



Innst. O. nr. 73

(2004-2005)

Innstilling til Odelstinget fra kommunalkomiteen

Ot.prp. nr. 22 (2004-2005)

Innstilling fra kommunalkomiteen om lov om endringer i plan- og bygningsloven (utbyggingsavtaler)

Til Odelstinget

1. BAKGRUNN

1.1 Sammendrag

Kommunal- og regionaldepartementet foreslår i proposisjonen å lovregulere bruken av utbyggingsavtaler.

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

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

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

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

1.2 Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sigvald Oppebøen Hansen, Reidar Sandal, Karl Eirik Schjøtt-Pedersen og Signe Øye, fra Høyre, Peter Skovholt Gitmark, Hans Kristian Hogsnes og Kari Lise Holmberg, fra Fremskrittspartiet, Torbjørn Andersen og Per Sandberg, fra Sosialistisk Venstreparti, Helge Bjørnsen og Heikki Holmås, fra Kristelig Folkeparti, Anita Apelthun Sæle og Ivar Østberg, og fra Senterpartiet, lederen Magnhild Mel-tveit Kleppa, er kjent med at en del kommuner har et så stort utbyggingspress at de finner det vanskelig å ta imot nye innbyggere. Bakgrunnen er de store finansieringskrav en rask befolkningsvekst stiller til utbygging og drift av skoler, barnehager, sykehjem osv.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at svak kommuneøkonomi ofte frem-

stilles som en hovedforklaring på denne vekstproblematikken som først og fremst gjør seg gjeldende i presskommuner. Blant annet av disse grunner er utbyggingsavtaler blitt stadig mer brukt som finansieringskilde i forbindelse med utbygging av tomteområder. Dette for å sikre kommunenes behov for å bygge ut og finansiere kommunale tiltak som er nødvendig på grunn av økt tilflytting.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti viser til at stram kommuneøkonomi sammen med behovet for balanse i budsjettene innenfor gjeldende fireårsperiode og at kommunen ikke ønsker å ta opp ekstra lån som følge av tilflytning, fremstilles ofte som en hovedforklaring på denne vekstproblematikken som først og fremst gjør seg gjeldende i presskommuner i sentrale strøk av landet, spesielt på det sentrale Østlandet. Blant annet av disse grunner er utbyggingsavtaler blitt stadig mer brukt som finansieringskilde i forbindelse med utbygging av tomteområder. Dette for å sikre kommunenes behov for å bygge ut og finansiere kommunale tiltak som er nødvendig på grunn av økt tilflytting.

Komiteen viser til at utbyggingsavtaler dekker et vidt spekter av avtaletyper som inngås mellom kommunen og utbygger eller grunneier og som kan regulere mange ulike forhold. Med en utbyggingsavtale menes vanligvis en avtale som inngås mellom kommunen og utbygger eller grunneier om utbygging av et tomteområde til boligformål og om hva utbygger må forplikte seg til å gjøre i forbindelse med utbyggingen. Det mest vanlige innholdet i en utbyggingsavtale er at utbygger eller grunneier forplikter seg til å opparbeide den nødvendige tekniske infrastruktur som vei, vann og avløp. Men det kan også være at utbygger må opparbeide fellesarealer og anlegg for energiforsyning og lignende gjennom utbyggingsavtaler. Det finnes også stadig flere eksempler på utbyggingsavtaler som går på at utbygger eller grunneier også må besørge eller delfinansiere kommunenes behov for sosial infrastruktur som skoler og barnehager med mer.

Komiteen viser til at tradisjonelt har utbyggingsavtaler vært begrenset til utbygging av teknisk infrastruktur som vei, vann og avløp. Denne formen for utbyggingsavtaler har i all hovedsak vært akseptert og uomtvistet av alle parter. I løpet av de siste årene har imidlertid bruken av utbyggingsavtaler tatt en ny retning. En del kommuner har i økende grad også krevd utbyggingsavtaler som pålegger utbygger eller grunneier å oppføre eller gi økonomiske bidrag til utbygging av sosial infrastruktur som skoler, barnehager og sykehjem. Dette er tiltak som går under fellesbetegnelsen sosial infrastruktur. Denne nye utviklingen der krav fra kommunens side om utbyg-

ging av - eller bidrag til - sosial infrastruktur er blitt mer kontroversiell. Dette fordi det i denne sammenheng reises mange kompliserte spørsmål av både politisk, økonomisk og juridisk karakter.

Komiteen er av den oppfatning at kommunenes finansieringskostnader relatert til utbygging av sosial infrastruktur, og som drives i kommunens egen regi, fortrinnsvis skal finansieres av kommunenes egne inntekter.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, mener det er uheldig og betenkelig at kommuner ved denne nye bruken av utbyggingsavtaler, vedrørende krav til utbygger om opparbeidelse eller finansiering av sosial infrastruktur, påfører utbygger og derved boligkjøper betydelige ekstrakostnader.

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

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

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

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti mener det er behov for en klar lovregulering og innstramning i bruken av utbyggingsavtaler. Dette feltet har tidligere ikke vært regulert og disse medlemmer støtter derfor at det er tatt initiativ til en slik lovregulering.

Disse medlemmer mener det er uheldig med en overvelting av kostnader på boligkjøpere. Utbygging av infrastruktur er i utgangspunktet et kommunalt ansvar. Likevel mener disse medlemmer at utbyggingsavtaler riktig brukt, kan være positivt både for boligkjøpere, utbyggere og kommuner. Et totalt lovforbud kan bety at nødvendig boligbygging ikke vil finne sted, fordi kommunene kan vise til vedtatte planer og rekkefølgebestemmelser og derigjennom stoppe utbyggers planer, selv om disse er i samfunnet som helhet sin interesse. Det kan medføre redusert boligbygging i presseområdene og dermed ytterligere prispress på boliger. Disse medlemmer mener det er viktig å balansere disse synspunktene. Samtidig kan utbyggingsavtaler også være

et viktig verktøy for å oppnå lokale boligpolitiske mål.

Disse medlemmer viser til at Regjeringens lovforslag setter klare begrensninger på hva en kommune kan forlange av en utbyggingsavtale. Disse medlemmer viser til kapittel 4.2 og de tolkninger man der legger til grunn.

Videre mener disse medlemmer at det i praksis vil være svært vanskelig å skille mellom sosial og teknisk infrastruktur i en rekke tilfeller. Disse medlemmer mener derfor at et slikt skille i lovverket vil være lite hensiktsmessig og vil kunne bidra til at det oppstår andre måter å omgå lovverket på.

Komiteen viser til brev fra Kommunal- og regionaldepartementet v/statsråden av 8. mars 2005 som svar på komiteens anmodning om utarbeidelse av et alternativt lovforslag og til brev fra departementet av 2. mars 2005 som svar på spørsmål fra Arbeiderpartiets stortingsgruppe, samt til brev fra departementet av 4. april 2005 som svar på spørsmål fra stortingsgruppen til Sosialistisk Venstreparti. Brevene er tatt inn som vedlegg til innstillingen.

2. FORSLAG FRA LOVUTVALGENE

2.1 Sammendrag

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

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

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

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

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

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

2.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at både Planlovutvalget i NOU 2003:14 og Bygningslovutvalget i NOU 2003:24 har behandlet temaet utbyggingsavtaler.

Komiteen viser til at Bygningslovutvalget gjorde en omfattende og grundig vurdering av utbyggingsavtaler.

Komiteen har merket seg at Bygningslovutvalget åpner for en fleksibel bruk av utbyggingsavtaler uten å ville skille mellom teknisk infrastruktur eller sosial infrastruktur.

Komiteen har også merket seg at Bygningslovutvalget foreslår en lovregulering for å stramme inn dagens praksis, men at utvalget ser det som mindre hensiktsmessig å avgrense bruken av utbyggingsavtaler til bare å kunne gjelde teknisk infrastruktur som for eksempel vei, vann og avløp.

Komiteen har merket seg at en del av kritikken mot Bygningslovutvalgets forslag går på at utvalgets forslag åpner for skjønnsmessige vurderinger fra kommunens side av når en avtale kan inngås og hva den kan inneholde.

Komiteen har på den andre siden merket seg at Planlovutvalget foreslår å begrense utbyggingsavtaler til kun å kunne gjelde teknisk infrastruktur, noe

som innebærer en betydelig innstramming i forhold til dagens tilstand.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Senterpartiet, støtter Planlovutvalgets forslag om å avgrense bruken av utbyggingsavtaler til kun å omfatte tiltak som kan defineres som teknisk infrastruktur. Dette vil skape klare rammer for innholdet i utbyggingsavtaler og bidra til forutsigbarhet for utbygger samt forhindre store kostnadsoverføringer til boligkjøper.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, ønsker å fjerne muligheten for utbygger og kommune til å inngå avtale om at utbygger skal kunne forskuttere eller yte annet bidrag til sosial infrastruktur.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti viser til at Regjeringens forslag bygger på Bygningslovutvalgets innstilling, men med ytterligere innstramninger og presiseringer i forhold til utvalgets innstilling. Disse medlemmer mener dette forslaget med visse justeringer må ligge til grunn for ny lovtekst.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti mener at Planlovutvalgets forslag ikke forhindrer den ekstrakostnad det er for boligkjøper at prisene holdes kunstig høye som følge av lav boligbygging i pressområder. Disse medlemmer viser til at mange kommuner vil utsette vedtak om utbygging, dersom muligheten til å inngå utbyggingsavtaler som også, under de strenge vilkår disse medlemmer legger til grunn, for sosial infrastruktur forbyes.

3. GRUNNLAG FOR UTBYGGINGS- AVTALER

3.1 Sammendrag

Kommunale arealplaner (kommuneplanens arealdel, reguleringsplan eller bebyggelsesplan) er kommunenes viktigste virkemidler for å styre arealdisponering og utbygging, men gir få føringer for tempoet og kostnadene ved gjennomføringen. En realisering av planene er avhengig av at grunneiere og utbyggere finner det interessant og regningssvarende å gjennomføre planlagt arealbruk. Private tiltak er således viktige for gjennomføringen. Dette vises bl.a. ved en kraftig økning i bruken av private reguleringsplanforlag hvor utbyggere fremmer planforlag i forbin-

delse med konkrete utbyggingstiltak. Rollefordelingen i utbyggingsarbeidet mellom offentlig og privat sektor har endret seg de siste tiårene. Private har fått en større andel av verdistigningen og større innflytelse, men også mer av kostnadene og risikoen.

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

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

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

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

3.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at private reguleringsforslag og private tiltak er blitt stadig mer dominerende når det gjelder realiseringen av kommunens arealplaner. Private står i økende grad for utarbeidelsen av reguleringsplaner og bebyggelsesplaner og kommunenes rolle er i sterkere grad blitt redusert til å godkjenne private utbyggingsforslag.

Komiteen vil peke på kommunens sterke rolle som reguleringsmyndighet etter plan- og bygningsloven. Denne myndighetsutøvelsen setter kommunene i en meget sterk posisjon overfor private utbyggere. En privat utbygger vil som oftest være helt avhengig av et positivt reguleringsvedtak fra kommunen for å igangsette og realisere sine utbyggingsplaner. Dette kan tilsi at utbygger eller grunneier i enkelte tilfeller vil ha behov for et rettslig vern mot at kommunene i kraft av sin sterke posisjon kan stille urimelige krav til utbygger gjennom en utbyggingsavtale.

Komiteen vil imidlertid få understreke at det så langt er få eksempler på klart urimelige avtalevilkår. Usikkerheten knytter seg i så måte heller til hva den fremtidige utviklingen vedrørende innholdet i utbyggingsavtaler kan sette som vilkår for positive planvedtak eller byggetillatelse dersom utbyggingsavtaler ikke blir lovregulert.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti viser til at det forslag disse medlemmer legger til grunn vil sikre utbyggere vern mot myndighetsmisbruk. Disse medlemmer vil også vise til at kommunenes egen planlegging også blir fraveket og at private planer kan bestemme utbyggingstakt, hvilke områder som skal bebygges og hvilke kommunale tiltak det er behov for, herunder barnehager, veier, skoler mv.

Alternativet til avtaler, under strenge vilkår, er etter disse medlemmers oppfatning at utbygging utsettes, noe både boligkjøpere og utbyggere taper på.

Komiteen viser til at utbyggingsavtaler har vært brukt i mange år, men at dette har vært lite påaktet fordi det stort sett har fungert som en positiv ordning og vært avgrenset til tiltak av mer teknisk karakter. I enkelte kommuner ble utbyggingsavtaler brukt allerede for rundt 35 år siden.

Komiteen viser til at dagens anvendelse og utforming av utbyggingsavtaler i all hovedsak er basert på en rettspraksis som har utviklet seg over lang tid uten noen direkte lovregulering. Manglende regelverk for utbyggingsavtaler medfører derfor at det reises en rekke vanskelige spørsmål mellom offentlig og privat rett der flere ulike interesser og perspektiver blir berørt. Det er derfor behov for en mer formalisert avklaring på disse spørsmålene.

4. LOVFORSLAGET

4.1 Sammendrag

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

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

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

Et annet viktig prinsipp i lovforslaget er krav til forutberegnelighet, altså at forutsetningene for avtalene skal være klare på et tidlig tidspunkt. Forutberegnelighet fremheves av mange utbyggere som den viktigste forutsetningen for å unngå uheldige virkninger av avtaler. Etter departementets forslag skal rammene for utbyggingsavtaler fremgå av særskilte kommunale vedtak. Dette kan være handlingsprogram, planprogram, konsekvensutredninger, boligsoziale handlingsplaner, utbyggingsprogrammer e.l., eller særskilte vedtak som er forankret i kommunens handlings- eller økonomiplan og/eller årsbudsjett.

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

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

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

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

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

4.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at Kommunal- og regionaldepartementet fremmer forslag om å lovregulere bruken av utbyggingsavtaler gjennom et nytt kapittel i plan- og bygningsloven.

Komiteen har merket seg at hovedintensjonen med lovforslaget er å stramme inn den nyere og mer kontroversielle retningen bruken av utbyggingsavtaler har tatt vedrørende krav om sosial infrastruktur. Lovforslaget tar sikte på å begrense kommunens muligheter til å presse frem urimelige avtalevilkår overfor utbygger eller grunneier. Lovforslaget har som formål å stille strenge krav til nødvendighet av de krav kommunene kan stille gjennom utbyggingsavtaler samt forhindre at kommunene bruker sin myndighet på en uheldig måte overfor utbygger eller grunneier.

Komiteen støtter departementets syn om at utbyggingsavtaler må stå i saklig sammenheng med utbyggingen og være nødvendig for gjennomføringen av planvedtaket og at avtalens innhold må stå i rimelig forhold til kommunens behov og utbyggingens art, størrelse og omfang.

Komiteen har merket seg at departementet:

"ikke vil gripe for sterkt inn i en rettsutvikling av nye konstruktive samarbeidsformer mellom offentlig

og privat sektor. Samtidig er det et viktig poeng å ivareta utbyggingsavtalens funksjon som virkemiddel i kommunenes boligpolitikk."

Komiteen har merket seg at blant annet av disse grunner foreslår ikke departementet noe lovforbud mot at krav om sosial infrastruktur kan inngå som en del av utbyggingsavtaler. Når det gjelder utbyggingsavtaler om teknisk infrastruktur, vil lovforslaget etter komiteens vurdering ikke medføre store endringer i forhold til dagens praksis.

Komiteen støtter departementets syn om at lovregulering vedrørende utbyggingsplaner er nødvendig og at dette tas inn som et eget kapittel i plan- og bygningsloven.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, mener lovforslaget ikke gir de nødvendige avklaringer og den nødvendige forutsigbarhet i forhold til kommunens bruk av utbyggingsavtaler. Lovforslaget er også for uklart vedrørende hva kommunen kan kreve av utbygger eller grunneier gjennom utbyggingsavtale.

Flertallet vil derfor legge til grunn at det settes et klart skille mellom teknisk og sosial infrastruktur, og at det legges opp til en lovregulering som setter et tydelig forbud mot at sosial infrastruktur kan inngå som en del av kommunenes krav til innhold i en utbyggingsavtale.

Flertallet vil legge dette prinsipielle syn til grunn for selve lovutformingen.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at nesten samtlige høringsinstanser mente at grunnen til at utbyggingsavtaler tas i bruk i større grad er at kommunene sliter med dårlig økonomi. Dette flertallet deler denne oppfatningen og viser til sine respektive partiers forslag om en flerårig økonomisk opptrappingsplan for kommunesektoren. Dette flertallet ser at en del kommuner får problemer med å møte store endringer i etterspørselen etter skoler, barnehager og annen sosial infrastruktur på grunn av store utbyggingsprosjekter. Dette gjelder spesielt i pressområder. Dette flertallet mener imidlertid at det ikke er en akseptabel løsning at kostnadene må dekkes inn av boligkjøperne. Dette flertallet viser til at Boligutvalget foreslo et nytt tilskudd til kommunene pr. nybygd bolig. Dette flertallet viser videre til forslag fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet i Innst. S. nr. 229 (2003-2004) Boligmeldingen om et tilskudd til områdeutvikling for å oppfordre til helhetlig planlegging og kompensere for investeringskostnader.

Dette flertallet viser til at disse partier også foreslo å etablere en låneordning gjennom Husbanken hvor kommunene kan få rente- og avdragsuttsettelse på lån til tomtekjøp.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser også til at Arbeiderpartiet foreslo en tilskuddsordning pr. bolig til kommuner som bygger boliger utover et minstenivå.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti viser til behovet for en klar innstramning i lovgrunnlaget for bruk av utbyggingsavtaler mellom kommuner og utbyggere. Disse medlemmer viser til at departementets forslag legger store begrensninger på muligheten til å pålegge utbyggingsavtaler fra kommunes side. Disse medlemmer forstår med begrepet "nødvendig" i lovteksten at en ytelse må være nødvendig som følge av utbyggingen, at de tjener interessene i utbyggingsområdet og at det må stå forhold til utbyggingens art og omfang. Videre vil disse medlemmer påpeke at det må være balanse mellom kommunens og utbyggers ytelse i avtalene. Det betyr etter disse medlemmers oppfatning at utbygger må få en gjenytelse av samme verdi, for at slike avtaler skal kunne inngås. Desto mer kommunen vil oppnå gjennom en avtale, desto mer må de legge inn av avtalerettslige forpliktelser, som penger, eiendom, arbeid, tilrettelegging mv. i tillegg til selve forvaltningsvedtaket. Dermed får utbygger og boligkjøper en gjenytelse som kan øke verdien for utbygger og kjøper. Disse medlemmer vil presisere at det ikke er nok for kommunen å bare fatte reguleringsvedtak for å kreve bidrag fra utbygger gjennom en utbyggingsavtale.

Avtaler må utover dette begrenses til forskuttering av det kommunale vedtaket som er nødvendig for å gjennomføre planvedtaket. Forskuttering kan etter disse medlemmers oppfatning fremstå som en god løsning for å få til utbygging, før gjeldende planer skulle tilsi.

Disse medlemmer vil også påpeke at det i forslaget legges til grunn forutsigbarhet for utbygger. Dette er etter disse medlemmers oppfatning noe av det viktigste for å forhindre at utbygger kan bli pålagt urimelige avtaler. Forutsigbarhet krever at det er gjort egne kommunale vedtak som gir rammer for avtalene. Forutsetningene for avtalene skal være klarlagt på et tidlig tidspunkt.

Disse medlemmer vil påpeke behovet av ytterligere presiseringer av avtaleverket gjennom forskrifter og veiledning og mener dette bør vær klart samtidig som lovverket trer i kraft.

Disse medlemmer slutter seg til Regjeringens forslag, med tillegg av noen ytterligere innstramninger i avtaleverket.

5. MERKNADER TIL DE ENKELTE PARAGRAFER I LOVFORSLAGET

5.1 § 8. Delegasjon av kommunestyrets myndighet

5.1.1 Sammen drag

I § 8 foreslås det at kommunestyrets myndighet og oppgaver etter §§ 4, 9-1, 20-5, 27-1, 27-2, 27-3, 28-2, 30, 35 nr. 2, 36, 37, 64 a, 69 nr. 4, 109 og 118 ikke kan delegeres.

Avtalene er i hovedsak knyttet til gjennomføring av regulerings- eller bebyggelsesplan. Øverste planmyndighet i kommunen tilligger kommunestyret. Av hensyn til grunneiere og utbyggere, og for å få en god og forsvarlig avtaleprosess og planbehandling, er det etter departementets mening riktig at en forutsetning om avtale vedtas av samme organ.

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

5.1.2 Komiteens merknader

Komiteen slutter seg til Regjeringens forslag.

5.2 Ny § 64. Definisjon

5.2.1 Sammen drag

Bestemmelsen definerer hvilke avtaler som er underlagt begrensningene i kapittel XI-A.

Definisjonen gjelder avtale mellom en kommune og en grunneier eller utbygger. "Grunneier eller utbygger" er ment å gjelde alle som inngår utbyggingsavtale, enten grunneieren eller utbyggeren selv, eller representanter for en av disse.

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

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

Reglene omfatter kun avtaler som har sitt grunnlag i kommunens planmyndighet etter plan- og bygningsloven. Uttrykket innebærer at avtalene skal være knyttet til gjennomføring av arealplan (dvs. arealdel av kommuneplan, reguleringsplan eller bebyggelsesplan), enten ved at avtalen inngås i sammenheng med kommunens behandling av et planforslag, ofte fremmet av private etter plan- og bygningsloven § 30, eller at avtalen er knyttet til en byggesak.

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

5.2.2 *Komiteens merknader*

Komiteen viser til merknader under kapittel 5.6.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, slutter seg til Regjeringens forslag.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil presisere at utbyggingsavtaler er å anse som et enkeltvedtak som kan påklages, og ønsker denne presiseringen inntatt i lovteksten.

Disse medlemmer viser til at både Planlovutvalget og Bygningslovutvalget har foreslått en bestemmelse om muligheter for ny vurdering, omgjøring eller klage på en inngått utbyggingsavtale basert på forvaltningsrettslige regler.

Disse medlemmer støtter utvalgenes vurderinger, men med de begrensninger som fremgår av denne lov.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"§ 64 skal lyde:

§ 64 Definisjon. Adgangen til å inngå utbyggingsavtaler

Med utbyggingsavtaler menes i denne lov en avtale mellom kommunen og utbygger eller grunneier

om utbygging av et område, som har sitt grunnlag i kommunens myndighet som planmyndighet etter denne lov. En utbyggingsavtale er å anse som et enkeltvedtak etter forvaltningslovens § 2.

Kommunene kan inngå utbyggingsavtale innenfor de rammer som gjelder for offentlig anskaffelse og med de begrensninger som følger av reglene i dette kapitlet."

5.3 **Ny § 64 a. Forutsetninger for bruk av utbyggingsavtaler**

5.3.1 *Sammendrag*

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

Med vedtak menes en formell beslutning av kommunestyret, jf. kommuneloven § 30. Vedtaket vil således kunne underlegges lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59. Formålet med å stille et slikt krav er at vedtaket da følger faste rammer for varsling, saksbehandling, offentlighet mv.

Kommunens vedtak skal for det første angi i hvilke tilfeller utbyggingsavtale er en forutsetning for utbygging. Det sentrale er at grunneier/utbygger får en klar forståelse av at fremforhandling av en avtale med kommunen vil inngå i prosjektet. Et slikt vedtak vil dermed kunne gjelde for flere utbygginger og avtaler.

Kommunens vedtak må for det andre synliggjøre kommunens forventninger til avtalen. Grunneier/utbygger og andre skal få et inntrykk av hvilke elementer kommunen forventer at avtalen skal inneholde. Dette kan gjelde utbyggingstakt, boligpolitiske forhold, behov for infrastruktur mv. Vedtaket etter § 64 a skal gi en viss forutberegnelighet på nivået som forventes, men vil ikke være bindende føringer for utbyggingen av et område. Slike føringer gis i plan og planbestemmelser, blant annet gjennom rekkefølgekrav.

Formålet med bestemmelsen er videre ikke å bestemme hva en avtale skal inneholde. Kommunen vil ikke være bundet til å videreføre alle de forutsetninger som er angitt i et vedtak etter § 64 a.

5.3.2 *Komiteens merknader*

Komiteen mener at forutsetningen for en utbyggingsavtale er at avtalen har sitt grunnlag i kommunale vedtak. Dette vil etter komiteens oppfatning gi nødvendig forutsigbarhet for utbygger/grunneier.

Komiteen mener det virker klargjørende at forutsetningen for bruk av utbyggingsavtaler fremgår av selve lovteksten og støttes av disse grunner Regjeringens forslag til § 64 a.

Komiteen slutter seg i all vesentlighet til Regjeringens forslag. Komiteen viser til at forutsigbarhet ofte fremheves som det viktigste fra utbyggerens side. Komiteen vil påpeke at for å sikre denne forutberegneligheten, vil ikke en utbyggingsavtale kunne fremforhandles før et vedtak etter § 64 a, foreligger. Komiteen vil videre understreke at kommunen må ha fattet vedtak som angir kommunens forutsetninger.

Videre mener komiteen at utbyggingsavtaler må være forankret i kommuneplanen, slik at nødvendig forutsigbarhet sikres. Komiteen er også av den oppfatning at berørte grupper og interesser må sikres nødvendig medvirkning.

Komiteen mener også at det er riktig å flytte kravet til at kommunene skal tilrettelegge for medvirkning til § 64 a, som et generelt prinsipp, i stedet for at det skal være knyttet til oppstart av avtaleforhandlingene.

Komiteen fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

§ 64 a annet ledd skal lyde:

Kommunen skal legge til rette for medvirkning av berørte grupper og interesser."

5.4 Ny § 64 b. Avtalens innhold

5.4.1 *Sammendrag*

Forslaget til § 64 b setter grenser for hvilke forpliktelser avtalen kan pålegge utbygger/grunneier. Utgangspunktet for departementets forslag er et ønske om å hindre uheldige utslag av utbyggingsavtaler. Det siktes da særlig til avtalevilkår som legger for stort press på økonomien i utbyggingsprosjekter, med de følger dette kan få for utbyggingsprosjektenes gjennomførbarhet, byggekostnader, tomtepriser og boligpriser. Samtidig skal reglene være fleksible, slik at kommune og grunneier/utbygger i størst mulig grad kan komme frem til avtaler som er egnet til å få gjennomført planen og utbyggingsprosjektet.

Departementets forslag innebærer ikke et absolutt forbud mot vilkår som kan forplikte utbygger/grunneier til å bidra til såkalt "sosial infrastruktur", som skoler og barnehager. Den viktigste grunnen til

dette er at det er svært vanskelig å lage presise og anvendelige avgrensninger.

Utgangspunktet for hva som kan avtales gis i første ledd, som bestemmer at avtalene kan gjelde forhold som kommunen har gitt bestemmelser om i arealdelen til kommuneplan, reguleringsplan eller byggelsesplan. Både Bygningslovutvalget og Planlovutvalget foreslår en slik regel. Bestemmelsen innebærer at avtalen ikke kan utvide kommunens planmyndighet eller legge strengere føringer for det enkelte prosjekt enn det som ligger i planen. Avtalen kan imidlertid presisere innholdet i planbestemmelser. Oppfyllelsen av forutsetninger, f.eks. i rekkefølgekrav, omfattes ikke av første ledd. Eventuelle vilkår i avtale ut over planens bestemmelser kan bare skje etter særskilt angitte hjemler, jf. andre, tredje og fjerde ledd.

Formuleringen "har gitt" forutsetter at planen er vedtatt før avtalen blir rettslig bindende. Avtalen kan altså ikke foregripe planvedtak.

Andre ledd gir kommunen adgang til å regulere boligpolitiske forhold og bygnings utforming i utbyggingsavtale, f.eks. krav til universell utforming.

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

Etter andre punktum kan avtalen gi kommunen eller andre rett til å kjøpe en andel av boligene. Det forutsettes at ervervet skjer til markedspris, altså samme pris som utbygger ville fått ved ordinært salg under de samme forutsetningene.

Tredje ledd åpner for at det kan avtales at grunneier/utbygger skal besørge eller helt eller delvis bekoste tiltak som skal avhjelpe offentlige behov som skapes av utbyggingen.

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

Med formuleringen "besørge eller helt eller delvis bekoste" gis partene anledning til å velge om utbygger skal sørge for den fysiske gjennomføringen av det avtalte tiltaket, eller bidra økonomisk til kommunens gjennomføring av tiltaket.

Tredje ledd stiller opp kriterier for hvilke tiltak utbygger skal kunne påta seg gjennom avtale.

Hovedkriteriet er at tiltaket er nødvendig for gjennomføringen av planvedtak, jf. tredje ledd første punktum. For å være nødvendig må tiltaket ha saklig sammenheng med gjennomføringen av planen. Utbyggingen må være den direkte foranledningen til behovet for ytelsen, slik at det er en relevant og nær

sammenheng mellom ytelsen og planens innhold. Ytelsen må tjene interessene i utbyggingsområdet (veg, barnehage, parkområde) eller avhjelpe skadevirkninger eller ulemper av den konkrete utbyggingen.

Av annet punktum følger at det i tillegg til et nødvendighetskrav også foreligger et krav om forholdsmessighet. Kostnaden eller omfanget av de tiltak som grunneier/utbygger lovlig kan besørge skal for det første vurderes opp mot selve utbyggingens art og omfang.

Lovforslaget innebærer ikke et absolutt forbud mot såkalt "sosial infrastruktur", men slike vilkår kan etter departementets mening kun tenkes i spesielle tilfeller. Dette følger blant annet av at tiltaket må være nødvendig for gjennomføring av planvedtak. Selv om nye boliger, og dermed nye innbyggere, kan sies å medføre behov for flere skoleplasser, er dette alene ikke tilstrekkelig til å si at bidrag til skole er nødvendig for gjennomføring av planvedtak. Tilførsel av skoleplasser vil uansett ikke være "nødvendig" før den eksisterende og planlagte kapasiteten på stedet er sprengt eller vil bli det som følge av utbyggingen.

Departementets forslag til andre punktum krever videre at utbyggers ytelse må stå i rimelig forhold til de bidrag eller byrder avtalene medfører for kommunen. Det skilles mellom kommunens bidrag til gjennomføringen av planen og forpliktelser etter avtalen. Regelen formål er å sørge for balanserte avtaler.

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. Også når det forholder seg slik, vil det kunne være grunnlag for å utvide rammene for en utbyggingsavtale.

Med betegnelsen "kommunens forpliktelser etter avtalen" siktes det til ytelser fra kommunen av rendyrket privatrettslig karakter. Avtalen kan f.eks. 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. Det samme vil gjelde andre avtaler om salg eller tjenester.

I fjerde ledd foreslås en regel om forskuttering. Utbygger kan etter forslaget uansett påta seg å forskuttede kommunens utgifter for et aktuelt tiltak. Kommunen skal da etter en nærmere avtalt plan betale tilbake utgiftene. Der utbygger besørger oppføringen er det en forutsetning at tiltaket som forskuttes skal overtas av kommunen. Tidspunktet må avtales, men bør i utgangspunktet fremgå av kommunalt utbyggingsprogram e.l., jf. § 64 a. Forskuttering kan i utgangspunktet skje for alle kommunale tiltak som

er nødvendige for gjennomføringen av planvedtak. Tiltaket skal være en følge av utbyggingsprosjektet. Vilkår om forskuttering i en utbyggingsavtale kan altså bare gjelde tiltak som f.eks. ut fra rekkefølgekrav anses nødvendige for gjennomføringen av det aktuelle planvedtaket. Der tiltaket ikke har slik sammenheng med gjennomføring av plan, er det etter departementets mening mer hensiktsmessig at avtalen inngås separat, f.eks. som en OPS-avtale.

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

5.4.2 *Komiteens merknader*

Komiteen vil beholde § 64 b første ledd uendret, men vil endre andre ledd slik at det presiseres at der en utbyggingsavtale gir kommunen forkjøpsrett til et visst antall boliger, så skal det skje til gjeldende markedspris.

Komiteen fremmer følgende forslag:

"§ 64 b annet ledd skal lyde:

Avtalen kan også regulere antall boliger i ett område, største og minste boligstørrelse, og nærmere krav til bygningenes utforming der det er hensiktsmessig. Avtalen kan også regulere at kommunene eller andre skal gis fortrinnsrett til å kjøpe en andel av boligene til markedspris."

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Senterpartiet, ser det ikke som hensiktsmessig at anlegg for energiforsyning skal kunne være en del av en utbyggingsavtale.

Flertallet ser det også som lite ønskelig at utbyggingsavtale skal kunne omfatte forskuttering og går imot Regjeringens forslag vedrørende dette punkt.

Flertallet fremmer følgende forslag:

"§ 64 b tredje til femte ledd skal lyde:

Avtale kan også gå ut på at utbygger eller grunneier skal besørge eller helt eller delvis finansiere veg, annet anlegg for offentlig kommunikasjon, vanntilførsel og avløp og fellesarealer, som kommunen påviser er nødvendig for å gjennomføre utbyggingen. Slike tiltak skal tjene interessene i utbyggingsområdet og stå i rimelig forhold til utbyggingens art og omfang. Med veg forstås kjørebane med fortau og snuplasser, gangveg, sykkelsti, turveg og offentlig plass, hvor private avkjørsler er tillatt. Avtalen kan også gjelde avbøtende tiltak, jf. § 33-2.

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

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

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti vil ikke innføre et absolutt lovforbud mot bruk av sosial infrastruktur i tråd med sine begrunnelser under kapittel 1.2. Disse medlemmer vil presisere at vilkår for bruk av utbyggingsavtaler kun skal skje i spesielle tilfeller. Tiltaket må være nødvendig for å gjennomføre planvedtak. Etter disse medlemmers oppfatning er det for eksempel ikke nok å si at nye boliger medfører behov for nye skoleplasser før eksisterende kapasitet er sprengt eller vil bli det som følge av utbyggingen. Utbygger kan heller ikke gjennom utbyggingsavtaler pålegges å finansiere mer enn det behovet som utbyggingen konkret medfører.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti viser også til sine respektive merknader under kapittel 4.2 for sin forståelse av innholdet i utbyggingsavtaler. Videre vil disse medlemmer også i lovteksten ytterligere presisere at kostnader som belastes utbygger eller grunneier må stå i forhold til den belastning den aktuelle utbygging påfører kommunen.

Disse medlemmer fremmer derfor følgende forslag:

"§ 64 b tredje og fjerde ledd skal lyde:

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

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

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, mener grunneier/utbygger ikke skal kunne pålegges å finansiere offentlig eid eller drevet sosial infrastruktur, så som skoler, barnehager og sykehjem m.m. Flertallet mener at Regjeringens forslag åpner for dette og at det derfor også gjennom forskrifter

må fremgå at det ikke kan inngås avtale om bidrag eller forskuttering av denne type infrastruktur. Forskriftene som fastslår dette skal være på plass når loven trer i kraft, og flertallet ber Regjeringen informere Stortinget på egnet måte om dette før lov og forskrift trer i kraft.

Flertallet fremmer forslag om dette under kap. 5.7.2.

5.5 Ny § 64 c. Saksbehandling og offentlighet

5.5.1 Sammendrag

Forslag til § 64 c inneholder regler som skal sørge for gjennomsiktighet og en god prosess. Forslaget følger i hovedsak § x-4, men inneholder også en rekke elementer fra Planlovutvalgets forslag til § 18-4. En viktig side av utbyggingsavtaler er at kommunens rolle som forhandlingspart er knyttet til rollen som plan- og bygningsmyndighet. Tilbud om ytelser fra utbygger kan tenkes å påvirke kommunen til å fatte vedtak i tråd med grunneiers/utbyggers ønsker, og føre til at andre hensyn som skal ivaretas i en forsvarlig planprosess kommer under press. Det kan oppstå mistanke om at andre hensyn ikke tillegges tilstrekkelig vekt.

Etter første ledd første punktum skal oppstart av forhandlinger om utbyggingsavtale kunngjøres. Dette vil bidra til at tredjeparter blir oppmerksomme på forhandlingene. De kan således følge med på planleggingsprosessen og avtaleprosessen, og reagere der de mener deres interesser påvirkes. Andre punktum trekker opp generelle føringer for kommunens forhandlinger, ved å presisere kommunens plikt til å innhente synspunkter fra berørte og legge til rette for deltakelse.

Andre ledd regulerer tilfellene der avtaler går ut over det kommunen ensidig kan pålegge gjennom plan. I slike tilfeller skal avtalen legges ut til eget ettersyn, slik at berørte tredjeparter gjøres kjent med avtalen.

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

Fjerde ledd fanger opp tilfeller der partene i ettertid blir enige om at det er ønskelig med endringer i allerede inngått utbyggingsavtale.

Femte ledd bestemmer at kommunen ikke kan inngå bindende utbyggingsavtale før arealplan er vedtatt. Forhandlinger kan skje parallelt med behandlingen av plan, før plan er vedtatt, mens endelig avtale må avvete planvedtaket. Formålet er å unngå en

forhåndsbinding av kommunens planmyndighet, herunder å sikre at planprosessen etter loven er fullført før avtalen formaliseres.

Regelen om kunngjøring innebærer at alle utbyggingsavtaler skal kunngjøres, selv om hoveddelen av avtalen er av utelukkende privatrettslig karakter, og at innslaget av myndighetsutøvelse er lite.

5.5.2 *Komiteens merknader*

Komiteen viser til forslag under kap. 5.3.2. Komiteen fremmer følgende forslag:

"§ 64 c første ledd skal lyde:

Kommunen skal kunngjøre oppstart av forhandlinger om utbyggingsavtale."

Komiteen mener det er viktig at lovverket sikrer gjennomslagskraft og en god prosess og at oppstart av forhandlinger om utbyggingsavtaler kunngjøres. Dette vil sikre at berørte tredjepart gjøres oppmerksom på at slike forhandlinger vil finne sted. Det er også etter komiteens oppfatning viktig at tredjepart sikres rett til innsyn i avtaler der avtaler går ut over det kommunen ensidig kan pålegge gjennom plan. Kommunene kan heller ikke inngå bindende utbyggingsavtale før arealplan er vedtatt. Komiteen mener at alle avtaler skal kunngjøres.

5.6 *Ny § 64 d. Klage*

5.6.1 *Sammendrag*

Departementet har vurdert spørsmålet om klagerett prinsipielt og praktisk, og foreslår en lovbestemmelse som slår fast at avtalene ikke kan påklages. Resultatet blir at eventuelle uoverensstemmelser avgjøres av domstolene. Departementets forslag avviker således fra både Planlovutvalgets og Bygningslovutvalgets forslag. Hvorvidt utbyggingsavtaler bør kunne påklages er et komplisert og prinsipielt viktig spørsmål. Avtalene ligger i grenseland mellom privat rett der partene innenfor vide rammer kan binde seg gjennom eget samtykke, og offentlig rett der det gjelder til dels stramme rammer for beslutningenes tilblivelse og innhold.

Når det gjelder tredjepartsinteresser som berøres av utbyggingen, har departementet funnet større grunn til å vurdere klagerett. Disse partene er som oftest ikke direkte representert ved forhandlingene om utbyggingsavtale, og interessene kan være i strid med de interessene som ligger til grunn for avtalen. Når departementet ikke foreslår klagerett for disse partene, har dette sammenheng med at det ikke er avtalen, men de offentlige vedtak avtalen knytter til, som er avgjørende for tredjepartsinteressene. Der avtalen er direkte knyttet til gjennomføring av plan, kan avtalen ikke gå lenger enn det som er lovlig vedtatt, jf. § 64 b

første ledd. Også der det hevdes at de "fordeler" kommunen oppnår gjennom avtalen har ført til at andre hensyn har blitt skadelidende, er det ikke avtalen selv som legger direkte føringer for tredjemannsinteressene, men plan eller eventuelt byggetillatelse. Disse offentlige beslutningene kan påvirkes eller eventuelt påklages etter reglene som gjelder for dem. Departementet anser for øvrig at hensynet til tredjemannsinteressene styrkes betydelig gjennom forslaget til saksbehandlingsregler i § 64 c, ved at kunnskap om avtalene vil gjøre muligheten for reell deltagelse i debatten mulig.

Etter andre ledd har utbygger/grunneier frist for å gå til søksmål om gyldigheten av hele eller deler av avtalen. Fristen er satt til det tidspunkt det gis rammetillatelse for det byggeprosjektet avtalen gjelder. Grunnen til at grensen settes her er at departementet ellers ser en fare for at en kommune i god tro baserer planvedtak og eventuelle forpliktelser på forventede ytelser etter avtalen. Hvis disse ytelsene faller bort etter at rammetillatelse er gitt, vil kommunen ikke kunne endre planen, noe som kan gi uheldige konsekvenser for kommunen.

Departementet kan ikke se at en utbyggingsavtale lovlig kan innebære at kommunen har fraskrevet seg sin myndighet etter reglene i plan- og bygningsloven. Om en endring av planvedtak (som ligger til grunn for avtalen) kan få konsekvenser for kommunen må vurderes ut fra avtalen, med de begrensninger som følger av den ulovfestede læren om forhåndsbinding av forvaltningsmyndighet.

5.6.2 *Komiteens merknader*

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, støtter Regjeringens forslag om at avtaler ikke skal kunne påklages, og at eventuelle uoverensstemmelser skal avgjøres av domstolene. Dette vil etter flertallets oppfatning sikre den beste behandlingen av eventuelt uoverensstemmelser mellom kommune og utbygger/grunneier. Flertallet mener at utbyggers rett til å reise søksmål om gyldigheten av en avtale ikke må begrenses til å måtte skje før kommunen har gitt rammetillatelse for det tiltaket som avtalen gjelder.

Flertallet fremmer derfor følgende forslag:

"§ 64 d skal lyde:

§ 64 d Klage

Utbyggingsavtaler kan ikke påklages.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet er av den oppfatning at utbyggingsavtaler bør kunne påklages av utbygger eller grunneier eller tredjepart som er part i avtalen.

Disse medlemmer legger til grunn at en utbyggingsavtale er å anse som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2.

Disse medlemmer viser til at både Planlovutvalget og Bygningslovutvalget har foreslått en bestemmelse om ny vurdering, omgjøring eller rett til å klage på en inngått utbyggingsavtale. Planlovutvalgets forslag er ikke bygget på spesifikke regler for klage, men utvalgets forslag bygger på at en utbyggingsavtale er å anse som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2, og at den alminnelige klageadgangen etter forvaltningsloven følgelig ligger til grunn for utbyggingsavtaler.

Disse medlemmer har merket seg at Bygningslovutvalget foreslår mer spesifikke lovregler for klage over utbyggingsavtaler, jf. utkastet til § x-5 første ledd der det heter at grunneier eller utbygger som er part i avtalen og andre med rettslige klageinteresser kan påklage avgjørelsen om utbyggingsavtalen etter reglene i plan- og bygningsloven § 15. Utvalget foreslår at det ikke er klageadgang på forhold som det er adgang til å klage over i planvedtaket.

Disse medlemmer mener det er mest hensiktsmessig at det finnes en forvaltningsrettslig klageadgang slik utvalgene foreslår.

Disse medlemmer mener man ikke kan utelukke at den private part i noen tilfeller under forhandlingene kan føle et sterkt press for å påta seg betydelige infrastrukturforpliktelser som det kan vise seg blir svært vanskelige eller umulige å gjennomføre av ulike grunner. I slike tilfeller synes det ikke tilfredsstillende bare å kunne henvide den private part til domstolene for å få hjelp til å få kjent avtalen ugyldig i ettertid.

Disse medlemmer mener det kan være uheldig fullt ut å avskjære den klageretten som private i alminnelighet har i de tilfeller hvor det offentlige gjennom sin myndighetsutøvelse pålegger private forpliktelser og oppgaver. Dersom eneste klagemulighet på utbyggingsavtale skal begrenses til henvisning til domstolene kan det i noen tilfeller være både tyngende og bli svært kostbar for den enkelte grunneier og utbygger.

Disse medlemmer mener klagemuligheter kan være viktig i de tilfeller der det oppstår tvil om kommunen i sin endelige avgjørelse, vedtakelsen av utbyggingsplanen, har holdt seg innenfor de begrensninger for hva som kan inngås avtale om og som kan påklages. I de tilfeller der det kan reises tvil om de foreskrevne saksbehandlingsregler og prinsipper og gjeldende lovbestemmelser om utbyggingsavtaler er blitt fulgt i forbindelse med kommunens vedtak bør det være klagegrunn. I slike tilfeller vil en forvaltningsrettslig klagerett ofte kunne være en bedre løsning enn å måtte henvises til det ordinære rettsapparatet. Hvorvidt noen av partene ikke ønsker å inngå

utbyggingsavtale skal imidlertid ikke være grunnlag for klage.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"§ 64 d skal lyde:

§ 64 d. Klage og omgjøring

Grunneier eller utbygger som er part i avtalen og andre med klageinteresser kan påklage avgjørelse om utbyggingsavtaler etter reglene i plan- og bygningsloven § 15. Det kan allikevel ikke klages på forhold som det er adgang til å klage over i planvedtak. Klageinstansen kan stadfeste eller oppheve avgjørelse om utbyggingsavtale.

For omgjøring av avgjørelse om utbyggingsavtale gjelder reglene i §§ 20-5 siste ledd og 28-1 så langt omgjøringsspørsmålet gjelder forhold som kommunene har gitt bestemmelser om i arealdelen til kommuneplanen, områdeplan eller detaljplan. Andre endringer i utbyggingsavtaler følger reglene om statlig organs omgjøring av kommunale enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 35 andre til femte ledd."

5.7 Ny § 64 e. Forskrifter

5.7.1 *Sammendrag*

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

5.7.2 *Komiteens merknader*

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til merknader foran under kap. 5.4.2 og fremmer følgende forslag:

"§ 64 e skal lyde:

§ 64 e. Forskrifter

Departementet kan gi ytterligere regler om krav til avtaleinngåelsen, typer av tiltak som kan omfattes,

herunder at nærmere angitte tiltak ikke kan inngå i avtale, og hvordan avtalevilkårene skal gjennomføres."

"Stortinget ber Regjeringen på egnet måte informere Stortinget om utformingen av forskrift om utbyggingsavtaler før lov og forskrift trer i kraft."

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti viser til at det behov for ytterligere presiseringer av innhold og bruk av utbyggingsavtaler gjennom forskrifter og veiledning. Etter disse medlemmers oppfatning er det viktig at forskrifter og veiledning er på plass ved ikrafttreden av lovverket for utbyggingsavtaler. Disse medlemmer mener det også er viktig å foreta en gjennomgang av lovverk, forskrifter og veiledning etter en tid, for å sikre at disse er i henhold til intensjonene i lovforslaget.

Disse medlemmer støtter Regjeringens forslag til forskriftshjemmel. Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"§ 64 e skal lyde:

§ 64 e. Forskrifter

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

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

5.8.1 Sammen drag

I og med at reglene om utbyggingsavtaler setter rammer for kommunens avtaler i plan- og byggesaker, er det etter departementets mening klart at kommunene ikke bør kunne dispensere fra reglene i medhold av § 7. Departementet antar at dispensasjon uansett ikke vil være mulig, men foreslår i første ledd allikevel en regel for å presisere dette.

I andre ledd åpnes det for at departementet under visse omstendigheter kan samtykke til at reglene i plan- og bygningslovens nye kapittel XI-A fravikes for konkrete utbyggingsprosjekter.

Regelen åpner ikke for at departementet unntar geografiske (hele eller deler av kommuner) eller tematiske (avtaleyper) områder fra reglene. Slike generelle unntak bør eventuelt følge av forskrift.

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

5.8.2 Komiteens merknader

Komiteen slutter seg til Regjeringens forslag.

5.9 Ikrafttreden. Overgangsordninger

5.9.1 Sammen drag

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

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

5.9.2 Komiteens merknader

Komiteen slutter seg til Regjeringens forslag.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti mener det er viktig å sikre en rask ikrafttreden av lovverket, for å forhindre at kommuner spekulerer i å fremtvinge utbyggingsavtaler som er i strid med intensjonene i lovforslaget, før den tid.

6. KONSEKVENSER

6.1 Sammen drag

Det er et viktig prinsipp for departementet at boligkjøpere ikke blir sittende med regningen for tiltak som i prinsippet skal betales med kommunens skatteinntekter. Boligprisen i det enkelte prosjektet vil på kort sikt i hovedsak være bestemt av markedsprisen. Utbyggere kan mao. ikke sette boligprisen nevneverdig høyere enn prisen for andre boliger av tilsvarende kvalitet i samme område. Unntaket er hvis utbyggingsavtaler fører til kvalitetsøkning på boliger og boområder. Dette vil kunne føre til prisøkning, men det bør da være sammenheng mellom merkostnader og økt kvalitet.

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

For byggebransjen er det av særlig betydning at det skapes større forutsigbarhet ved at kommunene

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

6.2 Komiteens merknader

Komiteen mener det er viktig å skape forutsigbarhet og klare rammer for hva kommunene kan kreve overfor utbygger eller grunneier gjennom utbyggingsavtale.

Komiteen mener det er viktig å forhindre at urimelige utbyggingsavtaler skal kunne bidra til at det skapes høyere boligpriser enn nødvendig. Klargjørende lovmessige rammer som regulerer bruken av utbyggingsavtaler vil derfor på sikt være til fordel både for boligkjøper, utbygger og kommunen. Dette fordi alle parter vil få økt forutsigbarhet i både økonomisk, politisk- og juridisk sammenheng.

Komiteen mener at denne målsetting best oppnås ved at det legges opp til en lovregulering som klarere enn Regjeringens forslag avgrensner hva partene kan forvente seg i de tilfeller utbyggingsavtale kommer til anvendelse.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti viser til sine merknader og forslag, og mener dette vil sikre at boligkjøper ikke ilegges urimelige ekstrakostnader. Disse medlemmer mener at et totalforbud mot utbyggingsavtaler for sosial infrastruktur, vil ha den negative konsekvens at boligbygging, særlig i pressområder, kan bli utsatt på ubestemt tid eller i verste fall ikke finne sted i det hele tatt. Det vil ramme boligbyggingen. Disse medlemmer vil påpeke at det også vil bidra til å presse boligprisene oppover, til ugunst for boligkjøper. Etter disse medlemmers oppfatning vil et vedtak i tråd med disse medlemmers forslag best ivareta både kommuners, utbyggeres og boligkjøperes interesser både på kort og lengre sikt.

7. FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti:

Forslag 1

§ 64 b tredje og fjerde ledd skal lyde:

Avtalen kan også gå ut på at grunneier eller utbygger skal besørge eller helt eller delvis bekoste til-

tak som er nødvendige for gjennomføringen av planvedtak. Slike tiltak må stå i rimelig forhold til utbyggings art og omfang og kommunens bidrag til gjennomføringen av planen og forpliktelser etter avtalen. Kostnadene som belastes utbygger eller grunneier til tiltaket må stå i forhold til den belastning den aktuelle utbygging påfører kommunen.

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

Forslag fra Høyre og Kristelig Folkeparti:

Forslag 2

§ 64 e skal lyde:

§ 64 e. Forskrifter

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

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 3

§ 64 skal lyde:

§ 64 Definisjon. Adgangen til å inngå utbyggingsavtale

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

Kommunene kan inngå utbyggingsavtale innenfor de rammer som gjelder for offentlig anskaffelse og med de begrensninger som følger av reglene i dette kapitlet.

Forslag 4

§ 64 d skal lyde:

§ 64 d. Klage og omgjøring

Grunneier eller utbygger som er part i avtalen og andre med klageinteresser kan påklage avgjørelse om utbyggingsavtaler etter reglene i plan- og bygningsloven § 15. Det kan allikevel ikke klages på forhold som det er adgang til å klage over i planvedtak. Klageinstansen kan stadfeste eller oppheve avgjørelse om utbyggingsavtale.

For omgjøring av avgjørelse om utbyggingsavtale gjelder reglene i §§ 20-5 siste ledd og 28-1 så langt omgjøringsspørsmålet gjelder forhold som kommunene har gitt bestemmelser om i arealdelen til kom-

muneplanen, områdeplan eller detaljplan. Andre endringer i utbyggingsavtaler følger reglene om statlig organs omgjøring av kommunale enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 35 andre til femte ledd.

8. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Odelstinget til å gjøre slike

vedtak:

A.

Vedtak til lov

om endringer i plan- og bygningsloven
(utbyggingsavtaler)

I

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

§ 8 skal lyde:

§ 8. *Delegasjon av kommunestyrets myndighet*

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

Nytt kapittel XI-A skal lyde:

Kap. XI-A Utbyggingsavtaler

§ 64. *Definisjon*

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

§ 64 a. *Forutsetninger for bruk av utbyggingsavtaler*

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

Kommunen skal legge til rette for medvirkning av berørte grupper og interesser.

§ 64 b. *Avtalens innhold*

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

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

Avtalen kan også gå ut på at utbygger eller grunneier skal besørge eller helt eller delvis finansiere veg, annet anlegg for offentlig kommunikasjon, vanntilførsel og avløp og fellesarealer, som kommunen påviser er nødvendig for å gjennomføre utbyggingen. Slike tiltak skal tjene interessene i utbyggingsområdet og stå i rimelig forhold til utbyggingens art og omfang. Med veg forstås kjørebane med fortau og snuplasser, gangveg, sykkelsti, turveg og offentlig plass, hvor private avkjørsler er tillatt. Avtalen kan også gjelde avbøtende tiltak, jf. § 33-2.

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

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

§ 64 c. *Saksbehandling og offentlighet*

Kommunen skal kunngjøre oppstart av forhandlinger om utbyggingsavtale.

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

Når utbyggingsavtale er inngått, skal denne kunngjøres.

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

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

§ 64 d. *Klage*

Utbyggingsavtaler kan ikke påklages.

§ 64 e. *Forskrifter*

Departementet kan gi ytterligere regler om krav til avtaleinngåelsen, typer av tiltak som kan omfattes, herunder at nærmere angitte tiltak kan inngå i avtale og hvordan avtalevilkårene skal gjennomføres.

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

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

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

II

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

Lovens bestemmelser kommer ikke til anvendelse på avtaler som er inngått før lovens ikrafttredelse.

B.

Stortinget ber Regjeringen på egnet måte informere Stortinget om utformingen av forskrift om utbyggingsavtaler før lov og forskrift trer i kraft.

Oslo, i kommunalkomiteen, den 6. april 2005

Magnhild Meltveit Kleppa

leder

Torbjørn Andersen

ordfører

Vedlegg 1**Brev fra Kommunal- og regionaldepartementet v/statsråden til kommunalkomiteen,
datert 8. mars 2005****Ot.prp. 22 (2004-2005) Om lov om endringer i plan- og bygningsloven (utbyggingsavtaler). Lovteknisk bistand.**

Jeg viser til brev fra Stortingets Kommunalkomiteé datert 2. mars 2005. Komiteén ber departementet om å utarbeide et alternativt lovforslag som tar hensyn til:

Det sondres mellom sosial og teknisk infrastruktur i lovreguleringen av utbyggingsavtaler, slik at utbyggingsavtaler kun kan omfatte tiltak som kan defineres som teknisk infrastruktur, jf. Planlovutvalgets forslag § 18-1.

Med hensyn til utbyggingsavtalens innhold legges Planlovutvalgets utkast til grunn, jf. § 18-2.

Det gis adgang til å påklage avgjørelse om utbyggingsavtale, jf. Bygningslovutvalgets forslag § x-5.

Lovforslag med merknader

Innledningsvis bemerkes at et slikt lovforslag har et helt annet utgangspunkt enn departementets forslag i Ot.prp. 22 (2004-2005), i forhold til bl.a. oppbygning, intensjoner og lovteknisk metode. Det innebærer at både motiver og konsekvensvurderinger i proposisjonen får liten overføringsverdi til det nye lovforslaget. Det påpekes at lovforslaget nedenfor er utarbeidet innenfor en knapp tidsramme, og derfor ikke konsekvensvurdert. Videre er heller ikke Planlovutvalgets forslag konsekvensutredet ut over merknadene i Ot.prp. 22 (2004-2005), jf. særlig kapittel 4.2.5.

Departementet forstår henvendelsen slik at komiteén ønsker at det utarbeides et fullstendig regelsett basert på forutsetningene som er listet opp ovenfor. I dette nye forslaget foreslår departementet at proposisjonens struktur mht. plassering i plan- og bygningsloven mv. beholdes. Det er for øvrig gjort enkelte endringer i forhold til Ot.prp. 22 som følge av komiteens forslag, ut over de endringer som er etterspurt av komiteén. Departementet foreslår at kravet om et forutgående kommunalt vedtak i § 64a tas ut. Grunnen er at rammene i forslaget til § 64a er så snevre at det forutgående vedtak vil ha svært liten funksjon. Ulempene ved å kreve et slikt vedtak, særlig det at slike vedtak kan virke kompliserende og tidkrevende i saksbehandlingen, får da overvekt.

*Nytt Kapittel XI-A**§ 64 Definisjon. Adgangen til å inngå utbyggingsavtale*

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

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

Merknad

Forslaget tilsvarende Planlovutvalgets forslag til § 18-2. Første ledd annet punktum medfører at alle forvaltningslovens regler om saksbehandling, klage og omgjøring mv. gjelder for avtalene, med unntak av de særlige reglene om klage komiteén ønsker, jf. nedenfor under § 64c.

§ 64a Utbyggingsavtalens innhold

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

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

Avtale kan også gå ut på at tiltakshaver skal besørge eller helt eller delvis finansiere veg, annet anlegg for offentlig kommunikasjon, anlegg for energiforsyning, vanntilførsel og avløp, og fellesarealer, som kommunen påviser er nødvendig for å gjennomføre utbyggingen. Med veg forstås kjørebane med fortau og snuplasser, gangveg, sykkelsti, turveg og offentlig plass, hvor private avkjørsler blir tillatt. Avtalen kan også gjelde avbøtende tiltak, jf. § 33-2.

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

Merknad

Første og annet ledd foreslås videreført fra lovforslaget i proposisjonen, men det presiseres i lovtek-

sten at en eventuell forkjøpsrett til kommunen skal skje til markedspris.

Tredje ledd og fjerde setter rammer for privates ytelse til kommunen, og tilsvarende i utgangspunktet Planlovutvalgets forslag til § 18-1. Forslaget til § 64a skiller seg i ordlyden fra Planlovutvalgets § 18-1 ved at kommunen ikke ensidig kan gjøre planvedtak eller tillatelser betinget av opparbeiding eller finansiering av infrastrukturen. Slike tiltak kan inngå i avtale, jf. første strekpunkt i komitéens brev, men etter Planlovutvalgets motiver innebærer § 18-1 at avtalene i hovedsak ikke kan gå lenger enn det utbygger uansett kan ha plikt til å opparbeide.

Tredje ledd siste punktum viser til någjeldende § 33-2 om konsekvensutredninger i plan- og bygningsloven. Dette erstatter Planlovutvalgets forslag til henvisning til § 1-9. Regelen er ikke kommentert i motivene til § 18-1, men legger etter all sannsynlighet opp til at avtalen også kan avbøte vesentlige konsekvenser for miljø, naturressurser eller samfunn som vil følge av tiltaket.

Til orientering åpner ikke tredje ledd for forskuttering ut over de rammene bestemmelsen trekker for opparbeiding av infrastrukturtiltak eller økonomiske bidrag.

§ 64b Saksbehandling og offentlighet

Kommunen skal legge til rette for medvirkning av berørte grupper og interesser.

Kommunen skal kunngjøre oppstart av forhandlinger om utbyggingsavtale.

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

Når utbyggingsavtale er inngått, skal denne kunngjøres.

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

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

Merknad

Med unntak av en redaksjonell endring, tilsvarende dette forslaget i proposisjonen.

§ 64c Klage og omgjøring

Grunneier eller utbygger som er part i avtalen og andre med rettslig klageinteresse kan påklage avgjø-

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

For omgjøring av avgjørelse om utbyggingsavtale gjelder reglene i §§ 20-5 siste ledd og 28-1 så langt omgjøringsspørsmålet gjelder forhold som kommunen har gitt bestemmelser om i arealdel til kommuneplan, områdeplan eller detaljplan. Andre endringer i utbyggingsavtaler følger reglene om statlig organs omgjøring av kommunale enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 35 andre til femte ledd.

Merknad

§ 64c tilsvarende Bygningslovutvalgets forslag til § x-5. Departementet bemerker at behovet for klageadgang er svekket i forhold til lovforslaget i proposisjonen, siden avtalenes rammer i hovedsak ikke går lenger enn det utbygger/grunneier uavhengig av avtale er pliktig å opparbeide. I annet ledd er Bygningslovutvalgets henvisning til Planlovutvalgets forslag til §§ 11-8 og 12-5 byttet ut med den tilsvarende regelen i §§ 20-5 siste ledd og 28-1.

§ 64d Forskrifter

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

Merknad

Innefor rammene som foreslås, er spillerommet for forskrifter og behovet for bestemmelsen lite. Departementet foreslår allikevel at bestemmelsen beholdes, for å dekke eventuelle behov for regler om avtaleinngåelse mv. samt justeringer for typer av tiltak innenfor rammene i § 64a.

§ 64e. Dispensasjon. Samtykke til å fravike reglene

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

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

Merknad

Forslaget er likelydende med forslaget i proposisjonen. Departementet anbefaler at dette videreføres.

Vedlegg 2

Brev fra Kommunal- og regionaldepartementet v/statsråden til kommunalkomiteen, datert 4. april 2005

Forespørsel om lovteknisk bistand til Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) fra Sosialistisk Venstrepartis stortingsgruppe

Jeg viser til brev datert 29. mars 2005 fra Sosialistisk Venstrepartis stortingsgruppe. Spørsmålene lyder:

"§ 64 d. i forslaget slår fast at søksmål ikke kan reises etter at kommunen har gitt rammetillatelse.

1a. Hvordan kan paragrafen utformes for å gi utbygger eller grunneier mulighet til å reise søksmål, men likevel slik at alle parter er forpliktet til å følge opp avtalen forpliktelsene i avtalen inntil rettskraftig som eventuelt skulle fastslå noe annet?

1b. Hvordan ville paragrafen utformes for å gi utbygger eller grunneier mulighet til å reise søksmål inntil alle elementer av utbyggingsavtalen var oppfylt, men likevel slik at alle parter er forpliktet til å følge opp avtalen forpliktelsene i avtalen inntil rettskraftig som eventuelt skulle fastslå noe annet?

Diskusjonen knyttet til § 64b går blant annet på såkalt "sosial infrastruktur".

2a. Hvordan kan nytt ledd i paragrafen utformes for å gi departementet ansvar for/myndighet til å gjennom forskrift fastslå hvilke type tiltak som under enhver omstendighet ikke kan ytes bidrag til fra utbygger/grunneier etter 1-3 ledd?

2b. Hvordan kan nytt ledd i paragrafen utformes for å gi departementet ansvar for/myndighet til å gjennom forskrift fastslå hvilke type tiltak som under enhver omstendighet ikke kan ytes bidrag til fra utbygger/grunneier etter 1-3, men heller ikke etter 4. ledd?

3. I hvilken grad vil 3. part berørt av utbyggingsavtalen ha reell mulighet til å klage på reguleringsvedtak eller annet kommunalt enkeltvedtak knyttet opp mot utbyggingsavtalen, begrunnet i denne, etter at denne er underskrevet?"

1. Adgangen til å gå til søksmål - § 64 d

Sperren mot søksmål etter at byggetillatelse er gitt tas i forslaget her ut. Det foreslås ikke en regel som eksplisitt åpner for søksmål, siden en slik adgang vil foreligge der den ikke er innskrenket.

Departementet forstår formålet med forslagene skissert i 1a og 1b slik at utbygger ikke skal avskjæres søksmålsrett der byggetillatelse er gitt. Samtidig skal ikke en tvist om avtalen eller deler av avtalen medføre at lovlige avtalevilkår som er viktige for gjennomføringen av planen ikke blir gjennomført.

Regulering av dette kan gripe inn i utformingen av avtalevilkår og gjennomføringen av avtale. Det er videre betenkeligheter knyttet til å gi en rett til å kreve full gjennomføring av avtalen, også der deler av avtalen åpenbart pålegger større forpliktelser enn det som følger av § 64 b. Partene bør også kunne avtale nærmere hvordan tvisten skal håndteres. Hvis kommunen ikke samtykker, vil gjennomføring kunne kreves for vilkår som ikke er åpenbart i strid med § 64 b. Kommunen løper da en risiko for om vilkåret står seg i en senere rettslig overprøving.

Departementet presiserer at forslagene regulerer et komplisert område, og at det ikke er konsekvensvurdert.

1a.

Nytt § 64 d annet ledd.

Ved tvist om gyldigheten av en utbyggingsavtale, kan oppfyllelsen av avtalen ikke stanses eller utsettes med mindre avtalen selv angir det, avtalemotparten har samtykket, det følger av rettskraftig dom eller avtalevilkår som kreves gjennomført åpenbart strider mot bestemmelsene i § 64 b.

1b.

Nytt § 64 d annet og tredje ledd.

Ved tvist om gyldigheten av en utbyggingsavtale, kan oppfyllelsen av avtalen ikke stanses eller utsettes med mindre avtalen selv angir det, avtalemotparten har samtykket, det følger av rettskraftig dom eller avtalevilkår som kreves gjennomført åpenbart strider mot bestemmelsene i § 64 b.

Det kan ikke reises søksmål om gyldigheten av en utbyggingsavtale når alle elementer av avtalen er gjennomført.

Departementet bemerker at konsekvensene av en slik sperre som nevnt i siste ledd i alternativ 1b er vanskelig å forutsi, samtidig som den umiddelbare gevinsten ved regelen er uklar.

2. Forkriftshjemmel for å innskrenke hva avtalen kan gå ut på - §§ 64 b og 64 e

Det er ikke hensiktsmessig ved lov å pålegge departementet å gi forskrift om konkrete innstramninger. Slike innstramninger bør i så fall gis direkte i lov. Bruken av formuleringen "gi departementet ansvar for/myndighet til" i brevet fra Sosialistisk venstrepartis stortingsgruppe oppfattes derfor ikke som en forespørsel om bistand til å pålegge departementet å gi

særskilte forskrifter. Hjemler som presiserer adgangen til å stramme inn innholdet i avtalene kan lyde:

2a.

Nytt § 64 b femte ledd

Departementet kan i forskrift etter § 64 e bestemme at nærmere angitte tiltak ikke kan inngå i avtalevilkår etter denne paragrafs første til tredje ledd.

2b.

Nytt § 64 b femte ledd

Departementet kan i forskrift etter § 64 e bestemme at nærmere angitte tiltak ikke kan inngå i avtalevilkår etter denne paragraf.

Det bemerkes at et forbud med hjemmel i alternativ 2b ikke bare kan innebære et forbud mot at refundering av det forskutterte beløp avkortes, men også at det overhodet ikke kan avtales forskuttering for de tiltak som er angitt i forskriften.

Departementet bemerker også at adgangen til å gi forskrift som ønsket i både alternativ 2a og 2b ligger innenfor forslaget til forskriftshjemmel i § 64 e i proposisjonen, og at det gir en lovteknisk bedre løsning å samle kapittelets forskriftshjemler i en bestemmelse. Proposisjonens forslag til forskriftshjemmel kan eventuelt utvides med en presisering av en adgang til å forby nærmere angitte tiltak i avtale. § 64 e kan da lyde:

§ 64 e. Forskrifter

Departementet kan gi ytterligere regler om krav til avtaleinngåelsen, typer av tiltak som kan omfattes, herunder at nærmere angitte tiltak ikke kan inngå i

avtale, og hvordan avtalevilkårene skal gjennomføres.

3. Utbyggingsavtalens betydning ved klage på reguleringsvedtak eller annet kommunalt enkeltvedtak

Reguleringsplan og bebyggelsesplan kan påklages én gang av private med rettslig klageinteresse. Utbyggingsavtale etter lovforslaget i proposisjonen skal gjelde "gjennomføring av kommunal arealplan" og kan "gjelde forhold som kommunen har gitt bestemmelser om i arealdelen av kommuneplan, reguleringsplan eller bebyggelsesplan". Det materielle innholdet i en plan- og byggesak med betydning for 3. part vil derfor bli behandlet og avgjort i forbindelse med plansaken.

Siden all utbygging av noe omfang skjer med grunnlag i reguleringsplan eller bebyggelsesplan vil i praksis 3. part kunne få prøvet eventuelle innvendinger i forbindelse med klage på den aktuelle planen som ligger til grunn for avtalen og for byggetillatelsen. Dersom en 3. part mener at avtalegrunnlaget er brukt på en slik måte at det har bidratt til en planutforming som er usaklig motivert, uforsvarlig eller uholdbar av andre grunner, vil han kunne få prøvet en slik anførsel i forbindelse med klagesaken på den aktuelle planen.

For øvrig kan også tillatelser som gis i byggesaken, samt eventuelle vedtak/vilkår i forbindelse med opparbeidelse, refusjon og ekspropriasjon påklages etter plan- og bygningslovens § 15. Hvis avtalen er grunnlaget for oppfyllelsen av krav i plan, for eksempel rekkefølgekrav, kan klage over byggetillatelse også gjelde hvorvidt avtalen oppfyller planens forutsetninger.

Vedlegg 3

Brev fra Kommunal- og regionaldepartementet v/statsråden til kommunalkomiteen, datert 2. mars 2005

Spørsmål vedrørende Ot.prp. nr. 22 (2004-2005)

Jeg viser til brev fra Arbeiderpartiets stortingsgruppe datert 14. februar 2005.

Spørsmål 1. Det bes om lovteknisk bistand til at det i lovteksten presiseres et forbud mot at sosial infrastruktur er del av utbyggingsavtaler.

"Sosial infrastruktur" har ikke noe entydig innhold. Begrepet retter seg på samme måte som "teknisk infrastruktur" mot fysiske innretninger, som anlegg eller bygninger. Begrepenes forskjell ligger i hvilke behov infrastrukturen skal dekke. Forskjellen er således svært vanskelig å gjenspeile i lovteksten. Begrepene "sosial infrastruktur", "skole", "barnehage" el. er ikke innholdsmessig presise.

Den mest presise måten å forby sosial infrastruktur i avtaler på vil kunne være å bruke metodikken til Planlovutvalget ved å angi positivt hva som er tillatt, jf. utvalgets forslag til § 18-1. Se vedlegg. Anlegg som kan inntas i avtale er i all hovedsak de samme anlegg som uansett kan kreves opparbeidet. Dette er en svært snever ramme for avtalene, og kan ha uheldige konsekvenser for boligkjøperne og utbyggerne. Det vises til departementets vurdering i Ot.prp. nr. 22, særlig kapittel 4.2.5.

Hvis det er ønske om å foreslå et slikt grep, vil forutsetningene for hele lovforslaget endres i betydelig grad. Vi har følgende merknader til endringer i departementets forslag:

- § 64a. Behovet for bestemmelsen faller i stor grad bort ved rammer for avtalene som foreslått av Planlovutvalget.
- § 64b. Første og annet ledd kan beholdes uendret. Tredje ledd kan erstattes med Planlovutvalgets forslag til § 18-1 første ledd første punktum. Fjerde ledd kan beholdes, men en naturlig forståelse av bestemmelsen vil være at det forskutterte beløp tilbakebetales i sin helhet.
- § 64c. Kan beholdes uendret, men rammene for avtalene ligger så nær opp til det utbygger uansett kan pålegges at behovet for egne saksbehandlingsregler i stor grad faller bort. Avtalene bør fortsatt være offentlige.
- § 64d. Første ledd bør beholdes uendret. Det anbefales ikke å vedta prinsippet om at avtalene er et offentligrettslig enkeltvedtak som foreslått av Planlovutvalget i § 18-2 første ledd annet punktum. Behovet for annet ledd bortfaller.

§ 64e. Bør beholdes uendret.

§ 64f. Bør beholdes uendret.

Spørsmål 2. Departementet har foreslått at utbyggingsavtaler må ha grunnlag i kommunale vedtak, men at dette ikke må være knyttet til en bestemt sakstype (§ 64a). Har departementet vurdert å begrense dette, for eksempel til vedtak knyttet til reguleringsplaner for et område?

Departementet har ikke ønsket å foreslå endringer i plansystemet på det nåværende tidspunkt. Det vil eventuelt komme som følge av Planlovutvalgets og Bygningslovutvalgets utredninger. Departementets forslag går derfor ut på at "forutberegnelighetsvedtak" etter § 64a skal være selvstendige. Begrunnelsen er først og fremst at dette vedtaket gjelder gjennomføring av plan, mens arealplanene gjelder arealdisponeringen og ikke gjennomføringen. Det vil allikevel ofte være hensiktsmessig om et slikt vedtak knyttes til kommuneplan, herunder i kommunale handlingsplaner/tiltaksplaner. Det er ikke valgt å binde vedtaket til et reguleringsvedtak. En slik regel ville også kunne være uhensiktsmessig, for eksempel der det allerede foreligger en fullt brukbar reguleringsplan.

Planlovutvalget foreslår at det skal utarbeides eget planprogram der planleggingen er omfattende. Et slikt planprogram vil f.eks. kunne omfatte gjennomføringselementer. Hvis dette blir innarbeidet, vil det være naturlig å la planprogrammet også omfatte vedtak etter § 64a, og dermed knytte planleggingen nærmere opp til gjennomføringen. På lengre sikt er det departementets intensjon at planlegging og gjennomføring skal knyttes nærmere sammen.

Spørsmål 3. Departementet har foreslått at kommunen eller andre kan få rett til å kjøpe en andel av boligene. Det bes om en nærmere vurdering av avveiningen mellom kravet om markedspris, dvs. samme pris som utbygger ville fått ved ordinært salg under de samme forutsetningene, og betingelsene om at det ved vurdering av markedspris kan tas utgangspunkt i boligens utforming og formål.

Særmerknadene til den foreslåtte § 64 b, andre ledd angir at "boligens utforming og formål" kan være utgangspunkt for vurdering av markedspris. Dette angir noen av de forhold det kan tas eksplisitt hensyn til når partene gjennom avtale fastsetter pris eller metode for prisfastsetting ved kommunens er-

verv. Hensikten er at prisen i størst mulig grad skal være den samme som ved ordinært salg under samme forutsetninger. "Utforming og formål" innebærer i denne sammenhengen de reguleringsmessige forhold som framkommer gjennom plan samt avtalens krav til utforming og tilrettelegging. Dersom boligen selges ved ordinært salg må man kunne regne med at de samme kriterier vil ha betydning for prisen.

Spørsmål 4. Departementet har foreslått at avtalen kan gjelde forskuttering av kommunale tiltak. Det bes om en nærmere vurdering om dette betyr at tilbakebetalingen fra kommunen skal være full tilbakebetaling, inkludert renter.

Forskuttering innebærer at det forskuttede beløp refunderes utbygger/grunneier. Etter lovforslaget kan det refunderte beløp avkortes tilsvarende forholdsmessighets-betraktningen i forslaget til § 64 b tredje ledd, andre punktum: "Slike tiltak skal stå i rimelig forhold til utbyggingens art og omfang og kommunens bidrag til gjennomføringen av planen og forpliktelser etter avtalen". Størrelsen på grunneiers/ utbyggers ytelse kan avhenge av ytelser og ulemper fra kommunens side. Der kommunens rolle er avgrenset til å vedta selve arealplanen vil adgangen til å stille tyngende vilkår bli mindre. Der kommunen for eksempel endrer egne investeringsplaner og forserer utbyggingen av kommunal infrastruktur til fordel for utbyggingsprosjektet, kan også rammene for en utbyggingsavtale utvides.

Har utbygger/grunneier i et slikt tilfelle forskuttert infrastrukturen, kan kostnadsdekning av renter være et avtalepunkt. Utbygger kan for eksempel dekke kostnadene for påløpte renter i hele eller deler av tidsrommet mellom den forserte utbyggingen og kommunes planlagte utbyggingstidspunkt. Det bør i slike tilfeller vurderes om OPS-avtaler er et bedre verktøy for å opparbeide den kommunale infrastrukturen. Det er også viktig at en eventuell reduksjon i tilbakebetalingen fra kommunen står i forhold til tiltakets art og omfang og kommunens bidrag og ytelser, jf. tredje ledd. Departementet vil komme tilbake til dette i en veiledning som skal foreligge samtidig med en ikrafttreden, jf. også svaret til spørsmål 5.

Spørsmål 5. Det bes om at departementet vurderer behovet for utdypende bestemmelser om endringer i utbyggingsavtaler, for eksempel som følge av at det foretas endringer i reguleringsplan, kommuneplan eller lignende.

Avtaler kan reforhandles, og departementet forutsetter at utbyggingsavtaler normalt vil inneholde klausuler om dette. Det er forutsatt at avtalene skal gjelde gjennomføring av plan, og endringsklausuler kan også rette seg mot endringer av planene som lig-

ger til grunn for avtalene. Når det gjelder avtaleutføringen, har departementet i denne omgang funnet det mindre hensiktsmessig å utforme detaljerte krav i lovteksten om f.eks. endringsklausuler, erstatning osv. Departementet vil imidlertid utforme veiledning som skal være klar samtidig med ikrafttreden av lovreglene. Denne vil blant annet omhandle kommunens forutgående vedtak og forskjellige typer avtalevilkår, herunder når og hvordan avtaler bør endres. Etter gjennomgang av praksis etter en tid (f.eks. 2-3 år), vil behov for ytterligere justeringer av lover, forskrifter og veiledning bli vurdert.

NOU 2003:14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II

Kapittel 9 Lovforslag med motiver og merknader til de enkelte bestemmelsene

9.7 Del VII Avtaler om gjennomføring m.v.

Til § 18-1 Vilkår om ytelser i tillatelse til utbygging

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

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

Bestemmelsen trekker opp rammene for hvilke ytelser som kan pålegges utbyggeren av et område - tiltakshaveren - i form av vilkår eller betingelser for utbyggingen. Dette gjelder andre ytelser enn de restriksjoner med videre som kan pålegges gjennom planbestemmelser, nærmere bestemt med hjemmel i kapittel 9 til 12.

Første ledd slår fast at kommunen kan gjøre utbygging på grunnlag av planvedtak eller tillatelse etter denne lov betinget av bestemte ytelser fra tiltakshaver. Bestemmelsen gir kommunen grunnlag for å fastsette vilkår om slike ytelser i forbindelse med vedtak av en kommunal arealplan (kommuneplanens arealdel, områdeplan eller detaljplan). Kommunen kan altså for eksempel i forbindelse med at et areal legges ut for utbygging i en områdeplan eller detaljplan, fastsette at utbyggingen bare kan skje dersom utbyggeren oppfyller betingelsen om ytelser. Dette vilkåret vil i første omgang rette seg mot enhver som skal stå for gjennomføringen av planen. Formalise-

ringen av dette i forhold til en bestemt utbygger (tiltakshaver) vil skje i form av vilkår i den endelige tillatelsen til tiltaket etter lovens regler.

De ytelser som kan kreves etter første ledd, er det som gjerne går under fellesbetegnelsen "teknisk infrastruktur" i forbindelse med en utbygging. Dette tilsvarer i hovedsak de infrastrukturtiltak som omfattes av plan- og bygningslovens regler om refusjon (kap IX). Etter § 46 i dagens lov kan det ikke kreves refusjon for utgifter til offentlig vegstrekning hvor private avkjørsler ikke blir tillatt, og det bør da heller ikke kunne stilles krav om at en utbygger skal besørge eller finansiere slik vegstrekning. I tillegg er tatt med anlegg for energiforsyning, særlig med tanke på fjernvarmeanlegg o.l. Listen er ment å være uttømmende.

Bestemmelsen presiserer at mulighetene til å stille slike betingelser begrenses av *reglene om offentlige anskaffelser* etter lov av 27. november 1992 nr. 116 med forskrifter. Det følger generelt av disse reglene at arbeid som skal utføres for kommunen, skal settes ut på anbud. Disse reglene vil gjelde også for de arbeider som skal utføres som betingelse for at et område bygges. Utvalget finner det ikke mulig eller nødvendig å gå inn i detaljene i dette regelverket, men ser det som hensiktsmessig å la dette forholdet komme klart fram i lovteksten av opplysningsgrunner. Det er også på denne bakgrunn uttrykksmåten "besørger eller helt eller delvis finansierer" skal forstås. Det vil - så vidt utvalget har forstått - ikke være adgang for kommunen til å pålegge tiltakshaveren selv å utføre arbeidene, fordi dette må antas å være i strid med reglene om offentlige anskaffelser. Tiltakshaveren må enten pålegges å betale kommunens kostnader, eller "besørge" at arbeidet ble utført. I begge tilfelle må reglene om offentlige anskaffelser følges når kontrakt inngås om de konkrete arbeidene.

Det er bare tiltak som er "nødvendig for å gjennomføre" utbyggingen, som kan settes som vilkår for

utbygging. Vilkårene må altså for det første knytte seg til gjennomføringen - når planen skal iverksettes. For det andre må de være *nødvendige* for å gjennomføre utbyggingen. Det kan for eksempel ikke settes vilkår om at utbyggeren finansierer en veg med større kapasitet enn det som den aktuelle utbyggingen krever, med tanke på en mulig framtidig utbygging. En slik merkostnad må kommunen eventuelt dekke selv. Det er ikke uvanlig at kommunen krever et økonomisk bidrag ("gebyr" eller lignende) av en utbygger i forbindelse med en utbygging, for eksempel et bestemt beløp pr. boenhet, til dekning av kommunens merutgifter i forbindelse med utbyggingen. Dette kan godtas etter regelen her dersom beløpet skal brukes til å dekke kommunens nødvendige utgifter til de formål som her er nevnt, for det aktuelle utbyggingsområdet. (Utvalget har ikke vurdert hvorvidt det kan foreligge andre hjemler for slike økonomiske bidrag.) Det er kommunen som må påvise at tiltakene og kostnadene er nødvendige. I dette ligger en "bevisbyrde" for kommunen.

Listen i første ledd er uttømmende, men dette er for ordens skyld presisert i *andre ledd*. Det er for eksempel ikke adgang til å sette vilkår om å besørge eller helt eller delvis dekke utgifter til offentlig "sosial infrastruktur", det vil si utbygging eller utvidelse av skoler, eldreinstitusjoner med videre. For den nærmere begrunnelsen for dette, og diskusjonen av disse spørsmål, vises til drøftingene foran i kapittel 2.4. For å unngå usikkerhet om hvor grensene her går, og fjerne mulighetene for omgåelse, sies det også uttrykkelig at kommunen ikke kan motta gaver som har sammenheng med tillatelsen. Situasjonen kan for eksempel være den at kommunen går imot utbygging av et større boligområde fordi den vil kreve utvidelse av skolekapasiteten. Kommunen kan da ikke ta imot et tilbud fra utbyggeren om et økonomisk bidrag til skolebudsjettet, selv om dette ville ha muliggjort utbyggingen.