første ledd. Foruten at kommunen regelmessig skal sørge for å tilpasse kostnadsbidragets størrelse etter omfanget av infrastrukturen som gjenstår å etablere, kan kommunen underveis også innføre kostnadsreduerende tiltak ved å endre planen og ta ut infrastrukturtiltak eller justere kvalitetskravene. Kommunen kan underveis også øke sin egen eller fylkeskommunens andel til å bekoste infrastrukturen. En annen måte å redusere underdekningen på er å øke utbyggingsvolumet. Dette kan ikke skje ved bestemmelse til hensynssone, men gjennom endring av utnyttingsgraden i det aktuelle området i planen.

Sjuende ledd regulerer hva som skal skje dersom det oppstår en situasjon med overfinansiering av infrastrukturen. Finansieringsordningen er ment å være et finansielt lukket system, hvor midler ikke skal kunne benyttes andre formål enn det som gjelder for en hensynssone med krav om grunneierfinansiering etter kapittel 12 A. Midlene skal derfor ikke kunne brukes til andre formål enn infrastrukturtiltak. Ubrukte midler kan komme området til gode ved at det etableres infrastruktur som bidrar til å fremme trivsel, attraktivitet eller stedskvaliteter, eller på annen egnet måte. Loven gir kommunen et relativt vidt spillerom. Tiltak eller arbeid som kommer områder til gode, kan for eksempel være oppgradering av en park, skulpturer eller annet som virker forskjønnende. Kommunen kan ikke bruke de gjenstående midlene på lovpålagte formål eller tiltak, slik som for eksempel skole eller sykehjem, med mindre det foreligger samtykke fra departementet, jf. § 12 A-2 andre ledd. Kommunens disponering av de gjenstående midlene kan ikke påklages.

Til § 12 A-9

I paragrafen bruker loven begrepet tiltakshaver i stedet for grunneier og utbygger, siden det på dette tidspunktet vil være en kjent tiltakshaver. Den som er villig til å inngå avtale om realopparbeidelse, kan få fordel av det ved at kommunen kan omprioritere rekkefølgen på infrastrukturen i utbyggingsområdet. Det kan innebære at andre utbyggere må vente lenger på å få komme i gang med sin utbygging, jf. § 12 A-8 tredje ledd.

Avtalen kan også omfatte infrastruktur som en tiltakshaver ikke nødvendigvis har egeninteresse av å etablere, hvis partene finner dette hensiktsmessig. Slik realopparbeidelse kan bidra til raske etablering av infrastrukturen, og gi besparelser i form av riggutgifter og annet, i og med at tiltakshaveren uansett må ha mannskap og maskiner på plass i området.

Avtaler om realopparbeidelse i utbyggingsavtaler etter kapittel 17 er ikke ansett å være omfattet regelverket om offentlige anskaffelser. Departementet legger til grunn at heller ikke avtaler om realopparbeidelse etter § 12 A-9 er underlagt anskaffelsesregelverket.

Første ledd første punktum hjemler at kommunen fylkeskommunen og statlig myndighet kan inngå avtale med en tiltakshaver om opparbeidelse av infrastruktur så lenge det er gitt bestemmelse om infrastrukturen etter § 12 A-2 første ledd bokstav a. En tiltakshaver har ikke rettskrav på å få inngå avtale om opparbeidelse av infrastruktur. På den annen side kan ikke et offentlig myndighet heller ikke kreve at en tiltakshaver skal opparbeide infrastruktur. Hva avtalen kan omfatte, framgår av bokstavene a til e. Disse forholdene må tas med i avtalen så langt det er nødvendig. Kommunen kan imidlertid ikke binde opp sin reguleringsmyndighet i avtalen i større grad enn det som framgår av § 12 A-3. Innsyn i avtale om realopparbeidelse følger bestemmelsene i offentliglova.

Bokstav a åpner for at det kan avtales at tiltakshaveren skal oppfylle hele eller deler av egen betalingsforpliktelse gjennom realopparbeidelse. Omfanget reguleres nærmere i avtalen. Dette kan for eksempel være at partene finner det hensiktsmessig at tiltakshaveren opparbeider fortau og gatetun langs egen eiendom. En annen mulighet er at tiltakshaveren påtar seg å opparbeide større deler av infrastrukturen, for eksempel en veg gjennom hele utbyggingsområdet. Det kan føre til at kostnadene til realopparbeidelsen blir større enn kostnadsbidraget som tiltakshaveren skal betale for sin egen utbygging. Det oversky-

tende skal da betraktes som et forskudd og følge reglene for dette, jf. bokstav d.

Bokstav b første punktum fastsetter en hovedregel om at avtaler om realopparbeidelse «normalt» skal inngås til fastpris. Dette er en viktig regel fordi fastpris vil redusere faren for at de etterfølgende utbyggerne må betale for kostnadsoverskridelser i foregående periode. Det bidrar også til å redusere risikoen for finansiell underdekning som kommunen vil være ansvarlig for å dekke, jf. § 12 A-8 sjette ledd. Ved inngåelse av avtale om fastpris, skal det normalt tas utgangspunkt i kalkylene for infrastrukturen som er lagt til grunn i de samlede estimerte kostnadene for infrastrukturen.

Begrepet «normalt» indikerer også at partene kan gjøre de tilpasningene de anser nødvendig for å få en mest mulig riktig fastpris ut fra situasjonen på avtaletidspunktet. Det kan for eksempel være at det oppdages feil i estimatene, eller nye forhold gir grunnlag for en annen kostnadsvurdering.

Andre punktum fastsetter at partene kan inngå avtale som annen prissetting enn fastpris kommunen kan gjøre unntak fra fastpris «når tungtveiende grunner taler for det». Bestemmelsen er ment å fange opp de tilfellene der det vil være urimelig å kreve fastpris. Det tenkes her på situasjoner der det er holdepunkter for at det er spesiell fare for at det kan oppstå større uforutsette utgifter, eller det av andre grunner vil fremstå som urimelig om avtalen helt eller delvis skal baseres på estimatene som ligger til grunn for utregningen av kostnadsbidraget. Terskelen for å fravike fastpris skal være høy. Kommunen må utøve et forsvarlig skjønn ved vurderingen, tatt i betraktning at risikoen for vesentlige økte kostnader vil være til stede. Det bør derfor inngås avtale om fastpris så langt det er tilrådelig, og annen prisberegning kun når tungtveiende grunner taler for det. Det foreligge en reell overhengende fare for at det kan oppstå uforutsette utgifter utover det som er normalt ved infrastrukturopparbeidelse. Hvis det er dårlige grunnforhold, kan det for eksempel avtales fastpris for alle andre arbeider enn grunnarbeidene. Partene må bli enige om en egnet prissetting for de delene av avtalen som ikke er omfattet av fastpris. Arbeidene kan for eksempel avtales utført etter prinsippet om regningsarbeid. Kommunen kan gjøre bruk av standardkontrakter (Norsk standard).

Bokstav c fastslår at den økonomiske verdien på opparbeidelsen skal framgå av avtalen så langt den er kjent. Er den endelige summen ukjent på kontraktstidspunktet, vil den uansett bli kjent senere, og kommunen plikter å ta hensyn til belø-

pet ved revisjonen av kostnadsbidraget, jf. § 12 A-6 tredje ledd.

Bokstav d regulerer det tilfelle at opparbeidelsesavtalen har en større verdi enn det kostnadsbidraget som tiltakshaveren skal betale for kommunen kan gi igangsettingstillatelser for utbyggingsprosjektet for øvrig, jf. § 12 A-7 andre ledd. Det overskytende skal da regnes som et forskudd etter § 12 A-3 og følge reglene for forskudd. Det må da inngås en avtale om en tilbakebetalingsplan, hvis ikke kommunen finner å kunne dekke beløpet av kostnadsbidrag som er mottatt fra andre utbyggere.

Bokstav e åpner for at avtalen kan omhandle andre forhold enn dem som framgår av bokstavene a til d. Det kan for eksempel gjelde avtaletekniske og administrative forhold, slik som sikkerhet for ytelser eller kompensasjoner, eller andre forhold av betydning for grunneier eller utbygger sin deltakelse i finansiering eller opparbeidelse av infrastruktur. Det kan være behov for å avtale nærmere de forholdene som er relevante for en riktig og rettidig gjennomføring, for eksempel en fremdriftsplan. Tilsvarende kan det være relevant å avtale samarbeidsformer og hvordan kontakten mellom partene skal foregå, inndeling i byggetrinn og andre milepæler mv. Videre må det tas stilling til sikkerhetsstillelse når en tiltakshaver er ansvarlig for opparbeidelse av infrastrukturen. Dette kan for eksempel være garantier, som simpel garanti, selvskyldnergaranti, eller påkravsgaranti, som gir varierende grad av sikkerhet for kommunen og kostnader for tiltakshavere. Tinglysning av tiltakshaverens forpliktelser kan være en annen form for sikkerhet. Sikkerhetsstillelse, særlig påkravsgaranti, kan innebære en forholdsvis stor kostnad for tiltakshavere og bør unngås. En avtale med utbygger om opparbeidelse kan bli mer kostnadskrevende enn det kostnadsbidraget som gjelder for utbyggerens rammesøknad. Sikkerhetsstillelse kan imidlertid være nødvendig for at kommunen skal ha tilstrekkelig sikkerhet for at planens krav blir oppfylt. Departementet legger derfor til grunn at en viss merulempe eller merkostnad må aksepteres. Slik departementet ser det, må imidlertid kommunen som et minimum begrunne behovet for kostnadskrevende sikkerhet. Avtalen kan også omhandle forhold som gjelder erverv av grunn gjennom ekspropriasjon. Det kan for eksempel være at kommunen skal foreta ekspropriasjon om det er nødvendig for etableringen.

Andre ledd regulerer hvordan kommunen skal beregne kompensasjonen for rentekostnadene tilknyttet merverdiavgift (mva.) på infrastruktur

som tiltakshaveren ikke oppnår fradragsrett for i oppføringsfasen, men likevel senere vil få tilbakeført fra mottakeren av infrastrukturen (typisk kommunen), etter at mottakeren har fremmet et krav overfor skatteetaten om oppjustering etter reglene i merverdiavgiftsloven kapittel 9 med tilhørende forskrift. Kompensasjonen skal svare til kostnadene som tiltakshaveren har ved å binde opp kapital, det vil si den avkastningen tiltakshaveren alternativt kunne ha oppnådd ved å plassere et tilsvarende beløp i markedet.

Grunnlaget for renteberegningen er samlet påløpt merverdiavgift på kostnader til infrastrukturen som tiltakshaveren ikke har oppnådd fradragsrett for, fratrasket de beløpene som mottakeren av infrastrukturen (typisk kommunen), til enhver tid har videreført til tiltakshaveren når Skatteetaten har akseptert mottakerens krav om oppjustering av merverdiavgiften på infrastrukturen.

Kalkylerente for rentekompensasjon kan fastsettes i forskrift, jf. § 12-12 bokstav i. Se for øvrig merknadene til § 12 A-2 første ledd bokstav h og § 12 A-4 tredje ledd bokstav f.

Tredje ledd åpner for at boligsosiale forhold m.m. kan reguleres i avtalen med utbygger om opparbeidelse av infrastruktur på samme måte som ved utbyggingsavtaler etter § 17-3 andre ledd bokstav c og d.

Det er ikke et vilkår for slik avtale at den er knyttet til avtaler om realopparbeidelse. Kommunen kan inngå egen avtale med grunneiere og utbyggere innenfor hensynssonen om slike.

Til § 12 A-10

Første ledd gjelder ved endring av hensynsoner i både kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner. Med «endre hensynssoner», menes endringer som gjelder utformingen av sonen, det vil si plasseringen og størrelsen på denne. Endringen kan for eksempel gå ut på å justere sonen slik at flere eller færre eiendommer blir omfattet. Begrepet omfatter også endringer i bestemmelser til hensynssonen. Paragrafen kan brukes til å endre bestemmelser om infrastruktur, også når de er fastsatt i medhold §§ 11-9 til 11-11, § 12-7 eller § 12 A-2. Bestemmelsen kan ikke anvendes til å innføre nye arealformål innenfor hensynssonen. Bestemmelsen kan anvendes til å justere grensen mellom ulike arealformål for infrastruktur for eksempel for å gjøre plass for en utvidelse av infrastrukturen. Kommunen kan følgelig ikke bruke § 12 A-10 til å gjøre om fra samferdsels- til boligformål. I så fall må kommunen anvende § 12-14 til å endre planen.

Dersom kommunen finner det hensiktsmessig, kan den gjennomføre høring og offentlig utlegging av forslaget før det fattes vedtak.

Andre ledd første punktum fastsetter hovedregelen for saksbehandlingen ved endring. Forslag til endringer som gjelder hensynssonen og bestemmelser skal forelegges berørte myndigheter, grunneierne og festerne av eiendommer innenfor sonen, og andre berørte. Fremgangsmåten er i utgangspunktet den samme som gjelder for endringer etter § 12-14 andre ledd. Begrepet «berørte» skal forsås på samme måte som etter denne bestemmelsen.

Ordrbruken «på hensiktsmessig måte» åpner for at kommunen kan bruke den metoden den finner best egnet for å sende ut melding til de aktuelle adressatene. Det kan skje per brev, e-post eller på annen egnet måte som sikrer at informasjonen når fram til mottakeren. Dersom endringen berører et meget stort antall eiendommer i området, kan det gis melding til de aktuelle eiere og festere via kommunens informasjonsavis, dersom kommunen bruker dette for å nå fram til husstandene i kommunen. Kommunen kan sette en rimelig frist for å gi uttalelse, som ikke bør være kortere enn to uker.

Andre punktum åpner for å gjøre unntak fra sakbehandlingsregelen i første punktum. Forleggelse kan unnlates for «mindre endringer i bestemmelser som gjelder infrastruktur». Unntaket gjelder kun infrastruktur som er omfattet av bestemmelse etter § 12 A-2 første ledd bokstav a. Selv om en endring isolert sett kan betraktes som mindre, vil den likevel ikke være mindre dersom endringen vil føre til en vesentlig økning i kostnadsbidraget som gjelder for utbyggingen innenfor hensynssonen. Begrepet vesentlig skal gi et visst rom for skjønn. Vurderingen er undergitt rettsanvendelsesskjønn.

Ettersom vesentlighetsvurderingen knytter seg til et kostnadsbidrag per kvadratmeter bruksareal (BRA) som er regnet ut på grunnlag av størrelsen på utbyggingen i hele området, skal det normalt en del til før kostnadsbidraget vil øke i vesentlig grad som følge av en mindre endring. Selv om kostnaden som følger med en endring isolert sett kan bli høy, må den ses i lys av at kostnaden skal fordeles på hele (den resterende) utbyggingen innenfor hensynssonen. Økningen for den enkelte grunneieren eller utbyggeren vil i praksis derfor ofte ikke bli så stor, og endringen vil i mange tilfeller ikke føre til endringer i kostnadsbidraget før det blir foretatt en periodisk oppdatering av kostnadsbidraget. En endring som fører til økning i kostnadsbidraget på mer enn 10 prosent, skal nor-

malt anses som en vesentlig økning. Skjer det flere separate endringer, kan den kumulative effekten føre til at den siste endringen ikke lenger kan regnes som mindre fordi endringene samlet sett har ført til en økning i kostnadsbidraget på mer enn 10 prosent. En slik endring skal da saksbehandles som angitt i første punktum.

Bestemmelsen om «mindre endringer» skal forenkle saksbehandlingen i enkle tilfeller. Slike planendringer kan derfor vedtas uten at de på forhånd er forelagt for grunneiere og festere, berørte offentlige organer, og andre berørte. Bakgrunnen for bestemmelsen er at det over tid vil det kunne oppstå behov for å gjøre mange endringer i hensynssonen, og endringene vil i mange tilfeller kunne være små eller enkle, det vil si at konsekvensene av endringene er små. En endring kan for eksempel gjelde justering av formålsgrenser, byggegrenser eller høyder, flytting av infrastruktur, valg av type infrastruktur, endringer i kvalitet og standard – altså relativt «tekniske» endringer ut fra konkrete behov. Hvorvidt en endring er «mindre», må vurderes ut fra endringens størrelse, art og omfang. En endring i en stor plan kan regnes som mindre fordi den er mindre relativt sett, mens den samme endringen i en liten plan ikke nødvendigvis vil kunne anses å være mindre i lovens forstand. Vurderingen av «mindre endringer» gjelder ikke bare størrelsen på endringen, men også konsekvensene i forhold til omgivelsene. En endring kan være liten isolert sett, men få store konsekvenser. En liten endring kan få store økonomiske konsekvenser og føre til økt kostnadsbidrag for grunneiere og utbyggere. En mindre endring, som får store konsekvenser, må behandles etter første punktum.

Tredje ledd inneholder en delegasjonsbestemmelse, og innebærer at delegasjonssperren etter § 3-3 andre ledd andre punktum ikke gjelder for endringer i hensynssoner etter kapittel 12 A. Myndigheten til å treffe avgjørelse i sak om «mindre endringer» kan følgelig fritt delegeres fra kommunestyret til et annet folkevalgt organ, og til kommunedirektøren såfremt vilkårene etter kommuneloven § 13-1 sjette ledd er oppfylt. Intensjonen med bestemmelsen, som er å forenkle saksbehandlingen, vil i mange kommuner best oppnås dersom kommunestyret delegerer myndigheten til å vedta endringer til et politisk utvalg eller kommunedirektøren.

Fjerde ledd krever at kommunen må innhente samtykke fra berørt myndighet hvis endringen gjelder fylkeskommunal eller statlig infrastruktur. Departementet skal ikke regnes som berørt myn-

dighet selv om endringen gjelder sosial infrastruktur.

Femte ledd krever at kommunen på en hensiktsmessig måte skal underrette berørte grunneiere og offentlige organer om endringen som er vedtatt. Kommunen må vurdere konkret hvem som blir berørt ut fra endringens art, størrelse og konsekvenser. Kommunen må tillegges en viss skjønnsmargin i denne vurderingen. I den grad kommunen er kjent med utbyggere som blir berørt av vedtak, bør de også underrettes. Det er imidlertid ikke et krav i loven om slik varsling, ettersom det kan være vanskelig for kommunen å kjenne til hvem som er utbyggere.

Til § 12 A-11

Første ledd bokstav a åpner for at beregningen av kostnadsbidragets størrelse, og senere oppdateringer, kan påklages. Alle beregningene og utregningene som ligger til grunn for kostnadsbidraget er undergitt rettsanvendelsesskjønn, med mindre annet er særskilt angitt i merknad. Det framgår av § 12 A-5 første ledd at beregningene skal være åpne for innsyn.

De samlede estimerte kostnadene for infrastrukturen og beregningen av kostnadsbidragets størrelse ut fra utbyggingsvolumet kan følgelig overprøves av statsforvalteren ved klage, og av domstolene ved søksmål. Prøvingen vil i praksis også omfatte den sakkyndiges estimer og kommunens godkjenning av disse, jf. § 12 A-5 første og andre ledd ledd. Videre vil det omfatte kommunens vurdering av antall kvadratmeter bruksareal (BRA) som den finner det sannsynlig at vil bli utbygd i den perioden betalingsforpliktelsen skal vare, og kommunens utregning av kostnadsbidraget, jf. § 12 A-4 første ledd.

Både den sakkyndige og kommunen må utøve skjønn for å estimere de samlede kostnadene for infrastrukturen. Estimater som den sakkyndige utarbeider er kun rådgivende for kommunen, og kommunen er derfor ikke bundet av dette ved fastsettingen av kostnadsbidraget. Kommunen kan for eksempel mene at det er større usikkerhet i beregningene enn det den sakkyndige har lagt til grunn, og legge nye usikkerhetsfaktorer til grunn ved fastsettingen av bidragets størrelse. Kommunen skal godkjenne estimatene som er utarbeidet av den sakkyndige, og eventuelt supplere med egne tilleggsvurderinger. Det gjelder ikke minst hvilke sikkerhetsmarginer som bør legges til grunn for å unngå fremtidig finansiell over- eller underdekning, jf. § 12 A-8 sjette og sjuende ledd.

Grunneiere og utbyggere kan klage straks kommunen har kunngjort kostnadsbidragets størrelse. Fastsettingen av kostnadsbidragets størrelse er komplisert og bygger på en rekke ulike forutsetninger. Kommunens skal innrømmes en relativt vid skjønnsmargin. Kommunens vurderinger skal derfor bare tilsidesettes hvis de er uforvarlige.

Bokstav b åpner for avslag på tilbakebetaling av kostnadsbidrag etter § 12 A-7 femte ledd.

Andre ledd første punktum slår fast at § 1-9 andre ledd gjelder tilsvarende for klagerett etter første ledd. Dette innebærer at dersom kostnadsbidragets størrelse kunne vært påklaget på planstadiet, kan det ikke klages på nytt i byggesaken.

Andre punktum slår fast at forhold etter første ledd bokstav a ikke kan påklages dersom de er endelig fastsatt i en overordnet plan og senere videreføres til en ny reguleringsplan uten endringer. Bestemmelsen må ses i sammenheng med § 1-9. I Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) side 176 er det angitt at § 1-9 andre ledd skal forstås slik at det er tilstrekkelig at parter og andre med rettslig klageinteresse har hatt anledning til å påklage vedtaket. Med «ny reguleringsplan», menes også at hensynssonen videreføres til en eksisterende reguleringsplan, jf. § 12-6 første ledd tredje punktum.

Tredje punktum presiserer at kostnadsbidraget størrelse bare skal prøves av klageinstansen én gang, men kan prøves på nytt hver gang det blir endret, jf. § 12 A-5 første ledd. Hensikten med bestemmelsen er å klargjøre at klageinstansen ikke skal ta stilling til samme forhold flere ganger. Et oppdatert kostnadsbidrag kan påklages, jf. § 12 A-6.

Tredje ledd slår fast at avtaler inngått med hjemmel i kapittel 12 A ikke kan påklages.

Til § 12 A-12

Paragrafen gir departementet hjemmel til å gi forskrifter om ulike forhold som gjelder hensynssoner med krav om grunneierfinansiering etter kapittel 12 A.

Til § 12 A-13

Paragrafen omhandler en frivillig finansieringsordning som ikke må forveksles med finansieringsordningen som blir regulert gjennom de foregående paragrafene i kapittel 12 A. Det er tale om to forskjellige hensynssoner, men hensynssonene etter § 12 A-1 og § 12 A-13 kan kombineres i samme plan dersom kommunen finner det hensiktsmessig. Dette skal i så fall framgå av plankartet.

Første ledd første punktum gir kommunen hjemmel til å fastsette hensynssoner for flytting av infrastruktur. Slik flytting krever at eieren av infrastrukturen samtykker, jf. andre ledd. Dersom kommunen innfører en slik hensynssone, må den gi bestemmelse til sonen om at grunneiere og utbyggere kan betale et kostnadsbidrag til kommunen eller eier av infrastrukturen som helt eller delvis skal finansiere flyttingen av infrastrukturen. Ordene «kan betale» innebærer at det er frivillig for grunneierne og utbyggerne å bidra med midler til finansieringen. De som blir med på ordningen, vil normalt ha egeninteresse av dette ved at de får frigjort areal til utbyggingsformål. Kommunens oppgave er å legge til rette for flyttingen i planen, og administrere finansieringsordningen.

Hensynssonen skal framgå av plankartet. Det blir dermed mulig å synliggjøre hvilken del av infrastrukturen som skal flyttes. Ofte vil dette gi seg selv hvis det er en bygning. Hvis flyttingen gjelder deler av en sammenhengende langstrakt infrastruktur, for eksempel en høyspentlinje i et utbyggingsområde, og hensynssonen dekker en større del av et område enn bare traseen, må det aktuelle linjestrekket som skal flyttes beskrives nærmere i bestemmelse.

Ønsker kommunen å etablere annen infrastruktur som skal bekostes av grunneiere eller utbyggerne innenfor hensynssonen, må kommunen fastsette hensynssone med krav om grunneierfinansiering etter § 12 A-1 og gi nødvendige bestemmelser etter § 12 A-2.

Grunneiere vil selv være ansvarlige for å fjerne byggehindrende tiltak på egen tomt. Det kan for eksempel være gamle bygninger som må rives, infrastruktur eller forurensede masser som må fjernes. Hensynssonen kan ikke benyttes til å ivareta slike formål, selv om det er flere grunneiere som ønsker å gå sammen om å finansiere oppryddingen.

Andre punktum fastsetter at kommunen skal gi nødvendige bestemmelser til hensynssoner etter første ledd. Dette innebærer at kommunen må konkretisere hvilken infrastruktur som planen åpner for at skal flyttes. Den nye plasseringen skal framgå av plankartet, eller den kan beskrives nærmere i planbestemmelse og eventuelt vises i plankartet som et bestemmelsesområde. Det kan gis bestemmelse om flytting av alle typer infrastruktur, også sosial infrastruktur som skoler, barnehager og sykehjem. Det kan også gis bestemmelse om infrastruktur som nevnt i § 1-3 andre ledd. Begrepet flytting innebærer ikke nødvendigvis at det er eksisterende infrastruktur som fysisk skal reetableres på et nytt sted. Det kan vise seg nød-

vendig å bygge infrastrukturen opp på nytt fra grunnen av med helt nye materialer. Merkostnadene som oppstår ved at infrastrukturen ikke blir gjenbrukt helt eller delvis, skal i tilfelle også bekostes av grunneierne og utbyggerne. Gjelder flyttingen for eksempel høyspentmaster, kan det ligge til rette for gjenbruk, men det avhenger av hvilke egenskaper det nye luftspennet skal ha.

Kommunen må også i nødvendig grad gi bestemmelser etter § 12 A-2 første ledd bokstav b om den kvalitet, standard mv. som infrastrukturen skal ha der den skal reetableres. Gjelder flyttingen en veg, kan det i den aktuelle bestemmelsen ganske enkelt sies at vegen skal ivareta samme formål, og ha samme egenskaper, som før flyttingen. Ofte vil det være selvsagt hva som skal gjelde. Gjelder flyttingen en høyspentlinje som samtidig skal få økt overføringskapasitet, bør det angis, men det er ikke påkrevd. Det samme gjelder dersom den helt eller delvis skal graves ned og ikke lenger går i luftspenn. Det kan også gis rekkefølgebestemmelser m.m. etter bokstav b i den grad kommunen anser det nødvendig. Eieren av infrastrukturen blir bundet av bestemmelsen, som ikke kan avvikes i avtale, men må endres med hjemmel i § 12 A-10. Kommunen kan imidlertid ikke gi bestemmelse uten etter samtykke fra eieren av den aktuelle infrastrukturen, jf. andre ledd. Det samme gjelder ved eventuelle endringer i bestemmelsene.

Andre ledd krever at eiere av infrastrukturen som skal flyttes må samtykke både til flyttingen og til de nærmere bestemmelsene om infrastrukturen som kommunen ønsker å gi etter § 12 A-2 første ledd bokstav a og b. For at kommunen skal kunne gi bestemmelse om flytting av anlegg for overføring eller omforming av elektrisk energi som nevnt i energiloven § 3-1 tredje ledd, er unntaket i plan- og bygningsloven § 1-3 andre ledd utvidet til å omfatte § 12 A-13.

Hjemmelen til å gi bestemmelse etter andre (og tredje punktum) er begrenset til infrastruktur som skal flyttes for å frigjøre areal til utbyggingsformål. Det er følgelig en forutsetning at arealformålet gir grunnlag for utbygging. Siktemålet med finansierungsordningen er å legge til rette for en flytting som krever ganske mye koordinering mellom grunneierne eller utbyggerne for å få på plass finansieringen som skal til for å kunne gjennomføre flyttingen. Hjemmelen kan ikke benyttes til å ivareta andre formål, for eksempel etablere ny infrastruktur i området.

Tredje ledd første punktum fastsetter en hovedregel om at det er eieren av infrastrukturen som skal ha ansvaret for flyttingen, med mindre det

blir avtalt at kommunen skal ha ansvaret. Den som har ansvaret, kan inngå avtaler med andre om gjennomføringen av flyttingen på sine vegne. Dersom det er kommunen som er ansvarlig, vil flyttingen være underlagt regelverket om offentlig anskaffelser.

Etter *andre punktum* er det den som har ansvaret for flyttingen som skal forhåndsberegne kostnadene for flyttingen. Beregningen skal gjennomføres etter beste skjønn. Den ansvarlige må derfor sørge for å knytte til seg nødvendig fagkompetanse for å kalkulere kostnadene, dersom det er påkrevd for å få et forsvarlig estimat.

Tredje punktum nevner de kostnadene som kan tas med. Bestemmelsen er ikke uttømmende. Kostnaden kan gjelde planlegging, gjennomføring og eventuell idriftsetting av anlegget, men også andre nødvendige kostnader som vil kunne påløpe, for eksempel samarbeids- og medvirkningsmøter i forkant av at planarbeidet starter.

Etter *fjerde punktum* kan administrative kostnader medtas. Siktemålet med bestemmelsen er å unngå at eieren av infrastrukturen og kommunen lider tap som følge av at de engasjerer seg i en flytteprosess. Dersom prosessen imidlertid ikke fører fram, får de heller ikke dekket sitt arbeid, med mindre annet er avtalt mellom de involverte partene tidlig i prosessen. Utgiftene som kan medtas kan ikke gå ut over selvkost. Selvkost er regulert i selvkostforskriften under kommuneloven. Kommunen kan skyte inn egne midler for å dekke kostnadene til flyttingen, for eksempel i form av at den ikke gjør krav på å få dekket administrative utgifter. Kommunen kan imidlertid også gå lenger, og bidra med en andel til å dekke kostnadene til selve flyttingen. Det samme gjelder eieren av infrastrukturen. Slike bidrag vil redusere grunneierens og utbyggernes andel av kostnadene. Det kan ikke gis bestemmelse om slike bidrag, men de må tas med i avtalene mellom partene.

Fjerde ledd hjemler at kommunen kan inngå avtaler med partene. Kommunen blir også «banken», det vil si den som skal motta bidragene fra grunneierne og utbyggerne, og besørge dette videreført til eieren av infrastrukturen når denne har ansvaret for flyttingen. Er det kommunen som har ansvaret for flyttingen, må kommunen dekke regningene som kommer fra de som planlegger og utfører selve flyttingen. Kommunen må påse at det blir innbetalt tilstrekkelig med forskuttede midler fra grunneierne og utbyggerne til å dekke forpliktelsene som oppstår gjennom flyttingen. Alternativt må kommunen ordene med sikkerhetsstillelse eller gjøre andre avtaler som sikrer at utgiftene blir dekket. For å sikre seg mot uforut-

sette utgifter, bør kommunen inngå fastpris med eieren av infrastrukturen, slik at det ikke oppstår tvist om betalingen i ettertid.

Femte ledd angir at bestemmelsene § 12 A-2 andre ledd om adgang til å gi bestemmelser til hensynssonen, reglene om endring i hensynssonen etter § 12 A-10, og forbud mot dispensasjon etter § 19-1 andre ledd, gjelder tilsvarende for hensynssoner etter § 12 A-13.

Sjette ledd gir departementet hjemmel til å fastsette forskrifter til paragrafen.

Til ny § 16-5 a

Bestemmelsen er ny. Formålet med bestemmelsen er å knytte en egen ekspropriasjonshjemmel til krav om grunneierfinansiering fastsatt i reguleringsplan. Bestemmelsen gir statsforvalteren hjemmel til, etter søknad, å treffe vedtak om ekspropriasjon til fordel for en grunneier eller fester innenfor hensynssonen.

Første ledd slår fast at grunneiere eller festere innenfor en hensynssone fastsatt etter § 12 A-1 kan anmode statsforvalteren om samtykke til å foreta ekspropriasjon til gjennomføring av infrastrukturtiltak som det er gitt bestemmelse om etter § 12 A-2 første ledd bokstav a og c. Henvisningen til § 12 A-2 første ledd bokstav c er tatt med fordi ekspropriasjonsadgangen også omfatter infrastruktur som helt eller delvis skal bekostes av grunneieren eller utbyggeren selv, såkalt privat infrastruktur. Dette er infrastruktur som ikke skal overtas av kommunen. Det kan for eksempel gjelde infrastruktur på fellesarealer som skal tjene et boligområde, jf. § 12-7 nr. 14. Adgangen omfatter også infrastruktur utenfor hensynssonen, jf. §§ 12 A-2 første ledd bokstav a og 12 A-4 andre ledd.

Bestemmelsen gir statsforvalteren hjemmel til å treffe vedtak om samtykke til ekspropriasjon. Adgangen til ekspropriasjon er begrenset til grunn og rettigheter som omfattes av bestemmelser om infrastrukturtiltak etter § 12 A-2 første ledd bokstav a, herunder privat infrastruktur, jf. bokstav c. Dette innebærer at det er den enkelte reguleringsplanen med krav om grunneierfinansiering som definerer ekspropriasjonshjemmelens saklige virkeområde. Ekspropriasjonshjemmelen begrenser seg videre til arealer for infrastrukturtiltak som følger av en reguleringsplan. Dette innebærer at den enkelte reguleringsplanen som gjennom inntegnede arealformål vil utgjøre de geografiske rammene for ekspropriasjonshjemmelen. Dette stiller krav til klarhet i utformingen av reguleringsplanen.

Om statsforvalteren skal treffe et vedtak om samtykke til ekspropriasjon, vil bero på fritt skjønn, jf. «kan-formuleringen i bestemmelsen. Statsforvalteren avgjør hva inngrepet skal gå ut på, hvor langt det kan gå, og hvilke vilkår som i tilfelle skal settes for inngrepet, av hensyn til samfunnet, grunneiere eller rettighetshavere til den eiendommen inngrepet gjelder. Dette innebærer at grunneiere eller festere innenfor hensynssonen ikke vil ha rettskrav på at ekspropriasjonsvedtak treffes. Grunneiere eller festere vil likevel ha krav på at en søknad realitetsbehandles. På bakgrunn av intensjonen om effektiv gjennomføring av reguleringsplaner med krav om grunneierfinansiering, skal terskelen for å innvilge søknader fra en grunneier eller fester være lav. Når kommunen har vedtatt en reguleringsplan, vil meningen være at den skal gjennomføres. Hensynet bak bestemmelsen er å sikre at planer kan gjennomføres på en effektiv måte.

Andre ledd slår fast at vedtak om samtykke til ekspropriasjon skal treffes innen ti år etter at reguleringsplanen er kunngjort. Dette er det samme som gjelder for ekspropriasjon etter § 16-2.

Tredje ledd speiler bestemmelsen i § 12 A-4 tredje ledd bokstav b om at kostnader til grunnerverv skal tas med i beregningen av størrelsen på kostnadsbidraget, som gjelder utbyggingen innenfor hensynssonen. Kostnadene kan også omfatte arbeidet med å utarbeide søknad til statsforvalteren om samtykke til ekspropriasjon.

Fjerde ledd første punktum gir departementet hjemmel til å vedta forskrift om gebyr for behandling av søknader etter første ledd andre punktum.

Andre punktum fastsetter at gebyret ikke kan overstige selvkost. For slikt gebyr bør selvkostforskriften under kommuneloven anvendes så langt den passer.

Til § 17-1

For å synliggjøre at paragrafens innhold er utvidet og virkeområde er tydeliggjort, er overskriften endret til «*Adgangen til å inngå utbyggingsavtale*».

Første ledd viderefører gjeldende rett og definerer hva som er en utbyggingsavtale etter loven. Det er foretatt en språklig endring i bestemmelsens ordlyd for å presisere hvilke arealplaner som er kommunale arealplaner.

Bestemmelsen bruker begrepet *grunneiere eller utbyggere*. Det er uten betydning på hvilket grunnlag den private avtaleparten disponerer eiendommen, enten det er som grunneier, fester eller på annen måte. Det sentrale er at den private avtaleparten inngår avtalen med den hensikt å

oppfylle krav i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan for å gjøre en eiendom byggeklar. Det følger av bestemmelsen at en utbyggingsavtale inngås av kommunen, og at kommunen inngår utbyggingsavtalen på grunnlag av at kommunen er *planmyndighet*. Dette er for å skille mot avtaler kommunen inngår som privat rettssubjekt, for eksempel som byggherre i entrepriser. Kommunen inngår avtalen i kraft av å være ansvarlig for vedtakelse og gjennomføring av arealplan, og skal sikre at eiendommen bygges ut i tråd med krav gitt i planen. Grunneier eller utbygger inngår avtalen i den hensikt å gjøre området byggeklart for egen eiendom.

Definisjonen retter seg mot avtaler om *gjennomføring av kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan*. Dette innebærer ikke at det må være vedtatt et planvedtak for det aktuelle området eller eiendommen. Et sentralt formål med bestemmelsene i kapittel 17 er å sikre at reglene om utbyggingsavtaler følges, uavhengig av hvilken prosess partene velger. Det er vanlig og ofte hensiktsmessig at en utbyggingsavtale forhandles fram parallelt med utarbeidelsen av den planen som ligger til grunn for utbyggingen. Rammene for forutberegnelighet og innholdet i avtalene beskytter grunneieren selv om avtaleforhandlingene avsluttes før planen er vedtatt.

For at en avtale skal anses som en utbyggingsavtale, må den gjelde gjennomføringen av en konkret plan som omfatter den private avtalepartens eiendom. Det beror på en konkret vurdering av planprosessen og avtaleforhandlingene om en avtale om bidrag til infrastruktur er en utbyggingsavtale eller ikke.

Avtaler som oppfyller vilkårene i første ledd, må være i samsvar med reglene i kapittel 17. Dette gjelder uavhengig av hva som er avtalens tittel eller hvordan avtalen beskrives. Samtidig omfattes ikke andre rent privatrettslige avtaler av reglene i kapittel 17, som for eksempel avtaler om eiendomsoverdragelser eller entrepriser.

Regelen i *andre ledd* er ny i den forstand at den ikke tidligere har vært lovfestet, men er etter departementets vurdering en kodifisering av gjeldende rett. Bestemmelsen slår fast at kommunen ikke kan kreve at det inngås en utbyggingsavtale, hverken i planbestemmelse eller enkeltvedtak. En søknad om byggetillatelse kan derfor ikke avslås med den begrunnelse at det ikke er inngått utbyggingsavtale.

Tredje ledd viderefører gjeldende § 17-4 siste ledd med noen språklige endringer. Bestemmelsen skal hindre at kommunens planmyndighet bindes på forhånd. Bestemmelsen understreker at

en bindende og dermed «endelig» utbyggingsavtale ikke kan inngås før kommunestyret har vedtatt utbyggingen i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplanen. Grunneier eller utbygger kan imidlertid forplikte seg til en utbyggingsavtale før arealplanen er vedtatt, selv om kommunens reguleringsmyndighet ikke kan bindes opp.

Til § 17-2

Bestemmelsen viderefører gjeldende § 17-2 med noen justeringer. Overskriften er endret for å tydeliggjøre hva bestemmelsen gjelder.

Første ledd viderefører kravet om at *kommunestyret selv* skal fatte et vedtak som innebærer at grunneiere eller utbygger må forvente å inngå en utbyggingsavtale ved utbygging. Et slikt vedtak er en forutsetning for at avtaler kan inngås.

Tredje punktum er nytt. Bestemmelsen presiserer at kommunen så langt som mulig skal synliggjøre i hvilke områder og hvilken type infrastruktur utbygger kan forvente at kommunen vil inngå en utbyggingsavtale om. Forutsigbarhetsvedtaket blir mer informativt for utbygger ved at kommunen synliggjør hvilke områder og hvilken type infrastruktur det forventes utbyggingsavtaler om privat finansiering av, for eksempel veg, vann, avløp og parker/friområder. Bestemmelsen viderefører gjeldende rett, men tydeliggjør at kommunen bør bruke ressurser på å angi slike behov tidlig i prosessen.

Andre ledd viderefører gjeldende regel om at kommunen skal legge til rette for medvirkning av berørte grupper og interesser. I bestemmelsen er det føyd til *for å klarlegge hvilke forutsetninger som skal til for at et område kan bygges ut*. Tilføysen skal bidra til at andre berørte, særlig myndigheter, gir opplysninger som er relevante med hensyn til å hindre eller legge føringer for utbygging og eventuelle kostnader med videre. Dette er ikke en realitetssending. Bestemmelsen retter seg særlig mot andre berørte myndigheter, som gjennom medvirkning i kommunens arbeid med forutsigbarhetsvedtaket bør bidra til å klarlegge hvilke forutsetninger som skal til for at et område kan bygges ut.

Til § 17-3

Overskriften er endret for å tydeliggjøre at bestemmelsen gjelder utbyggingsavtalens innhold. Bestemmelsen viderefører gjeldende rett i § 17-3, men det er gjort strukturelle og språklige endringer. Se også merknadene til § 17-4.

Første ledd bokstav a viderefører gjeldende § 17-3 tredje ledd første punktum. Bestemmelsen

angir at utbyggingsavtalen kan gå ut på at grunneier eller utbygger skal besørge eller helt eller delvis bekoste tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av planvedtak. Dette innebærer at utbygger kan avtale å opparbeide infrastrukturen. Alternativt kan utbygger finansiere hele eller deler av infrastrukturen. Det er også mulig med en kombinasjon, hvor utbygger selv opparbeider deler av infrastrukturen og samtidig bidrar med finansiering av andre tiltak.

Bestemmelsen innebærer at avtalen må gjelde tiltak som fremkommer av kommuneplanens arealdel og/eller reguleringsplanen. Det kreves imidlertid ikke at alle detaljene om infrastrukturtiltaket fremgår eksplisitt av planen. Hvilke infrastrukturtiltak som må etableres før utbygging kan skje, vil vanligvis følge av rekkefølgekrav etter § 11-9 første ledd nr. 4 og § 12-7 første ledd nr. 10. En utbyggingsavtale kan kun gjelde tiltak som er lovlig vedtatt i bindende arealplan. Det er ikke tilstrekkelig at kommunen har hjemmel til å vedta tiltaket. At avtalene kan gjelde infrastruktur som er «nødvendig for gjennomføring av arealplan», innebærer i praksis etablering av infrastruktur.

Første ledd bokstav a innebærer at det stilles krav til nødvendig tilknytning mellom infrastrukturtiltaket og utbyggingseiendommen. Blant annet kan avstanden mellom utbyggingen og tiltaket ha betydning; jo lengre bort fra utbyggingseiendommen tiltaket etableres, desto svakere kan tilknytningen bli. Behovet for infrastrukturtiltaket kan oppstå som en følge av utbygging på flere eiendommer, slik at det er de samlede konsekvensene av utbyggingene som skaper behovet for infrastrukturen (såkalte sumvirkninger). Så lenge infrastrukturtiltaket også direkte tjener utbyggingseiendommen, for eksempel et parkområde eller en rundkjøring som ligger i umiddelbar nærhet til utbyggingseiendommen, kan kostnadene ved etablering av infrastrukturen inngå i en utbyggingsavtale. Bidragets størrelse vil i slike tilfeller begrenses etter ny § 17-4.

Første ledd bokstav a er en videreføring av gjeldende § 17-3 og de avklaringer som er gjort av Høyesterett i Mortensrud-dommen og Sunnfjord-dommen, jf. omtale i punkt 7.1.4. Samlet sett gir dommene viktige føringer for bruk av rekkefølgekrav og utbyggingsavtaler, samtidig som de bidrar til å klargjøre hva som er gjeldende rett.

Første ledd *bokstav b* gjelder forskuttering av tiltak, og bygger på gjeldende § 17-3 fjerde ledd. Ordlyden er endret for å åpne for forskuttering av *offentlige* tiltak, og ikke bare kommunale. Forskuttering kan dermed også omfatte fylkeskommunal

infrastruktur. Dette endrer ikke rammene for forskuttering.

Første ledd *bokstav c og d* viderefører gjeldende § 17-3 andre ledd. Formuleringen «der det er hensiktsmessig» er tatt ut av regelen i bokstav c, uten at dette skal medføre en endring av gjeldende rett. Dette er en «kan-regel», som benyttes der det er hensiktsmessig. Departementet legger uansett til grunn at slike føringer bør fremgå av arealplan, og ikke kun av avtale.

Andre ledd viderefører forbudet i byggesaksforskriften § 18-1 mot sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler, enten det er snakk om opparbeiding, finansiering eller forskuttering. Med sosial infrastruktur siktes det til skoler, barnehager, sykehjem eller tilsvarende tjenester som det offentlige etter lov skal skaffe til veie.

For å tydeliggjøre forbudet er bestemmelsen tatt inn i loven. For å tilpasse lovteksten til ny § 17-3, er det foretatt noen mindre språklige justeringer av forbudet mot sosial infrastruktur. Justeringen innebærer ikke en endring av gjeldende rett.

Tredje ledd første punktum presiserer at det ikke kan inngås en utbyggingsavtale om infrastruktur som er tilstrekkelig etablert i samsvar med *kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan*, eller der etableringen er sikret. Dette er slik gjeldende § 17-3 tredje ledd første punktum forstås og anvendes i dag. Etter denne bestemmelsen anses infrastrukturtiltaket som tilstrekkelig etablert når det er opparbeidet eller sikret fullfinansiert. Når en utbygger eller kommunen har opparbeidet eller garantert for kostnadene til infrastruktur, kan det ikke inngås avtaler om samme infrastruktur med nye utbyggere.

Tredje ledd andre punktum understreker at en utbyggingsavtale heller ikke kan omfatte kostnader til drift av infrastrukturprosjekt etter at kommunen har overtatt tiltaket. Utbyggingsavtaler skal legge til rette for utbygging. Dette er slik gjeldende § 17-3 tredje ledd første punktum forstås. Det samme gjelder generelle og administrative løpende utgifter kommunen får som følge av utbygging i kommunen. Eksempler på slike kostnader er driftsutgifter for kommunale anlegg, økte kostnader til kollektivtransport eller økte kostnader til utvidelse av staben i kommuneadministrasjonen.

Til § 17-4

Bestemmelsen § 17-4 er ny, men viderefører meningsinnholdet i gjeldende § 17-3 tredje ledd andre og fjerde punktum og fjerde ledd. Reglene

er flyttet til en egen bestemmelse for å tydeliggjøre at de angir og utgjør et selvstendig grunnlag for vurdering. Overskriften skal reflektere dette. Ordlyden er justert, men innebærer ikke en endring av gjeldende rett. Det sentrale formålet med bestemmelsen er at det må gjennomføres reelle forhandlinger om forholdsmessigheten av den privates forpliktelser. Bestemmelsen skal forhindre ensidige og fulle kostnadsoverveltninger uten forhandlinger.

Første ledd angir rammen for grunneiers eller utbyggers bidrag til offentlig infrastruktur gjennom utbyggingsavtaler. Bestemmelsen trekker opp grenser for utbyggingsavtaler etter § 17-3 første ledd bokstav a, om at utbygger skal besørge eller helt eller delvis bekoste tiltak som er nødvendige for gjennomføring av planvedtak. Grensene er skjønnsmessige, og det vil som etter gjeldende lov i praksis måtte forhandles om størrelsen på bidraget.

Etter *første ledd første punktum* skal bidraget, som i dag, stå i et rimelig forhold til utbyggingens art og omfang. Videre skal bidraget stå i forhold til den belastning den aktuelle utbygging påfører *infrastrukturen*. Dette er en justering fra gjeldende lov, som angir at bidrag skal stå i forhold til belastningen utbyggingen påfører kommunen. Endringen understreker at utbyggingsavtaler skal løse behov som følger av grunneiers utbygging, og bidra til at området blir utbyggingsmodent. Begrepet infrastruktur er ikke en innstramming av gjeldende rett. Departementet mener at rammene for utbyggingsavtaler, også etter gjeldende § 17-3 tredje ledd, gjelder utbyggers bidrag til infrastruktur. Begrepet er vidt og omfatter alle typer tiltak som er nødvendige å opparbeide, omlegge eller liknende, slik som veg, vann og avløp, overvannsanlegg, grøntarealer og gatetorg.

Kravet om forholdsmessighet innebærer at det kan forekomme at en enkelt grunneier eller utbygger ikke kan forplikte seg til å besørge eller bekoste et infrastrukturbehov alene. Hvis den aktuelle infrastrukturen skal løse et behov som for en stor del er knyttet til andre utbyggingsprosjekter, eksisterende bebyggelse eller liknende, kan det ikke forutsettes at utbyggeren påtar seg hele ansvaret for finansieringen eller opparbeidelsen, utover en forholdsmessig andel. Det ligger i dette at det er utbyggers samlede bidrag som skal stå i forhold til utbyggingens art og omfang, og belastningen på infrastrukturen.

Bestemmelsen er ikke ment å innebære at det må foretas en konkret vurdering av et byggeprosjekts belastning på infrastrukturen. Bestemmel-

sen er skjønnsmessig. Det vil i mange tilfeller være svært vanskelig å vurdere og fastslå belastningen. Det sentrale er at størrelsen på bidraget må vurderes opp mot det konkrete utbyggingsprosjektet, og kan ikke være et generelt bidrag. Departementet anser det likevel som prosessdrivende og lite hensiktsmessig å kreve at det alltid oppstilles en oversikt over belastningen en utbygging har på all infrastruktur. Mange kommuner benytter i dag generelle vurderinger i tilknytning til utbyggingsavtaler, der områdets samlede behov gir grunnlag for en fordeling på byggeklare eiendommer. Dette utgangspunktet legges deretter til grunn for fremforhandling av utbyggingsavtaler med de forskjellige utbyggerne eller grunneierne. Avtalen kan da gå ut på at den enkelte betaler en andel av det samlede behovet.

Avtalen kan også gå ut på at en utbygger eller grunneier påtar seg å opparbeide en bestemt infrastruktur helt eller delvis, i stedet for å finansiere eller opparbeide biter av det samlede infrastrukturbehovet. Sistnevnte type avtale kan baseres på at hver eiendom utvikles i samsvar med en detaljregulering, som inneholder rekkefølgekrav for den eiendommen om infrastrukturbehov. Andre eiendommer får da som rekkefølgekrav annen infrastruktur, som det kan inngås utbyggingsavtaler om. Departementet mener begge typer avtaler kan være innenfor rammene i § 17-4 første ledd første punktum.

Første ledd andre punktum angir at dersom kommunen bidrar til gjennomføring av planen, kan dette tas hensyn til ved fastsettingen av utbyggers bidrag. Bestemmelsen innebærer at størrelsen på bidraget kan bli høyere enn de rammene som følger av første punktum. Forutsetningen er at kommunen påtar seg en økonomisk forpliktelse eller annen byrde eller forpliktelse som innebærer en tilsvarende fordel for utbygger. Utbyggere kan da kompensere for kommunens innsats, som er til fordel for dem selv, og som medfører utgifter for kommunen. Bestemmelsen forutsetter at kommunen og grunneier eller utbygger er enige om en slik fordeling, og avtalen kan medføre at bidraget blir noe større enn det belastningsvurderingen isolert sett tilsier. Et bidrag fra kommunen kan være innsats for å organisere og koordinere utbygging av flere eiendommer, for eksempel slik at gratispassasjerer unngås. Et annet eksempel er at kommunen forserer utbygging av infrastruktur som utbygger delfinansierer, slik at utbyggers eiendom blir byggeklar tidligere. Poenget er å fange opp ressursbruk og innsats som kommunen i utgangspunktet ikke har plikt til å gi, men som

vil være til nytte for å få til en raskere realisering av arealplanen.

Andre ledd gjelder utbyggers eller grunneiers forskuttering av infrastruktur. Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende rett. Forskuttering kan gå ut på at utbygger eller grunneier finansierer eller opparbeider for en større verdi enn det som kan avtales etter første ledd. I slike tilfeller må det overskytende, som i dag, refunderes til vedkommende utbygger eller grunneier som forskutterte infrastrukturen.

Til § 17-5

Forslaget viderefører andre punktum i gjeldende § 17-7, men innfører en begrensning i departementets adgang til å gi samtykke til å fravike regler i kapittel 17. Gjeldende § 17-7 første punktum flyttes til § 19-1 nytt andre ledd.

Etter bestemmelsen er departementets adgang til å samtykke til å fravike begrenset til å gjelde § 17-3 og § 17-4 om innholdet i utbyggingsavtaler.

Adgangen til å gi fravik gjelder *etter søknad*. Det er ikke krav til hvem som kan sende søknad, og både kommunen, grunneiere eller utbyggere kan sende den til departementet.

Departementet kan bare gi samtykke til fravik der *samfunnsmessige interesser* tilsier det. Dette er en videreføring av gjeldende rett. Vurderingen av om vilkåret er oppfylt baseres både på tiltakets art, tiltakets omfang og eventuelle særlige forhold ved tiltaket for øvrig. Departementet mener at et vedtak om samtykke til å fravike må fattes etter en selvstendig og konkret vurdering av om utbyggingsprosjektet har særskilte trekk som skiller det fra andre utbyggingsprosjekter. Det må være trekk ved byggeprosjektet som skiller det fra andre prosjekter av ellers sammenlignbar art, og som gjør at reglene om utbyggingsavtaler ikke passer. Det må også være av samfunnsmessig interesse at utbyggingen gjennomføres.

Videre er det tatt inn i bestemmelsen at grunneier eller utbygger må si seg enig i at departementet samtykker til at reglene fravikes. Dersom utbyggingsavtalen omfatter flere grunneiere eller utbyggere, må alle være enige. Departementet mener at dette ikke er nytt i forhold til gjeldende rett. Kommunen kan ikke ensidig be om at den beskyttelsen reglene om utbyggingsavtaler gir utbygger ikke skal gjelde. Utbyggers samtykke bør ikke inneholde forbehold som gjør at samtykket kun gjelder under spesielle forutsetninger for kommunens myndighetsutøvelse etter plan- og bygningsloven.

Til § 17-6

Overskriften er endret for å synliggjøre at paragrafens anvendelsesområde er utvidet til å også omfatte regler om klage.

Paragrafen samler saksbehandlingsreglene for utbyggingsavtaler, og viderefører i hovedsak gjeldende § 17-4. Strukturen er endret til en opplisting av bokstaver, for å gi bedre oversikt. Reglene i gjeldende § 17-4 første ledd videreføres. Det er gjort noen språklige endringer i nytt første ledd bokstav b og c som ikke innebærer realitetsendring. Gjeldende § 17-4 siste ledd er flyttet til ny § 17-2 tredje ledd.

Andre ledd viderefører gjeldende § 17-4 fjerde ledd, men det er inntatt en grense for når endringer av utbyggingsavtaler skal legges ut til ettersyn og kunngjøres. Dersom endringer i en inngått utbyggingsavtale er *uvesentlige*, er det ikke krav om at utbyggingsavtalen legges ut til ettersyn eller kunngjøres. Dette er typisk små justeringer i utbyggingsavtalen som ikke påvirker avtalens hovedinnhold, og som ikke påvirker berørte grupper og andre aktørers interesser. Dette kan være små justeringer i tidsfrister, mindre tekniske endringer av krav til infrastruktur og transport av utbyggingsavtale til en annen privat aktør.

Tredje ledd er nytt, men innebærer kun en flytting av byggesaksforskriften § 18-2 om unntak fra krav til saksbehandling og offentlighet for utbyggingsavtaler. For å samle saksbehandlingsregler om utbyggingsavtaler, er unntaket tatt inn i loven. Bestemmelsen er oppdatert slik at den henviser til og samsvarer med innholdet i nye lovbestemmelser, uten at dette innebærer noen realitetsendringer.

Fjerde ledd er en flytting av gjeldende § 17-5 om klage. Fjerde ledd viderefører derfor gjeldende rett, og fastslår at utbyggingsavtaler ikke kan påklages. En utbyggingsavtale er ikke et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Flyttingen er gjort for å samle prosessuelle regler i en felles bestemmelse.

Til § 17-7

Forslaget viderefører gjeldende § 17-6. Det er presisert i bestemmelsen at det i forskrift kan fastsettes nærmere rammer for og krav til omfanget av utbyggers eller grunneiers bidrag. Dette er ikke en realitetsendring. Slike forskrifter kan ikke endre rammene som følger av loven, og kan derfor ikke innskrenke adgangen til å inngå utbyggingsavtaler. Det kan derimot fastsettes forhold som lovlig kan vektlegges ved vurdering av for-

holdsmessighet, eller som eventuelt ikke kan vektlegges.

Til ny § 18-13

Bestemmelsen sikrer at det ikke kan kreves opparbeidelse eller refusjon for infrastrukturtiltak kommunen har vedtatt skal være omfattet av krav om grunneiierfinansiering av infrastruktur etter kapittel 12 A.

Til § 19-1

Overskriften foreslås endret, for å synliggjøre at bestemmelsen får et utvidet innhold. Det føyes til et nytt andre ledd.

Nytt andre ledd innebærer at det ikke kan dispenseres fra bestemmelsene i nytt kapittel 12 A i loven. Det kan heller ikke gis dispensasjon fra bestemmelsene lovens kapittel 17, noe som er en videreføring av gjeldende lov § 17-7 første punktum.

I tillegg flyttes forbudet mot dispensasjon fra saksbehandlingsregler fra gjeldende § 19-2 andre ledd siste punktum. Formålet med dette er for å gi bestemmelsene en bedre struktur, og medfører ingen endring i gjeldende rett.

Til § 19-2 andre ledd

Regelen i § 19-2 andre ledd siste punktum om at det ikke kan dispenseres fra saksbehandlingsregler, flyttes til § 19-1 nytt andre ledd.

Til § 20-1 første ledd bokstav m

Bestemmelsen regner opp eiendomstiltak som omfattes av byggesaksbestemmelsene. Bestemmelsen omfatter for det første opprettelse av ny grunneiendom, ny anleggseiendom og nytt jordsameie, samt opprettelse av ny festegrunn for bortfeste som kan gjelde i mer enn 10 år. Hva som menes med grunneiendom, anleggseiendom, jordsameie og festegrunn, framgår av matrikkellova § 5 første ledd. Bestemmelsen omfatter videre endring av eiendom som kan behandles etter matrikkellova som matrikkelomforming, arealoverføring eller endring av festegrunn. Bestemmelsen omfatter dessuten enhver annen endring av grenser for eiendoms- eller festerett som kan registreres i matrikkelen, unntatt slike endringer som bare omfatter eierseksjoner. Bestemmelsen inkluderer med det også endringer som etter matrikkellova kan behandles som grensejustering eller sammenslåing av matrikkelenheter.

Ordlyden er endret. Oppregningen er for det første utvidet med den nye sakstypen «matrikkelomforming», jf. matrikkellova ny § 15 a. For det andre går det klarere fram at bestemmelsen omfatter alle eiendomstiltak som omfattes av byggesaksbestemmelsene, ikke bare de som er søknadspliktige.

Til § 20-4 første ledd bokstav d

Bestemmelsen slår fast at tiltak som gjelder opprettelse eller endring av eiendom, det vil si tiltak omfattet av plan- og bygningsloven § 20-1 første ledd bokstav m, ikke er omfattet av reglene om ansvarlig foretak. Endringen er kun av språklig art.

Til § 20-5

Bestemmelsen gjelder tiltak som er unntatt fra søknadsplikt. Gjeldende *første og andre ledd* videreføres uendret.

Nytt tredje ledd viderefører gjeldende tredje ledd andre punktum. Bestemmelsen gjelder unntak fra søknadsplikten for plassering av midlertidige bygninger, konstruksjoner eller anlegg, jf. § 20-1 første ledd bokstav j, når tiltaket ikke skal stå lengre enn 2 måneder. Det er tatt inn en presisering om at unntaket gjelder både søknad og tillatelse.

Nytt fjerde ledd viderefører gjeldende tredje ledd første punktum om unntak fra søknadsplikten for visse eiendomstiltak. Det er tatt inn en presisering om at unntaket omfatter både krav om søknad og om tillatelse.

Bokstav a gjelder eiendomstiltak som skjer som ledd i jordskifte, *bokstav b* gjelder visse registrerte tekniske matrikkelføringer for eiendom som krysser kommunegrenser, jf. matrikkellova § 9 første ledd bokstav g, og *bokstav c* gjelder offentlig veggrunn som krysser inndelinger mellom ulike vegmyndigheter. Bestemmelsene er videreført uendret, med unntak for en mindre språklig endring i bokstav a som ikke er ment å endre det rettslige innholdet.

Det presiseres i ny *bokstav d* at unntaket fra krav om søknad og tillatelse også gjelder eiendomstiltak som kan behandles som grensejusteringer eller sammenslåinger. Grensejusteringen eller sammenslåingen kan omfatte grunneiendommer, anleggseiendommer, jordsameier og festegrunner. Grensejusteringen eller sammenslåingen kan også omfatte matrikkelenheter opprettet etter tidligere regelverk, jf. matrikkellova § 5 tredje ledd.

For alle de nevnte eiendomstiltakene etter nytt fjerde ledd gjelder vilkåret om at tiltaket må være i samsvar med rettslig bindende plan, jf. § 26-1. Tiltak i strid med plan krever dispensasjon eller endring av plan.

Gjeldende fjerde og femte ledd blir nytt *femte og sjette ledd*.

Til § 21-2 sjette ledd

Første punktum slår fast hvem som kan søke om opprettelse eller endring av eiendom, det vil si tiltak omfattet av plan- og bygningsloven § 20-1 første ledd bokstav m. Personkretsen framgår av oppregningen i matrikkellova § 9 med de presiseringene som framgår av matrikkellova § 12 om opprettelse og endring av festegrunn, matrikkellova § 15 om arealoverføring og matrikkellova ny § 15 a om matrikkelomforming. Endringen er en presisering av gjeldende rett.

Andre punktum setter krav til søknadens utforming. Bestemmelsen slår fast at søknaden må angi de aktuelle grenseforløpene «med nødvendig klarhet og nøyaktighet». Søknaden må skille mellom omsøkte grenser, og grenser som ikke skal endres eller bare justeres etter reglene i matrikkellova § 16 om grensejustering. Med omsøkte grenser menes nye grenser som oppstår ved opprettelse av ny grunneiendom, ny anleggseiendom, nytt jordsameie og ny festegrunn for bortfeste som kan gjelde i mer enn 10 år, samt nye grenser som oppstår ved arealoverføring og endring av festegrunn som går ut over endringer som kan behandles som grensejustering. I de tilfellene der det er behov for å kunne operere med en viss fleksibilitet i tomtestørrelsen eller noen av de omsøkte grenseforløpene, må dette framgå av søknaden. Søknader som gjelder anleggseiendom, krever vanligvis detaljtegninger for å kunne angi grenseforløp som er ment å følge bygningsmessige skiller. Kommunen kan returnere mangelfulle søknader eller søknader som ikke oppfyller fagmessige krav til klarhet og nøyaktig stedfesting.

Endringen i *tredje punktum* er av språklig art.

Til § 21-4 sjuende ledd

Sjuende ledd gjelder behandling av søknader om opprettelse eller endring av eiendom, jf. § 20-2, jf. § 20-1 første ledd bokstav m.

Nytt *første punktum* presiserer at tillatelsen kan utformes slik at den åpner for å gjøre tilpasninger i det geografiske forløpet for omsøkte grenser. Kommunen avgjør ut fra sakens omfang

om det skal gis en slik fleksibilitet og hvor stor den kan være. Adgangen til å gjøre slike tilpasninger kan etter forholdene angis på ulike måter, for eksempel som en buffer eller korridor, eller som en arealtoleranse. Nærmere regler om dette kan fastsettes i forskrift, jf. § 21-2 sjuende ledd og § 21-4 åttende ledd. Den endelige fastsettingen av de omsøkte grensene skjer ved oppmålingsforretningen og matrikkelføringen av denne. I den forbindelse er det en viss mulighet for ytterligere tilpasninger i samsvar med reglene i matrikkellova § 33 tredje ledd tredje punktum.

Andre punktum viderefører den gjeldende bestemmelsen om at kommunen kan kreve at bortfeste av areal må skje ved å skille ut arealet som grunneiendom.

Til § 26-1 første punktum

Bestemmelsen slår fast at opprettelse og endring av eiendom ikke må gjøres på en slik måte at det oppstår forhold som strider mot krav i plan- og bygningsloven med forskrifter eller gjeldende arealplan. Ordlyden er forenklet ved å vise til oppregningen av eiendomstiltak slik den framgår av § 20-1 første ledd bokstav m. Det inkluderer både søknadspliktige og ikke-søknadspliktige tiltak. Oppregningen omfatter med det også den nye sakstypen «matrikkelomforming», jf. matrikkellova ny § 15 a. Oppregningen omfatter ikke endring av bruksrettsgrenser mellom seksjoner i eierseksjonssameier så lenge seksjonene er del av samme grunneiendom eller festegrunn. En klargjøring av en eksisterende grense er heller ikke et tiltak i plan- og bygningslovens forstand. Det samme gjelder matrikulering av umatrikulert grunn og andre konstateringer av lovlig etablerte eiendomsforhold.

Det er tatt inn en presisering om at opprettelse og endring av eiendom må gjøres på en måte som kan matrikkelføres etter matrikkellova. Bestemmelsen gir bygningsmyndigheten hjemmel til å avslå søknader om opprettelse eller endring av eiendom som ikke lovlig kan registreres i matrikkelen. Bygningsmyndigheten bør samordne sin søknadsbehandling med den kommunale matrikelmyndigheten for å unngå at det gis tillatelser i strid med dette kravet, for eksempel en søknad som innebærer at to separate bygninger skal registreres som en felles anleggseiendom. Det vil bli gitt nærmere forskrift om dette med hjemmel i plan- og bygningsloven § 21-5. Bygningsmyndighetens tillatelse er ikke betinget av matrikelmyndighetens forhåndsgodkjenning. Den endelige avgjørelsen om matrikkelføringen vil først fore-

ligge etter at det er holdt oppmålingsforretning, og kan også være betinget av tinglysing og at partene har ordnet opp i privatrettslige forhold. Deres tiltaket ikke lar seg matrikkelføre av slike årsaker, faller tillatelsen bort etter § 21-9 fjerde ledd.

Til § 33-1

Bestemmelsen er endret og omredigert for å gjøre den lettere å lese. Den har fått ny struktur med inndeling ved bruk av bokstavangivelse for de enkelte bestemmelsene. Det er også gjort mindre språklige forbedringer.

Bestemmelsene i *første ledd bokstav b og d, og fjerde ledd* er nye.

Bestemmelsen i bokstav b om dekning av utgifter for arkeologiske undersøkelser er ny, og gir kommunen hjemmel for å kreve at utgiftene til arkeologiske undersøkelser etter kulturminneloven § 10 dekkes av andre myndigheter eller private som har anmodet kommunen om å legge ut et område til utbyggingsformål i reguleringsplan. Det kan bare kreves dekning av utgifter i de tilfeller der plikten til arkeologiske undersøkelser følger av kulturminneloven. Kommunen kan kun kreve dekket utgiftene til undersøkelser i områder hvor andre enn kommunen har fremmet konkret forslag til omregulering. Utgifter som berører andre areal kan ikke medtas i gebyret, og må dekkes av kommunen selv. Kommunen kan beregne seg dekning av direkte og indirekte utgifter i tråd med forskrift 11. desember 2019 nr. 1731 om beregning av samlet selvkost for kommunale og fylkeskommunale gebyrer (selvkostforskriften).

Bestemmelsen i bokstav d henger sammen med endringen i plan- og bygningen § 12-1 andre ledd som trådte i kraft 1. juli 2023, om at konsesjonspliktige vindkraftanlegg på land etter energiloven skal ha områderegulering.

Bestemmelsen i fjerde ledd må ses i sammenheng med at kommunen etter kapittel 12 A, jf. § 12 A-4 andre ledd bokstav c, kan få dekket alle sine utgifter til planarbeid som gjelder grunneierfinansiering av infrastruktur.

Til § 34-2 tolvte ledd

I forbindelse med endring av plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd fjerde punktum 1. juli 2023, ble det ikke gitt noen overgangsbestemmelse for eksisterende vindkraftverk. Erfaringen siden da er at det er behov for en slik bestemmelse. Bakgrunnen for et nytt tolvte ledd er at det må være adgang til å gjennomføre mindre konsesjonsplik-

tige endringer i eksisterende energianlegg avklart etter de bestemmelsene i energiloven og plan- og bygningsloven som gjaldt på tidspunktet for bygging, uten at dette utløser krav om utarbeiding av områderegulering. Dette kan for eksempel være å sette opp noen flere vindturbiner innenfor planområdet til et eksisterende anlegg for å utnytte området og infrastrukturen mv. bedre. Alle søknader om konsesjonsendringer behandles av NVE i medhold av energiloven. Større meldepliktige utvidelser utenfor eksisterende konsesjonsområde omfattes ikke av bestemmelsen.

Til § 11-7 andre ledd nr. 1, § 12-5 andre ledd nr. 1, § 13-3 andre ledd, § 15-1 og § 15-2 første ledd

Formuleringen «grav- og urnelunder» endres til «gravplasser». Endringen er en ren språklig endring uten rettslig betydning. Endringen er en tilpasning til begrepsbruken i gjeldende lov 7. juni 1996 nr. 32 om gravplasser, kremasjon og gravferd (gravplassloven).

Til endringene i matrikkellova

Til § 6 første ledd bokstav d

Første ledd bokstav d slår fast at matrikelomforming krever oppmålingsforretning på samme måte som de øvrige sakstypene nevnt i dette leddet, blant annet opprettelse av ny grunneiendom og arealoverføring.

Til § 10 andre ledd

Første punktum slår fast at ny matrikkelenhet bare kan opprettes når det er klart hvilken eller hvilke matrikkelenheter den nye enheten blir utskilt fra eller opprettet på. Vilkåret betegnes ofte som et vilkår om geografisk klarhet.

Nytt *andre punktum* presiserer at ny grunneiendom, anleggseiendom og festegrunn i visse tilfeller kan opprettes selv om vilkåret om geografisk klarhet ikke foreligger. Det gjelder de spesielle situasjonene nevnt i matrikkellova § 9 første ledd bokstav b til h, hvor noen krever matrikulering på særskilt grunnlag. Unntaket er etter gjeldende regler presisert i matrikkelforskriften § 27 sjette ledd, og blir med dette tatt inn i loven.

Til ny § 15 a

Bestemmelsen slår fast hva matrikelomforming kan gå ut på, og nærmere vilkår for denne sakstypen.

Matrikkelomforming kan etter *første ledd* gjelde en eller flere grunneiendommer eller anleggseiendommer, herunder kan det opprettes en eller flere nye slike enheter. Vilåårene for å opprette nye matrikkelenheter i forbindelse med matrikkelomforming, er de samme som ved enkeltstående opprettelser av ny grunneiendom eller anleggseiendom. For eksempel må det ved opprettelse av anleggseiendom som gjelder bygning under oppføring, foreligge igangsettingstillatelse for bygningen, jf. matrikkellova § 11 første ledd tredje punktum.

Matrikkelomforming kan også omfatte endring av en eller flere av de eksisterende grensene mellom de involverte enhetene. Vilåårene er de samme som for arealoverføring, blant annet må det foreligge erklæringer om overdragelse av eiendomsrett, pantefrafall og konsesjoner.

Andre ledd slår fast hvem som kan kreve matrikkelomforming. Det er tilstrekkelig at en av hjemmelshaverne fremmer kravet, jf. matrikkellova § 9 første ledd bokstav a, eventuelt en av de andre kompetente rekvirentene, jf. matrikkellova § 9 første ledd bokstav b til f, men alle berørte rettighetshavere må samtykke i kravet.

Tredje ledd gir departementet hjemmel til å gi forskrift om matrikkelomforming.

Til § 24 første ledd

Det presiseres i *første punktum* at kommunen skal sende melding til tinglysing om matrikkelomforming så snart denne er matrikkelført på samme måte som ved opprettelse av ny matrikkelenhet, arealoverføring osv.

Andre punktum slår fast at kommunen ikke skal sende melding til tinglysing før eventuelle klager på kommunens tillatelse etter henholdsvis plan- og bygningsloven og eierseksjonsloven er avgjort. Bestemmelsen er endret slik at saker som krever tillatelse etter plan- og bygningsloven, behandles på samme måte som saker som krever tillatelse etter eierseksjonsloven. I tillegg er det gjort en redaksjonell forenkling ved å henvise direkte til den aktuelle bestemmelsen i eierseksjonsloven § 13.

Kommunen fullfører matrikkelføringen så snart den får melding tilbake fra Kartverket om at tinglysingen er utført som forutsatt, jf. gjeldende tredje ledd første og andre punktum. Dette gjelder også for matrikkelomforming.

Til § 26 tredje ledd andre punktum

Opplysninger om grenser og liknende i matrikkelen, kan i utgangspunktet bare suppleres eller endres på grunnlag av ny oppmålingsforretning, rettskraftig avgjørelse ved domstolene eller på nærmere vilkår etter avtale mellom partene. Gjeldende andre punktum slår fast at kommunen likevel kan rette slike opplysninger når det blir dokumentert at opplysningene er feil og feilen skyldes feil i matrikkelføringen. Det tas inn en opplysende presisering om at supplerings eller endring av slike opplysninger også kan skje når det foreligger hjemmel i forskrift for at opplysningene kan klarlegges uten oppmålingsforretning. Hjemmelen for en slik forskrift er gitt i matrikkellova § 17 andre ledd. Det er gitt en slik adgang i matrikkelforskriften § 10 b som på nærmere vilkår åpner for å føre opplysninger om eksisterende matrikkelenheter fra målebrev, jordskiftekart eller liknende offentlige dokumenter som redegjør for grensen på en etterrettelig måte.

Til § 33 tredje ledd første punktum

Gjeldende første punktum slår fast at i forretninger som gjelder opprettelse av ny matrikkelenhet, skal de nye grensene merkes i samsvar med kommunens tillatelse etter plan- og bygningsloven. Ordlyden tar ikke høyde for at kravet gjelder omsøkte grenser i alle type saker som krever slik tillatelse, også omsøkte grenser i forbindelse med arealoverføring og endring av festegrunn som går ut over ren grensejustering.

Bestemmelsen gis en generell ordlyd som dekker alle saker om endring av eiendom som krever kommunal tillatelse etter plan- og bygningsloven. Kravet vil heretter også gjelde matrikkelomforming. Bestemmelsen omfatter ikke klarlegging av eksisterende grenser eller eksisterende grenser som justeres etter reglene i matrikkellova § 16 – heller ikke når slik klarlegging eller justering er ledd i en oppmålingsforretning som gjelder opprettelse av ny matrikkelenhet, arealoverføring, endring av festegrunn eller matrikkelomforming.

Til § 34 fjerde ledd

Bestemmelsen § 34 fastsetter regler om merking og måling av grenser. Gjeldende *fjerde ledd* slår fast at reglene blant annet gjelder ved arealoverføring, grensejustering og klarlegging av eksisterende grense. Det presiseres at reglene også skal gjelde ved matrikkelomforming. I tillegg pre-

siseres det at reglene også gjelder ved endring av festegrunn. Det må regnes som en forglemmelse at endring av festegrunn ikke tidligere er tatt inn i oppregningen.

Til § 41 første ledd

Bestemmelsen § 41 slår fast retten til å utføre oppmålingsarbeid på offentlig og privat grunn. Det presiseres at retten etter *første ledd tredje punktum* om offentlige oppmålingsarbeider, også omfatter fylkeskommunen.

Kommunal- og distriktsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et fremlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i plan- og bygningsloven og matrikkellova (nye virkemidler ved fortetting og transformasjon, grunneierfinansiering av infrastruktur mv.).

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i plan- og bygningsloven og matrikkellova (nye virkemidler ved fortetting og transformasjon, grunneierfinansiering av infrastruktur mv.) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i plan- og bygningsloven og matrikkellova (nye virkemidler ved fortetting og transformasjon, grunneierfinansiering av infrastruktur mv.)

I

I lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling gjøres følgende endringer:

§ 1-3 andre ledd skal lyde:

For anlegg for overføring eller omforming av elektrisk energi som nevnt i energiloven § 3-1 tredje ledd gjelder bare kapittel 2 og 14, og § 12 A-13.

§ 4-2 første ledd nytt andre punktum skal lyde:
Jf. § 11-8 a femte ledd.

§ 6-4 tredje ledd andre punktum skal lyde:
Dette gjelder ikke for konsesjon til *vindkraft- og solkraftanlegg* på land etter energiloven § 3-1.

§ 11-8 første ledd andre punktum skal lyde:
Hensyn og forhold som inngår i *tredje* ledd bokstav a til f, kan markeres i arealdelen som hensynssoner med tilhørende retningslinjer og bestemmelser.

§ 11-8 tredje ledd bokstav a skal lyde:
a. Sikrings-, støy- og faresoner med angivelse av fareårsak eller miljørisiko.

Det kan gis bestemmelser som forbyr eller setter vilkår for *tiltak eller virksomheter*, jf. § 1-6, innenfor sonen.

§ 11-8 tredje ledd bokstav b skal lyde:
b. Sone med særlige krav til infrastruktur med angivelse av type infrastruktur.

Det kan gis bestemmelser om krav til infrastruktur i et utbyggingsområde *etter § 11-9 nr. 3, og om omfang, utforming, funksjons- og kvalitetskrav, standardnivå, avstand til midtlinje i veg, byggegrenser, samt forbud mot eller påbud om bestemte løsninger*.

§ 11-8 tredje ledd bokstav e skal lyde:
e. Sone *som gjelder* felles planlegging for flere eiendommer, *fortetting, omforming og fornyelse, og bruk av særskilte gjennomføringsvirkemidler*.

Ved bruk av denne hensynssonen gjelder § 11-8 a.

Ny § 11-8 a skal lyde:

§ 11-8 a *Utarbeiding av plan som gjelder felles planlegging for flere eiendommer, fortetting, omforming og fornyelse mv.*

Til hensynssoner som nevnt i § 11-8 tredje ledd bokstav e kan kommunen gi bestemmelser om krav om felles planlegging for flere eiendommer, herunder om særlige samarbeids- eller eierformer, samt fortetting, omforming og fornyelse, og krav til infrastruktur som nevnt i § 11-8 tredje ledd bokstav b.

Kommunen kan gi retningslinjer til hensynssoner som nevnt i § 11-8 tredje ledd bokstav e, blant annet om forhold som skal avklares og belyses i videre reguleringsarbeid, og om samordning internt i kommunen og med statlige eller regionale myndigheter.

Kommunen kan fastsette en strategi for utviklingen av området som omfatter hensynssoner etter § 11-8 tredje ledd bokstav e. Strategien skal omtale de målene, rammene og hensynene som skal være retningsgivende for den etterfølgende planleggingen og utbyggingen av området. Forslaget til strategi skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Fristen for å gi uttalelse skal være minst seks uker. Når strategien er fastsatt, skal kommunen gjøre den tilgjengelig på internett. Før kommunen gjør vesentlige endringer i strategien, skal berørte myndigheter, grunneierne og festerne av eiendommer, og andre berørte, på hensiktsmessig måte gis anledning til å uttale seg.

Før kommunen fastsetter hensynssoner etter § 11-8 tredje ledd bokstav e, skal den legge til rette for at planen kan gjennomføres effektivt. Kommunen skal aktivt legge til rette for samarbeid om planforslaget med berørte grunneiere, festere, utbyggere, statlige og regionale myndigheter, beboere og virksomheter i området, og andre interesserte. Berørte offentlige organer skal aktivt bidra til effektive samordningsprosesser med kommunen. Planarbeid etter dette leddet skal tilpasses planens omfang, kompleksitet og plannivå.

Innspill i samarbeids- og medvirkningsprosessen skal dokumenteres, behandles og besvares på en måte som gjør etterprøving mulig. Det skal redegjøres særskilt for hvordan det er tilrettelagt for planens gjennomføring i planbeskrivelsen etter § 4-2 første ledd, eller saksframlegget til kommunestyret, etter § 11-14 andre ledd eller § 12-12 første ledd.

§ 11-9 nr. 3 skal lyde:

3. krav til nærmere angitte løsninger for vannforsyning, avløp, avrenning, *avfallssystem*, veg og annen transport i forbindelse med nye bygge- og anleggstiltak, herunder forbud mot eller påbud om slike løsninger, og krav til det enkelte anlegg, jf. § 18-1. Det kan også gis bestemmelse om tilrettelegging for forsyning av vannbåren varme til ny bebyggelse, jf. § 27-5,

§ 11-9 nr. 5 skal lyde:

5. *tomtestørrelse*, byggegrenser, utbyggingsvolum og funksjonskrav, herunder om universell utforming, leke-, ute- og oppholdsplasser, skilt og reklame, parkering, frikjøp av parkeringsplasser etter § 28-7 og oppdeling av boenheter til hybler,

§ 11-14 andre ledd nytt tredje punktum skal lyde:
Jf. § 11-8 a femte ledd.

§ 12-1 tredje ledd femte punktum skal lyde:
Fjerde punktum gjelder ikke for mindre konsekvenspliktige endringer innenfor et eksisterende vindkraftanlegg som er bygget ut i medhold av konsesjon gitt før 1. juli 2023, med mindre kommunen bestemmer at det likevel skal gjennomføres en områderegulering.

Nåværende tredje ledd femte og sjette punktum blir sjette og nytt sjuende punktum.

§ 12-6 første ledd skal lyde:

De hensynene og restriksjonene som er fastsatt gjennom hensynssoner til kommuneplanens arealdel, jf. §§ 11-8, 11-8 a og 11-10, skal legges til grunn for utarbeiding av reguleringsplan. Hensynssoner kan videreføres i reguleringsplan eller innarbeides i arealformål og bestemmelser som ivaretar formålet med hensynssonen. *Hensynssoner etter § 12 A-1 i kommuneplanens arealdel, skal alltid videreføres i reguleringsplan.*

§ 12-7 nr. 1 skal lyde:

1. grad av utnytting, utforming, herunder estetiske krav, *eiendomsinndeling* og bruk av arealer, bygninger og anlegg i planområdet,

§ 12-11 nytt andre ledd skal lyde:

Fristen i første ledd gjelder ikke for forslag til reguleringsplaner som krever beregning av kostnadsbidrag etter § 12 A-4.

§ 12-12 første ledd nytt tredje punktum skal lyde:
Jf. også § 11-8 a femte ledd.

Nåværende tredje og fjerde punktum blir fjerde og nytt femte punktum.

§ 12-14 tredje ledd andre punktum skal lyde:
Ved avslag på et forslag til endring av en reguleringsplan, gjelder § 12-11 tilsvarende.

Nåværende andre punktum blir nytt tredje punktum.

Nytt kapittel 12 A skal lyde:

Kapittel 12 A Krav om grunneierfinansiering av infrastruktur mv.

§ 12 A-1 *Bruk av hensynssoner med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur i arealplaner*

Kommunen kan i arealplaner som nevnt i §§ 11-5, 12-2 og 12-3 fastsette hensynssoner med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur. For slike hensynssoner gjelder følgende:

- a. Tiltakshavere plikter å betale et kostnadsbidrag til kommunen samtidig med at det søkes om igangsettingstillatelse til bygge- og anleggstiltak som nevnt i § 20-1 første ledd bokstav a, d og n innenfor hensynssonen. Kostnadsbidraget skal finansiere infrastruktur kommunen har gitt bestemmelse om etter § 12 A-2 første ledd bokstav a. Infrastrukturen skal være kostnadsberegnet, og størrelsen på kostnadsbidraget skal være kunngjort, før det kan kreves kostnadsbidrag fra tiltakshavere, jf. § 12 A-4. En grunneier eller utbygger kan inngå avtale med kommunen om realopparbeidelse av infrastruktur, som helt eller delvis trer i stedet for å betale kostnadsbidrag.
- b. Plikten til å betale kostnadsbidrag gjelder i 30 år fra hensynssonen ble kunngjort første gang, med mindre kommunen har gitt bestemmelse til hensynssonen om en kortere varighet, jf. § 12 A-2 første ledd bokstav e.

- c. Plikten til å betale kostnadsbidrag bortfaller når all infrastruktur er sikret etablert gjennom innbetalte kostnadsbidrag eller avtaler om opparbeidelse etter § 12 A-9, eller når hensynssonen oppheves.
- d. Krav om særskilt rekkefølge for kommunal, fylkeskommunal og statlig infrastruktur som er nødvendig for utbyggingen, og krav om at utbygging av et område krever at nærmere angitt infrastruktur er tilstrekkelig etablert, gjelder ikke for tiltakshavere som har betalt kostnadsbidrag etter bokstav a. Kommunen kan fastsette unntak fra dette i bestemmelser etter § 12 A-2 første ledd bokstav g.
- e. Det kan ikke inngås utbyggingsavtaler etter kapittel 17 for utbygging innenfor hensynssoner etter paragrafen her, med mindre noe annet følger av forskrift fastsatt med hjemmel i § 12 A-12 bokstav l. Reglene om opparbeidelsesplikt og refusjon etter kapittel 18 gjelder ikke for infrastruktur som det er gitt bestemmelse om etter § 12 A-2 første ledd bokstav a.
- f. Kommunen kan ikke fastsette nye forpliktelses etter dette kapittelet for tiltak som har fått rammetillatelse.

I en overordnet plan kan kommunen gi bestemmelser etter § 12 A-2 første ledd bokstav a og b om infrastruktur ut fra hva det er rimelig grunn til å anta at blir nødvendig å etablere i området. Størrelsen på kostnadsbidraget per kvadratmeter bruksareal (BRA) som gjelder for utbyggingen skal være lik i alle planer og for all utbygging som ligger innenfor hensynssonen i overordnet plan. Dersom kommunen gir bestemmelser til hensynssonen i overordnet plan, skal bestemmelsene gjelde for alle senere planer innenfor hensynssonen, med mindre kommunen gir avvikende bestemmelser i etterfølgende planer. Hensynssonen kan fastsettes i en detaljregulering selv om sonen ikke tidligere er fastsatt i en overordnet plan.

Bestemmelsene i § 11-8 a andre til femte ledd gjelder tilsvarende for planarbeid etter dette kapittelet.

§ 12 A-2 Bestemmelser til hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur m.m.

Kommunen kan i nødvendig utstrekning gi bestemmelser til hensynssoner etter § 12 A-1, som følger:

- a. Det kan gis bestemmelse om ny infrastruktur, eller utvidelse, oppgradering, ombygging, flytting eller riving av eksisterende infrastruktur, som helt eller delvis skal finansieres av grunn-

eierne og utbyggerne innenfor hensynssonen, og er nødvendig for utbyggingen innenfor hensynssonen.

- b. Det kan gis bestemmelse til infrastruktur som nevnt i bokstav a om; omfang, utforming, funksjons- og kvalitetskrav, standardnivå, avstand til midtlinje på veg, byggegrenser, krav om særskilt rekkefølge for infrastruktur eller at infrastrukturen skal være tilstrekkelig etablert før utbygging kan finne sted, samt forbud mot eller påbud om bestemte løsninger.
- c. Det kan gis bestemmelse om at en nærmere angitt infrastruktur som nevnt i bestemmelse etter bokstav a, helt eller delvis skal bekostes av grunneieren eller utbyggeren selv.
- d. Det kan gis bestemmelse om tiltak etter § 20-1 første ledd bokstav a, d og n, som det ikke skal betales kostnadsbidrag for.
- e. Det kan gis bestemmelse om plikten til grunneierfinansiering av infrastrukturen skal gjelde for kortere tid enn 30 år.
- f. Det kan gis bestemmelse om justering av kostnadsbidraget med grunnlag i relevante byggekostnadsindekser, fram til betaling skjer.
- g. Det kan gis bestemmelse om at betaling av kostnadsbidrag fra grunneiere eller utbyggere ikke skal anses som en hel eller delvis oppfyllelse av rekkefølgekrav for kommunal, fylkeskommunal eller statlig infrastruktur som gjelder for utbygging av eiendommen, jf. § 12 A-1 første ledd bokstav d.
- h. Det kan gis bestemmelse om merverdiavgift.
Kommunen kan gi bestemmelse etter første ledd om fylkeskommunal eller statlig infrastruktur dersom vedkommende myndighet samtykker.
Kommunen kan gi bestemmelser etter første ledd om sosial infrastruktur som nevnt i § 17-3 andre ledd, dersom departementet, etter søknad fra kommunen, samtykker. Departementet kan bare gi slikt samtykke dersom vesentlige samfunnsmessige interesser tilsier det, berørte departementer eller fylkeskommuner har gitt sin tilslutning, og spørsmålet har vært forelagt berørte grunneiere eller festere for uttalelse. Departementet kan sette vilkår for samtykket for å ivareta samfunnsmessige interesser og andre interesser.
Når det er gitt samtykke etter andre ledd og tredje ledd til statlig eller fylkeskommunal infrastruktur, eller sosial infrastruktur som nevnt i § 17-3 andre ledd, gjelder bestemmelsene i dette kapittelet tilsvarende. Kommunen skal ha ansvaret for å administrere finansierungsordningen i de tilfeller statlig og fylkeskommunal infrastruktur er omfattet av ordningen.

§ 12 A-3 *Forskuttering av utgifter til etablering av infrastruktur, frivillige bidrag*

Kommunen og fylkeskommunen kan forskut-tere kostnadsbidrag til etablering av infrastruktur når det er gitt bestemmelser til en hensynssone etter § 12 A-2 første ledd bokstav a.

Grunneiere og utbyggere kan inngå avtaler med kommunen, fylkeskommunen eller statlig myndighet om forskuttering av kostnadsbidrag til etablering av infrastruktur når det er gitt bestemmelse som nevnt i første ledd. Slike avtaler kan omhandle rekkefølgen på etablering av infrastruktur og realopparbeidelse av infrastruktur. Avtalene skal inneholde en tilbakebetalingsplan som ikke kan strekke seg ut over ti år fra avtaletidspunktet.

Den som forskutterer etter andre ledd, kan kreve å få dekket nødvendige finansieringskostnader og renteutgifter.

Det kan forskutteres også for infrastruktur som ikke er forhåndsberegnet etter § 12 A-4.

Innbetalte forskudd skal disponeres av kommunen i samsvar med § 12 A-8.

Kommunen kan inngå avtaler med grunneiere og utbyggere som ønsker å betale et større kostnadsbidrag til kommunen enn det som ellers gjelder for utbyggingen innenfor hensynssonen. Slike avtaler kan kun gjelde infrastruktur som nevnt i bestemmelse etter § 12 A-2 første ledd bokstav a. Andre ledd andre punktum og fjerde og femte ledd gjelder tilsvarende. Slike avtaler krever samtykke fra departementet. Departementet kan stille vilkår for samtykke, og det kan bare gis samtykke når viktige samfunnsmessige interesser tilsier det.

§ 12 A-4 *Forhåndsberegning av de samlede estimerte kostnadene for infrastrukturen, utregning av kostnadsbidrag mv.*

Størrelsen på kostnadsbidraget skal settes til et beløp per kvadratmeter bruksareal (BRA). Kostnadsbidraget skal beregnes ut fra de samlede estimerte kostnadene for infrastrukturen, delt på forventet antall kvadratmeter bruksareal (BRA) som kommunen finner sannsynlig at vil bli utbygd i den perioden betalingsforpliktelsen skal vare. Det skal gjøres fradrag for kommunens, fylkeskommunens eller statlig myndighet sin eventuelle andel av kostnadene til infrastrukturen og for frivillige bidrag etter § 12 A-3 sjette ledd.

For infrastruktur utenfor hensynssonen skal kostnadene som inngår i beregningsgrunnlaget etter tredje ledd, stå i forhold til den forventede bruken og nytten av tiltaket. Kommunen skal fastsette andelen i prosent av de estimerte kostna-

dene for hele eller deler av infrastrukturen, eller som et fast beløp.

Følgende skal inngå i beregningen av de samlede estimerte kostnadene etter første og andre ledd:

- kostnader til etablering av nødvendig infrastruktur innenfor og utenfor hensynssonen
- kostnader til grunnerverv
- kommunens kostnader til å planlegge og gjennomføre grunneierfinansiering av infrastruktur i et utbyggingsområde etter dette kapitlet, som ikke skal overskride selvkost
- kostnader til sakkyndig bistand som nevnt i fjerde ledd
- finansieringskostnader og renteutgifter som nevnt i § 12 A-3 tredje ledd og renteutgifter som nevnt i § 12 A-8 andre ledd
- merverdiavgift som det ikke oppnås fradragsrett eller kompensasjon for.

Kommunen skal engasjere en uavhengig sakkyndig til å utføre beregningen av de samlede estimerte kostnadene for infrastrukturen, med mindre de berørte grunneierne og utbyggerne samtykker i en annen fremgangsmåte. Det kan unnlates å bruke sakkyndig når det anses åpenbart unødvendig. Kommunen kan gjøre de endringene og tilpasningene i den sakkyndiges beregninger som den finner nødvendig for å unngå fare for fremtidig finansiell over- eller underdekning, jf. § 12 A-8 sjette og sjuende ledd.

Beregningene etter første til fjerde ledd base- res på alminnelig aksepterte metoder for usikkerhetsanalyser. Kostnader til grunnerverv skal beregnes ut fra prinsippene i ekspropriasjons-erstatningslova. Beregningene kan utsettes til etter at planforslaget har vært på høring.

§ 12 A-5 *Fastsettelse av kostnadsbidraget størrelse, begrensinger i kostnadsbidraget størrelse mv.*

Kostnadsbidragets størrelse skal fastsettes av kommunen og kunngjøres etter reglene som gjelder for vedkommende plantype, jf. § 11-15 andre ledd og § 12-12 femte ledd. Den fagkyndiges estimer, kommunens eventuelle endringer og tilpasninger i disse, og utregningen av kostnadsbidraget skal være åpne for innsyn. Kostnadsbidragets størrelse skal framgå av et dokument som følger planen, og kommunen skal holde dette dokumentet oppdatert i samsvar med § 12 A-5 og gjøre det tilgjengelig på internett.

Kommunen skal ha beregnet og godkjent de samlede estimerte kostnadene for infrastrukturen, samt utregnet og kunngjort kostnadsbidragets størrelse, senest tre år etter at hensynssonen med krav til grunneierfinansiering er fastsatt i overord-

net arealplan. Oversettes fristen, kan ikke kommunen kreve kostnader til forskuttet infrastruktur dekket av grunneiere eller utbyggere lenger tilbake i tid enn tre år. For detaljregulering skal kostnadsbidragets størrelse kunngjøres samtidig med kunngjøringen av planen, jf. § 12-12 femte ledd.

Kostnadsbidraget skal legges til grunn fra det tidspunktet det er kunngjort, med mindre kommunen bestemmer at det skal gjelde fra et senere tidspunkt. Kommunen skal på hensiktsmessig måte, underrette berørte grunneiere, festere og offentlige organer om kostnadsbidragets størrelse.

De samlede kostnadsbidragene som grunneierne og utbyggerne skal betale til finansiering av infrastrukturen, skal ikke være urimelig tyngende i forhold til den forventede bruken og nytten av infrastrukturen. Det skal ved vurderingen tas hensyn til bidragene fra kommunen, fylkeskommunen eller statlig myndighet til gjennomføringen av planen.

§ 12 A-6 *Periodevis oppdatering av de samlede estimerte kostnadene for infrastrukturen og av nytt kostnadsbidrag*

Kommunen skal hvert femte år oppdatere beregningsgrunnlaget for de samlede estimerte kostnadene for infrastruktur og utregne et nytt kostnadsbidrag, med mindre den finner det åpenbart unødvendig. Oppdateringen kan gjøres oftere dersom kommunen anser det nødvendig for å unngå fare for finansiell over- eller underdekning av kostnadene til gjenstående infrastruktur, jf. § 12 A-8 sjette og sjuende ledd. Femårsfristen skal regnes fra tidspunktet for kunngjøringen av kostnadsbidraget.

Bestemmelsene i § 12 A-4 og § 12 A-5 gjelder tilsvarende ved oppdateringer etter første ledd. Dersom det ikke foreligger ny kunnskap som tillater ny beregning av estimerte kostnader, kan oppdateringen avgrenses til indeksregulering.

Ved beregning av kostnadsbidraget for den nye perioden, skal det tas hensyn til innbetalte kostnadsbidrag og et eventuelt over- eller underskudd som skyldes at kostnadene til infrastrukturen som ble etablert i foregående periode, avviker fra det som ble lagt til grunn ved beregningen av kostnadsbidraget for perioden.

§ 12 A-7 *Forpliktelser som gjelder ved ramme- og igangsettingstillatelse mv.*

Før det sendes søknad om rammetillatelse, skal tiltakshaveren ha avklart med kommunen hvilke forpliktelser som gjelder for tiltaket etter

bestemmelser gitt i eller i medhold av dette kapitlet. Beskrivelsen av forpliktelsene skal vedlegges tiltakshaverens søknad om rammetillatelse. Forpliktelsene skal framgå av rammetillatelsen.

For varige bruksendringer, midlertidige bruksendringer ut over to år og hovedombygging skal det bare betales kostnadsbidrag så langt tiltaket kan føre til økt bruk eller nytte av infrastruktur som det er gitt bestemmelse om etter § 12 A-2 første ledd bokstav a.

Tiltakshaveren kan ikke få igangsettingstillatelse før det dokumenteres at korrekt kostnadsbidrag er innbetalt. Det skal ikke betales kostnadsbidrag for igangsettingstillatelser som kun gjelder riving.

Kommunen kan etter søknad gjøre unntak i rammetillatelse fra bestemmelser om særskilt rekkefølge på infrastruktur, eller at infrastrukturen skal være tilstrekkelig etablert før utbyggingen kan gjennomføres. Unntak fra krav som gjelder fylkeskommunal eller statlig infrastruktur, krever samtykke fra berørt myndighet.

Faller en rammetillatelse bort, bortfaller også plikten til å betale kostnadsbidrag. Tilsvarende gjelder ved endring av rammetillatelse, så langt endringen får betydning for kostnadsbidragets størrelse.

Dersom tiltaket innstilles, skal tiltakshaveren bare få tilbakebetalt innbetalte kostnadsbidrag dersom kommunen etter en samlet vurdering finner det ubetenkelig. Ved vurderingen skal kommunen legge vekt på om det er fare for fremtidig finansiell underdekning av infrastruktur tilknyttet hensynssonen. En avtalt plikt til realopparbeidelse av infrastruktur faller bort så langt det er regulert i avtalen, jf. § 12 A-9.

§ 12 A-8 *Kommunens bruk av innbetalte kostnadsbidrag mv.*

Kommunen kan bare bruke forskutterte midler og innbetalte kostnadsbidrag til å dekke kostnader til etablering av infrastruktur som det er gitt bestemmelse om etter § 12 A-2 første ledd bokstav a.

Infrastrukturen som kostnadsbidragene skal dekke, kan opparbeides av kommunen selv eller etter avtale av en annen offentlig myndighet, grunneier, utbygger eller annen virksomhet, jf. § 12 A-9.

Kommunen kan ved vurderingen av rekkefølgen på infrastrukturetableringer eller krav som gjelder tilstrekkelig etablering av infrastruktur før utbyggingen kan igangsettes, ta hensyn til grunneiere eller utbyggere som har bidratt med forskutterte midler til infrastruktur etter § 12 A-3, eller

som inngår avtale om realopparbeidelse av infrastruktur etter § 12 A-9.

Kommunen skal føre oversikt over innbetalte kostnadsbidrag, forskutterte bidrag, kostnader til opparbeidet infrastruktur, kostnader som gjelder kommunens eget arbeid med finansierungsordningen, påløpte finansierungs- og rentekostnader, samt refusjon av merverdiavgift som kommunen har mottatt etter opparbeidelsen av infrastruktur. Oversikten skal oppdateres minst en gang i året og gjøres tilgjengelig på internett.

Kommunen skal sørge for at infrastruktur som er finansiert med kostnadsbidrag fra grunneiere og utbyggere, er etablert senest tre år etter at plikten til grunneierfinansiering av infrastruktur opphører, jf. § 12 A-1 første ledd bokstav b og § 12 A-2 første ledd bokstav e.

Når en hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur opphører, skal kommunen dekke kostnadene til opparbeidelse av infrastruktur som ikke fullt ut er finansiert av kostnadsbidrag.

Dersom det gjenstår innbetalte kostnadsbidrag som ikke er brukt på infrastrukturetablering når plikten til grunneierfinansiering av infrastruktur opphører, skal kommunen sørge for at midlene kommer området innenfor hensynssonen til gode.

§ 12 A-9 *Avtale om realopparbeidelse av infrastruktur mv.*

Kommunen, fylkeskommunen og statlige myndigheter kan inngå avtale med tiltakshaver om opparbeidelse av infrastruktur som det er gitt bestemmelse om etter § 12 A-2 første ledd bokstav a. For slike avtaler gjelder følgende:

- a. Det kan avtales at grunneier eller utbygger skal oppfylle hele eller deler av egen betalingsforpliktelse etter § 12 A-1 første ledd bokstav a gjennom realopparbeidelse av infrastruktur.
- b. Avtalen skal inngås til fastpris og bygge på beregningene som ligger til grunn for utregningen av kostnadsbidraget etter § 12 A-4, justert etter eventuelle byggekostnadsindekser, jf. § 12 A-2 første ledd bokstav f. Kommunen kan unnlate å inngå avtale om fastpris for hele eller deler av opparbeidelsen når tungtveiende grunner taler for det.
- c. Den økonomiske verdien på opparbeidelsen skal, så langt den er kjent, framgå av avtalen.
- d. Hvis den økonomiske verdien på opparbeidelsen overstiger betalingsforpliktelsen som framgår av rammetillatelsen, skal det overskytende beløpet anses som forskuttering av kostnader til infrastruktur og følge reglene i § 12

A-3, med mindre noe annet er avtalt om et eventuelt etteroppgjør etter bokstav b.

- e. Avtalen kan også omhandle andre forhold av betydning for å besørge realopparbeidelse av infrastruktur.

En tiltakshaver som oppfyller hele eller deler av sin forpliktelse til å betale kostnadsbidrag etter § 12 A-1 første ledd bokstav a gjennom realopparbeidelse av infrastruktur, kan kreve å få dekket nødvendige renteutgifter som skyldes at merverdiavgift refunderes over tid. Rentekostnadene skal beregnes ut fra summen av ikke-fradragsberettiget merverdiavgift på kostnadene til infrastrukturen, fratrukket beløpene som tiltakshaveren til enhver tid har mottatt fra mottakeren av infrastrukturen.

Kommunen og tiltakshaver kan inngå avtale om forhold som nevnt i § 17-3 første ledd bokstav c og d.

§ 12 A-10 *Endring av hensynssoner med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur mv.*

Kommunestyret kan endre hensynssoner med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur og bestemmelser.

Før kommunestyret treffer vedtak om endring, skal berørte myndigheter, grunneierne og festerne av eiendommer innenfor sonen, og andre berørte, på hensiktsmessig måte gis anledning til å uttale seg. Dette gjelder ikke for mindre endringer i bestemmelser som gjelder infrastruktur som nevnt i bestemmelser etter § 12 A-2 første ledd bokstav a og b, med mindre endringen fører til en vesentlig økning i kostnadsbidraget som gjelder for utbyggingen innenfor hensynssonen.

Kommunestyret kan delegere myndigheten til å treffe vedtak om endring som nevnt i første ledd.

Vedtak etter første ledd som gjelder infrastruktur som nevnt i § 12 A-2 andre og tredje ledd, krever samtykke fra berørt myndighet.

Kommunen skal på hensiktsmessig måte underrette berørte grunneiere, festere og offentlige organer om vedtak etter første ledd.

§ 12 A-11 *Klage*

Følgende avgjørelser etter dette kapittelet kan påklages:

- a. beregningen av kostnadsbidragets størrelse og senere oppdateringer av kostnadsbidraget, og om dette er urimelig tyngende, jf. § 12 A-4, § 12 A-5 og § 12 A-6.
- b. avslag på tilbakebetaling av kostnadsbidrag etter § 12 A-7 femte ledd.

§ 1-9 andre ledd gjelder tilsvarende for klager etter første ledd. Forhold etter første ledd bokstav a kan ikke påklages dersom de er endelig fastsatt i

en overordnet plan og senere videreføres til en ny reguleringsplan uten endringer. Kostnadsbidragets størrelse skal bare prøves av klageinstansen én gang, men kan prøves på nytt hver gang det blir endret, jf. § 12 A-6 første ledd.

Avtaler kan ikke påklages.

§ 12 A-12 Forskrifter

Departementet kan gi forskrift om

- a. utforming av hensynssoner med krav om grunneierfinansiering, jf. § 12 A-1
- b. utforming av rekkefølgekrav for infrastruktur, krav om at infrastruktur skal være tilstrekkelig etablert før utbygging kan finne sted og unntak fra slike krav, jf. §§ 12 A-1, 12 A-2 og 12 A-7
- c. hvilken infrastruktur det kan gis bestemmelser om, og krav til beskrivelser, kvalitetsnivå, saksbehandlingsregler for samtykke fra fylkeskommune eller staten, bestemmelser om merverdiavgift som det ikke gis fradragsrett eller kompensasjon for, og rentekompensasjon mv.
- d. forskuttering av kostnadsbidrag og infrastruktur, utforming av tilbakebetalingsplan for forskuttede midler og avtaler om rekkefølge på infrastruktur, dekning av finansieringskostnader, renteutgifter og -satser og frivillig bidrag, jf. § 12 A-3
- e. forhåndsberegningen av de samlede estimerte kostnadene for infrastruktur og utregningen av kostnadsbidrag, bruk av byggekostnadsindekser og sakkyndige, tidsfrister, beregning av kostnadsbidrag som gjelder bruksendring eller hovedombygging, kriterier som kan inngå i vurderingen av urimelig tyngende og bruk og nytte av infrastrukturen, jf. § 12 A-5
- f. periodevis oppdatering av de samlede estimerte kostnadene for infrastruktur, hva som kan regnes som fremtidig fare for finansiell over- eller underdekning av kostnader, beregning av over- eller underskudd etter etablering av infrastruktur, jf. § 12 A-6 første ledd
- g. hvilke forpliktelser som skal framgå av rammetillatelsen, andre tidspunkter for innbetaling av kostnadsbidrag enn når det gis igangsettingstillatelse, kommunens kontroll av dokumentasjon, adgang til å kreve sikkerhetsstillelse, endring og bortfall av forpliktelser, jf. § 12 A-7
- h. begrensinger i kommunens disponering av innbetalte kostnadsbidrag og forskuttede midler, krav til dokumentasjon, tidsfrister, håndtering

av manglende kostnadsdekning og anvendelse av innbetalte kostnadsbidrag som ikke blir brukt til infrastrukturetablering, jf. § 12 A-8

- i. innholdet i avtaler mellom kommunen og tiltakshaver om opparbeidelse av infrastruktur, hva som kan regnes som fastpris og uforutsette utgifter, unntak fra bruk av fastpris, utregning av etteroppgjør og kompensasjon for rentekostnader tilknyttet merverdiavgift, jf. § 12 A-9
- j. utfyllende regler om endring av hensynssone og bestemmelser med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur, og hva som kan regnes som mindre endring, jf. § 11-17, § 12-14 og § 12 A-10
- k. frister for kommunens behandling av reguleringsplaner med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur, jf. § 12-11
- l. i hvilke situasjoner bruk av utbyggingsavtaler etter kapittel 17 er tillatt i stedet for, eller i kombinasjon med, hensynssone med krav om grunneierfinansiering etter dette kapitlet, jf. § 12-1 første ledd bokstav e.

§ 12 A-13 Hensynssoner for flytting av infrastruktur, finansiering av flytting mv.

Kommunen kan i arealplaner som nevnt i §§ 11-5, 12-2 og 12-3 fastsette hensynssoner med krav om flytting av infrastruktur for å frigjøre areal til utbyggingsformål. Det skal samtidig gis bestemmelser til hensynssonen om at grunneiere eller utbyggere innenfor hensynssonen kan betale til kommunen eller eieren av infrastrukturen et kostnadsbidrag som helt eller delvis skal finansiere flyttingen. Kommunen skal også gi nødvendige bestemmelser til sonen som nevnt i § 12 A-2 første ledd bokstav a og b.

Eieren av infrastrukturen må gi samtykke til flytting og bestemmelser som nevnt i første ledd.

Eieren av infrastrukturen skal ha ansvaret for flyttingen, med mindre det avtales at kommunen skal ha det. Den som har ansvaret for flyttingen, skal forhåndsberegne de samlede kostnadene for dette. Forhåndsberegningen skal omfatte alle kostnadene til flytting av infrastrukturen, som planlegging, gjennomføring og idriftsetting av anlegg. Eierens og kommunens administrative kostnader til arbeidet med flytting kan tas med. Kostnadene skal ikke overskride selvkost.

Kommunen kan inngå avtaler med grunneiere, utbyggere og eieren av infrastrukturen om innbetaling av kostnadsbidrag, forskuttering og sikkerhetsstillelse, sluttoppgjør og andre forhold av betydning for flytting av infrastruktur.

Bestemmelsene i § 12 A-2 andre ledd og § 12 A-10 gjelder tilsvarende for hensynssoner etter denne paragrafen.

Departementet kan gi forskrift om flytting av infrastruktur etter denne paragrafen.

Ny § 16-5 a skal lyde:

§ 16-5 a *Ekspropriasjon til gjennomføring av infrastrukturtiltak i hensynssoner med krav om grunneierfinansiering mv.*

Grunneiere eller festere innenfor en hensynssone fastsatt etter § 12 A-1 kan etter samtykke fra statsforvaltere foreta ekspropriasjon til gjennomføring av infrastrukturtiltak som er omfattet av krav om grunneierfinansiering etter § 12 A-2 første ledd bokstav a og c.

Ekspropriasjon etter første ledd kan bare foretas dersom det foreligger samtykke fra statsforvalteren innen ti år etter at reguleringsplanen er kunngjort etter § 12-12 femte ledd.

Kostnadene til ekspropriasjon etter paragrafen her skal tas med i utregningen av kostnadsbidraget som gjelder for grunneierfinansiering, jf. § 12 A-4 tredje ledd bokstav b.

Departementet kan gi forskrift om gebyr for statsforvalterens behandling av saker om samtykke til ekspropriasjon etter første ledd. Gebyret kan ikke overstige selvkost.

§ 17-1 skal lyde:

§ 17-1 *Adgangen til å inngå utbyggingsavtale*

Med utbyggingsavtale menes en avtale mellom kommunen og grunneiere eller utbyggere om utbygging av et område, som har sitt grunnlag i kommunens planmyndighet etter denne loven og som gjelder gjennomføring av *kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan*.

Kommunen kan ikke kreve at det skal inngås utbyggingsavtale.

Kommunen kan ikke inngå bindende utbyggingsavtale for et område før *kommuneplanens arealdel eller reguleringsplanen* for utbyggingen er vedtatt.

§ 17-2 skal lyde:

§ 17-2 *Forutsigbarhetsvedtak om bruk av utbyggingsavtale*

En utbyggingsavtale skal ha grunnlag i et vedtak fattet av kommunestyret selv. *Vedtaket skal angi i hvilke tilfeller utbygging forutsetter en utbyggingsavtale, og synliggjøre kommunens forventninger til avtalen. Vedtaket skal så langt som mulig synliggjøre hvilke områder som omfattes av vedtaket, og hvilke typer tiltak utbyggingsavtalene forventes å gjelde.*

Kommunen skal legge til rette for medvirkning fra berørte grupper og interesser *for å klarlegge hvilke forutsetninger som skal til for at et område kan bygges ut.*

§ 17-3 skal lyde:

§ 17-3 *Utbyggingsavtalens innhold*

En utbyggingsavtale kan inneholde bestemmelser om:

- at en grunneier eller utbygger skal besørge eller helt eller delvis bekoste tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av planvedtak
- forskuttering av offentlig infrastruktur som er nødvendig for gjennomføring av planvedtak*
- antallet boliger i et område, største og minste boligstørrelse og nærmere krav til bygningers utforming
- at kommunen eller andre skal ha fortrinnsrett til å kjøpe en andel av boligene til markedspris.

Det kan ikke avtales at en grunneier eller utbygger helt eller delvis skal bekoste, forskuttere, gi lån til eller på annen måte finansiere sosial infrastruktur som skoler, barnehager, sykehjem eller tilsvarende tjenester som det offentlige etter lov skal skaffe til veie.

En utbyggingsavtale kan ikke gjelde infrastrukturtiltak som er tilstrekkelig etablert i samsvar med kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan, eller der etableringen er sikret. Det samme gjelder kostnader til drift av infrastrukturen og generelle løpende utgifter knyttet til utbygging.

§ 17-4 skal lyde:

§ 17-4 *Grunneiers eller utbyggers bidrag til infrastruktur*

Grunneiers eller utbyggers bidrag etter § 17-3 første ledd bokstav a skal stå i et rimelig forhold til utbyggingens art og omfang og den belastningen den aktuelle utbyggingen påfører infrastrukturen. Det kan tas hensyn til kommunens bidrag til gjennomføring av arealplanen og forpliktelser etter avtalen.

Grunneiers eller utbyggers endelige kostnad ved forskuttering av offentlig infrastruktur etter § 17-3 første ledd bokstav b skal ikke overstige rammene i første ledd.

§ 17-5 skal lyde:

§ 17-5 *Samtykke til å fravike reglene*

Departementet kan etter søknad gi samtykke til å fravike reglene i § 17-3 og § 17-4 dersom samfunnsmessige interesser tilsier det, og grunneieren eller utbyggeren er enig.

§ 17-6 skal lyde:

§ 17-6 *Saksbehandling, offentlighet og klage*

Endringer i plan- og bygningsloven og matrikkellova (nye virkemidler ved fortetting og transformasjon, grunneierfinansiering av infrastruktur mv.)

Kommunen skal:

- a. kunngjøre oppstarten av forhandlinger om utbyggingsavtale
- b. legge ut et fremforhandlet forslag til utbyggingsavtale til offentlig ettersyn med 30 dagers frist for merknader
- c. kunngjøre en inngått utbyggingsavtale.

Første ledd gjelder tilsvarende ved endringer i en inngått utbyggingsavtale, med mindre endringene er uvesentlige.

For utbyggingsavtale hvor den private partens forpliktelser etter § 17-3 første ledd bokstav a i all hovedsak omfattes av § 18-1 og § 18-2, kan kommunen unnta fra kravene i første og andre ledd, § 17-1 tredje ledd og § 17-2.

En utbyggingsavtale kan ikke påklages.

§ 17-7 skal lyde:

§ 17-7 Forskrifter

Departementet kan gi forskrift om krav til inngåelsen av utbyggingsavtaler, typer av tiltak som kan omfattes eller ikke omfattes, omfanget av bidrag som kan avtales, hvordan vilkårene i loven skal anvendes og hvordan avtalevilkårene skal gjennomføres.

Ny § 18-13 skal lyde:

§ 18-13 Infrastruktur med krav om grunneierfinansiering

Det kan ikke kreves opparbeidelse eller refusjon etter bestemmelsene i dette kapitlet for infrastruktur med krav om grunneierfinansiering etter kapittel 12 A.

Overskriften til § 19-1 skal lyde:

§ 19-1 Adgang til å gi dispensasjon

§ 19-1 nytt andre ledd skal lyde:

Det kan ikke dispenseres fra bestemmelsene i kapittel 12 A, bestemmelsene i kapittel 17 eller saksbehandlingsregler.

§ 19-2 andre ledd skal lyde:

Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, hensynene i lovens formålsbestemmelse eller nasjonale eller regionale interesser, blir vesentlig tilsidesatt. Fordelene ved å gi dispensasjon skal være klart større enn ulempene.

§ 20-1 første ledd bokstav m skal lyde:

- m. opprettelse av ny grunneiendom, ny anleggseiendom eller nytt jordsameie, eller opprettelse av ny festegrunn for bortfeste som kan gjelde i mer enn ti år, eller matrikkelomforming, arealo-

verføring, endring av festegrunn eller andre endringer av grenser for matrikkelenheter, jf. matrikkellova, unntatt endringer som bare omfatter eierseksjoner

§ 20-4 første ledd bokstav d skal lyde:

- d. opprettelse av ny grunneiendom og andre tiltak som nevnt i § 20-1 første ledd bokstav m

§ 20-5 tredje og fjerde ledd skal lyde:

Søknad og tillatelse er heller ikke nødvendig for tiltak som nevnt i § 20-1 første ledd bokstav j når tiltaket ikke skal stå lengre enn to måneder.

Søknad og tillatelse er heller ikke nødvendig for tiltak som nevnt i § 20-1 bokstav m når

- a. tiltaket skjer som ledd i jordskifte i samsvar med en rettslig bindende plan
- b. tiltaket skjer etter krav som nevnt i matrikkellova § 9 første ledd bokstav g
- c. eksisterende matrikkelenhet registrert som offentlig veg skal deles i forbindelse med at ansvaret for administrasjonen av offentlige vegger skal endres mellom staten, et statlig utbyggingsselskap for veg, fylkeskommunen eller kommunen
- d. tiltaket behandles som en grensejustering eller sammenslåing etter matrikkellova.

Nåværende fjerde og femte ledd blir femte og nytt sjette ledd.

§ 21-2 sjette ledd skal lyde:

De som er nevnt i matrikkellova § 9, med de begrensningene som følger av matrikkellova § 12 femte ledd, § 15 andre ledd og § 15 a fjerde ledd, kan søke om tillatelse til å opprette ny grunneiendom og andre tiltak som nevnt i § 20-1 første ledd bokstav m. Søknaden skal angi hvordan matrikkelenhetene ønskes utformet og angi de aktuelle grenseforløpene med nødvendig klarhet og nøyaktighet. Søknaden skal også vise hvordan nye matrikkelenheter og endrede grenser på en hensiktsmessig måte kan gå inn i en fremtidig utnytting av området, herunder også hvordan krav til tomtestørrelse, fellesareal og plassering av bebyggelsen kan oppfylles.

§ 21-4 sjuende ledd skal lyde:

Kommunen kan i en tillatelse om opprettelse eller endring av eiendom, angi i hvilket omfang det ved matrikkelføringen kan gjøres tilpasninger i nye eller endrede grenser, ut over eventuelle tilpasninger som følger av mindre avvik fastsatt etter matrikkellova § 33 tredje ledd tredje punktum. Ved søknad om opprettelse av ny festegrunn for bortfeste som

kan gjelde i mer enn 10 år, kan kommunen sette som vilkår for tillatelsen at festeretten skal gjelde for et særskilt avgrenset areal, eller at enheten blir opprettet som grunneiendom.

§ 26-1 første punktum skal lyde:

Opprettelse av ny grunneiendom *og andre tiltak som nevnt i § 20-1 første ledd bokstav m*, må ikke gjøres på en slik måte at det oppstår forhold som strider mot denne lov, forskrift eller plan, *eller på en måte som ikke kan matrikkelføres etter matrikkellova*.

§ 33-1 skal lyde:

§ 33-1 *Gebyr*

Kommunestyret selv kan gi forskrift om gebyr til kommunen for

- a. behandling av søknader om tillatelse, utferdigelse av kart og attester og for annet arbeid som det etter denne loven eller forskrift påhviler kommunen å utføre
- b. *dekning av utgifter etter kulturminneloven § 10 for gjennomføring av undersøkelser etter kulturminneloven § 9 på eiendommen til den som har anmodet kommunen om å regulere*
- c. behandling av private planforslag etter § 12-11 frem til kommunen har avgjort om forslaget skal fremmes
- d. *behandling av områderegulering for konsesjonspliktige vindkraftanlegg som nevnt i § 12-1 tredje ledd*
- e. utgifter til nødvendig bruk av sakkyndig bistand under tilsyn.

Gebyret skal ikke være høyere enn de nødvendige kostnadene kommunen har med slike saker. Det skal framgå av forskriften hvor mye av gebyret som skal dekke utgiftene til tilsyn. Tiltakshaveren kan selv sørge for de nødvendige utredningene.

Eieren skal betale gebyr for kostnadene for behandling av søknad om driftstillatelse og for driftskontroll til vedkommende myndighet. Gebyrer for driftskontroll kan helt eller delvis dekkes av årsavgiften.

Kommunen kan ikke kreve gebyr for kostnader som nevnt i § 12 A-4 andre ledd bokstav c.

I følgende bestemmelser skal «grav- og urnelunder» endres til «gravplasser»:

§ 11-7 andre ledd nr. 1, § 12-5 andre ledd nr. 1, § 13-3 andre ledd, § 15-1 og § 15-2 første ledd.

II

I lov 17. juni 2005 nr. 101 om eigedsregistrering gjøres følgende endringer:

§ 6 første ledd bokstav d skal lyde:

d. opplysningar om *matrikelomforming*, arealoverføring, endring av grenser for festegrunn, grensejustering og klarlegging av eksisterande grense, eller

§ 10 andre ledd skal lyde:

Ei ny matrikkeleining kan berre opprettast når det er klart kva for matrikkeleining eller matrikkeleiningar den nye eininga blir utskilt frå eller oppretta på. Dette gjeld ikkje ved oppretting av ny grunneigedom, anleggseigedom eller festegrunn i samsvar med § 9 første ledd bokstav b til h.

Ny § 15 a skal lyde:

§ 15 a *Matrikelomforming*

Ved matrikelomforming kan det opprettast nye grunneigedommar og nye anleggseigedommar, og grensene mellom eksisterande grunneigedommar og anleggseigedommar kan endrast. Før ei slik matrikelomforming kan matrikkelførast, skal det vere gitt løyve som for oppretting av ei ny matrikkeleining, og ligge føre nødvendige fråsegner om overdraging av eigedsrett, pantefråfall og konsesjonar for alt areal som blir overført mellom matrikkeleiningar.

Ei matrikelomforming kan krevjast av dei som er nemnde i § 9 første ledd bokstav a til f. Matrikelomformingar som omfattar umatrikulerte einingar, kan berre skje i saker som er kravd etter § 9 første ledd bokstav f, og berre samtidig med at einingane blir matrikulerte. Kravet skal innehalde samtykke frå dei som har grunnboksheimel som eigar eller festar av dei matrikkeleiningane som omforminga får verknad for, og dei som har andre tinglyste rettar som omforminga får verknad for.

Departementet kan gi forskrift om matrikelomforming.

§ 24 første ledd skal lyde:

Så snart *ei* oppretting av ny matrikkeleining, *matrikelomforming*, samanslåing, endring av festegrunn eller eigarseksjon eller arealoverføring er ført i matrikkelen, skal kommunen sende melding om dette til tinglysing. *Kommunen skal likevel ikkje sende meldinga før eventuelle klager over vedtak om løyve etter plan- og bygningsloven § 20-2 eller vedtak etter eierseksjonsloven § 13 er avgjort.*

Endringer i plan- og bygningsloven og matrikkellova (nye virkemidler ved fortetting og transformasjon, grunneierfinansiering av infrastruktur mv.)

§ 26 tredje ledd andre punktum skal lyde:

Kommunen kan likevel rette slike opplysningar når det blir dokumentert at opplysningane er feil, og dette kjem av feil i registreringa eller i vedlikehaldet av matrikkelen, *eller når det følgjer av forskrift gitt i medhald av § 17 andre ledd at slike opplysningar kan klarleggjast utan oppmålingsforretning.*

§ 33 tredje ledd første punktum skal lyde:

I ei forretning som gjeld oppretting av ei ny matrikkeleining *eller anna endring av eigedom som krev kommunalt løyve etter plan- og bygningsloven*, skal dei nye grensene merkjast i marka i samsvar med *løyvet*.

§ 34 fjerde ledd skal lyde:

Reglane om merking og måling gjeld tilsvarende for arealoverføring, *endring av festegrunn*,

matrikelomforming, grensejustering og klarlegging av eksisterande grense.

§ 41 første ledd tredje punktum skal lyde:

Tilsvarende gjeld for andre måleoppgåver som blir utførde på oppdrag av stat, statsforetak, *fylkeskommune* eller kommune, eller under rettleiing av kommunen eller staten sitt geodetiske fagorgan.

III

Loven gjelder fra den tiden Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.

Departementet kan gi nærmere overgangsbestemmelser.

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon – 04/2025

