



DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG DISTRIKTSDEPARTEMENT

Høringsnotat

**Forslag til endringer i plan- og
bygningsloven om grunneierfinansiering av
infrastruktur, utbyggingsavtaler mv.**

Høringsfrist 12. desember 2023

Innhold

1	Innledning	7
2	Sammendrag av lovforslaget.....	9
2.1	Forslag om hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur	9
2.2	Utbyggingsavtaler	10
2.3	Utgangspunkter. Forholdet mellom utbyggingsavtaler og hensynssoner med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur	11
3	Bakgrunn	11
3.1	Gjeldende rett – plan- og bygningsloven	11
3.1.1	Planlegging som verktøy for bytransformasjon og annen områdeutvikling	11
3.1.2	Statlige føringer for arealplanlegging.....	12
3.1.3	Kommunale arealplaner (kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner)	13
3.1.4	Arealformål, hensynssoner og planbestemmelser	14
3.1.5	Gjennomføringsverktøy	17
4	Nærmere om behovet for endringer	19
4.1	Generelt.....	19
4.2	Utfordringer ved bruk av utbyggingsavtaler	20
4.3	Forholdet mellom rekkefølgekrav og utbyggingsavtaler	21
4.4	Bruk av uformelle planverktøy – veiledende plan for offentlige rom (VPOR) m.m..	21
5	Forslag til ny modell for pliktig grunneierfinansiering av infrastruktur i utbyggingsområder	23
5.1.1	Om høringsforslaget i 2021	23
5.1.2	Kort om de viktigste endringene i det nye høringsforslaget.....	25
5.1.3	Begrepsbruk i nytt høringsforslag. Lovteknisk løsning.....	26
5.1.4	Finansieringsordningens plass i plansystemet	27
5.2	Hovedprinsipper for den nye modellen – oversikt	28
5.2.1	Planleggingen	28
5.2.2	Forholdet til byggesak	32
5.2.3	Forholdet til utbyggingsavtaler, opparbeidingsplikt og refusjon	33
5.3	Hva er grunneierfinansiert infrastruktur?	34

5.3.1	Teknisk infrastruktur og annen infrastruktur	34
5.3.2	Adgangen til å inngå avtale om boligpolitiske tiltak, arealer og bygningers utforming mv.	36
5.3.3	Sosial infrastruktur	36
5.3.4	Fylkeskommunal og statlig infrastruktur	37
5.4	Hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur	38
5.4.1	Når passer det å bruke finansieringsordningen?	38
5.4.2	Området må være modent for en samlet utvikling	40
5.4.3	Utbyggingen må helt eller delvis kunne bære infrastrukturkostnadene	41
5.4.4	Medvirkning og samarbeid	43
5.4.5	Ekspropriasjon til gjennomføring av infrastrukturtiltak	44
5.5	Områdeutviklingsstrategi	46
5.5.1	Hensynssone med krav om felles planlegging for fortetting, omforming og fornyelse m.m.	46
5.5.2	Nærmere om områdeutviklingsstrategiens plass i plansystemet	48
5.6	Nærmere om etablering av hensynssonen i arealplan	50
5.6.1	Innledning	50
5.6.2	Hensynssonen i kommuneplanens arealdel	52
5.6.3	Hensynssonen i områderegulering	54
5.6.4	Hensynssonen i detaljregulering	55
5.7	Bestemmelser som skal eller kan gis til hensynssonen	56
5.7.1	Hva som er nødvendig infrastruktur for utbyggingen	56
5.7.2	Krav til infrastrukturen, byggegrenser mv.	59
5.7.3	Erverv av nødvendig grunn for infrastrukturen	59
5.7.4	Fastsettingen av kostnadsbidraget	60
5.7.5	Justering av kostnadsbidragets størrelse frem til betaling skjer	60
5.7.6	Rekkefølgekrav, hovedregel og unntak, og unntak fra unntaket	61
5.7.7	Valg av alternative fremgangsmåter. Bestemmelser som kan eller alltid skal gis til hensynssonen	63
5.8	Beregningen av de samlede estimerte kostnadene for infrastrukturen	68
5.8.1	Kostnader som skal tas med i beregningsgrunnlaget	68
5.8.2	Dekning av kommunens kostnader til finansieringsordningen	69
5.8.3	Bruk av uavhengig sakkyndig til å gjøre kostnadsberegninger	70
5.9	Øvre grense for kostnadsbidragets størrelse	70

5.9.1	Kostnader til infrastruktur innenfor og utenfor hensynssonen, og kommunens andel	70
5.9.2	Kostnaden skal ikke fremstå som urimelig tyngende	73
5.10	Rammetillatelse og igangsettingstillatelse, betaling av kostnadsbidrag	75
5.11	Disponering av innbetalte kostnadsbidrag	77
5.11.1	Kommunen styrer bruken av innbetalte kostnadsbidrag. Ubrukte midler mv.	77
5.12	Kommunal og privat forskuttering av infrastruktur	80
5.13	Avtale mellom kommunen og utbygger om opparbeidelse av infrastruktur	81
5.13.1	Insitament for å avtale realopparbeidelse	81
5.14	Plikt til periodevis oppdatering av kostnadsbidraget	83
5.15	Endring av plan med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur	85
5.15.1	Endring av arealformål, planbestemmelser, hensynssone og områdeutviklingsstrategi innenfor hensynssonen	85
5.15.2	Endring av bestemmelser til hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur	86
5.16	Rettsvirkninger, samtykke, klagerett mv.	87
5.17	Særskilt bestemmelse om grunneierfinansiert flytting av eksisterende infrastruktur for å frigjøre areal til utbyggingsformål	90
5.17.1	Bakgrunn - høringen 2021	90
5.17.2	Departementets overordnede vurdering	91
5.17.3	Særskilt om flytting av høyspentlinjer	92
5.17.4	Gjennomføringen av infrastrukturflytting, planlegging, pengestrøm m.m.	94
6	Forslag til endringer i bestemmelsene om utbyggingsavtaler	96
6.1	Innledende merknader – behovet og utgangspunkt for reglene	96
6.1.1	Ny høring av forslag til endringer i kapittel 17	96
6.1.2	Høringen i 2021	96
6.2	Lovens definisjon av utbyggingsavtaler	97
6.3	Adgangen til å kreve eller inngå utbyggingsavtaler	97
6.3.1	Utbyggingsavtaler kan ikke kreves	97
6.3.2	Hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur utelukker bruk av utbyggingsavtale	97
6.4	Forutsigbarhetsvedtak	98
6.5	Innholdet i utbyggingsavtaler	99
6.5.1	Innledning	99

6.5.2	Hva en avtale kan inneholde bestemmelser om	99
6.5.3	Størrelsen på grunneiers eller utbyggers bidrag til infrastruktur	103
6.6	Saksbehandling.....	104
6.6.1	Dispensasjon	104
6.6.2	Saksbehandling og offentlighet	105
6.6.3	Klageadgang. Rettsanvendelsesskjønn.....	105
7	Økonomiske og administrative konsekvenser	108
7.1	Konsekvenser av ny hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur.....	108
7.1.1	Generelt.....	108
7.1.2	Virkninger knyttet til plangrunnlag, tidlig planlegging og klagebehandling.....	109
7.1.3	Virkninger forbundet med opplærings- og tilpasningskostnader til nytt regelverk	110
7.1.4	Effektivisering av gjennomføringsprosessen	111
7.1.5	Fleksibilitet ved fastsettelse av infrastrukturbehov og kostnadsbidrag.....	111
7.1.6	Økt forutsigbarhet	111
7.1.7	Flere reguleringsplaner gjennomføres	112
7.1.8	Sammenstilling av de samfunnsøkonomiske virkningene.....	113
7.1.9	Særskilt om grunneierfinansiert flytting av eksisterende infrastruktur for å frigjøre areal til utbyggingsformål	114
7.2	Konsekvenser av endringer i reglene om utbyggingsavtaler	114
8	Merknader til lovforslaget.....	115
9	Lovforslag.....	162

1 Innledning

Kommunal- og distriktsdepartementet sender med dette på alminnelig høring et revidert forslag til endringer i plan- og bygningsloven som gjelder grunneierfinansiering av infrastruktur og utbyggingsavtaler.

Høringsforslaget bygger på tidligere høring av 30. juni 2021 med forslag til endringer i plan- og bygningsloven om fortetting, transformasjon, utbyggingsavtaler mv., med høringsfrist 1. november 2021. Høringen inneholdt en rekke forslag til endringer i plan- og bygningsloven og matrikkelloven, samt forslag til en endring i statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning.

Departementet mottok 91 høringssvar, og har i etterkant av høringen også avholdt flere møter med relevante aktører. I forbindelse med gjennomgangen av høringssvarene kom departementet til at det må gjøres såpass store endringer i enkelte av lovforslagene i forhold til hva som ble sendt på høring, at det må gjennomføres *en ny alminnelig høring* før en eventuell proposisjon kan fremmes for Stortinget. Dette gjelder særlig lovendringene om å innføre en ny hensynssone om grunneierfinansiering av infrastruktur, av mange kalt «områdemodellen». Departementet mener imidlertid at også forslaget til endringer i bestemmelsene om utbyggingsavtaler bør sendes på ny høring selv om endringene her er små. Begrunnelsen for dette er at forslagene bør ses i sammenheng.

Forslagene til endringer for en mer effektiv områdeutvikling fikk bred tilslutning i høringen. Mange høringsinstanser var imidlertid kritiske til utformingen av forslaget til ny finansieringsordning for infrastruktur. Det reviderte forslaget til finansieringsmodell som omtales i dette notatet, tar derfor sikte på å forbedre finansieringsmodellen for å imøtekomme mange av de kritiske synspunktene som kom frem i høringen.

Siktemålet med det justerte forslaget er (fortsatt) å gjøre det mulig å se et større område i sammenheng, sørge for tidlig medvirkning fra berørte aktører, og bidra til mer effektiv plangjennomføring og en mer helhetlig områdeutvikling. Forslaget skal sikre privat finansiering av nødvendig infrastruktur for utbyggingen, og bidra til en mer rettferdig kostnadsfordeling. Det er ikke minst viktig unngå såkalte «gratispassasjerer», som er et problem i dag ved bruk av utbyggingsavtaler. Forslaget skal også sikre god forutsigbarhet, fleksibilitet og rettsikkerhet. Reglene åpner for at et utviklingsområde kan gjøres byggeklart tidligere enn i dag, i tillegg til at de gir større forutsigbarhet for utbyggerne. Dette innebærer at forslaget vil kunne bidra til raskere boligbygging. Utbyggingsavtaler vil fortsatt kunne bli brukt som i dag, men vanligvis ved mindre

omfattende utbygginger. De to finansieringsformene kan ikke kombineres for samme areal.

Forslagene som gjelder eiendomsomdanning i transformasjonsområder, bestemmelser om avfallssystem og tomtestørrelse, dekning av utgifter til arkeologiske undersøkelser, at det ikke er klageadgang ved vedtak om statlig arealplan, rett til foreleggelse av forslag til endring av plan for kommunestyret, sendes ikke på ny høring. Spørsmålet om klageadgang på statlig arealplan er omtalt i Prop. 111 L (2022-2023).

Ettersom dette høringsnotatet inneholder et revidert forslag til grunneierfinansiering av infrastruktur, er mye av omtalen i kapittel 3.1 om gjeldende rett og kapittel 4.2 om utfordringene ved områdeutvikling, i all hovedsak videreført uten vesentlige endringer. Kapittel 5 med forslag til ny modell med bruk av hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur er helt ny tekst. Det samme gjelder de tilhørende lovbestemmelsene og merknadene til paragrafene i kapittel 8 og 9. Kapittel 6 med forslag til endringer om utbyggingsavtaler bygger i stor grad på teksten i høringsnotatet fra 2021. Det samme gjør tilhørende lovtekst og merknader. Kapittel 7 om økonomiske og administrative konsekvenser bygger også i vesentlig grad på teksten i det forrige høringsnotatet, men det er nødvendige justeringer i forhold til det nye forslaget til finansieringsmodell i kapittel 5.

Departementet har valgt å nummerere leddene i lovbestemmelsene til kapittel 12A for å gjøre det enklere for høringsinstansene å forholde seg til de ulike reglene og lovhenvisningene i motivene. Nummereringen vil ikke bli videreført i en senere lovproposisjon. Det kan forekomme feil i lovhenvisningene i høringsnotatet, og departementet vil være takknemlig om høringsinstansene gjør oss oppmerksom også på slike feil. Departementet tar sikte på å redusere antallet krysshenvvisninger i lovbestemmelsene, men antar det kan være hensiktsmessig at det er flere henvisninger i utkastet nå enn strengt tatt nødvendig siden kapittel 12A er et relativt krevende og komplekst lovforslag å sette seg inn i. Med mindre annet er uttrykkelig nevnt, vil alle henvisninger til lovparagrafer eller kapitler i lov være til plan- og bygningsloven.

2 Sammendrag av lovforslaget

2.1 Forslag om hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur

Forslaget til finansieringsmodell for etablering av nødvendig infrastruktur i et utbyggingsområde i dette høringsnotatet, viderefører den grunnleggende ideen fra den forrige høringen.

Hovedtrekkene i forslaget:

- Kommunen kan vedta en hensynssone med krav om at grunneiere skal finansiere infrastruktur.
- Kommunen skal i bestemmelse til en hensynssone angi hvilke konkrete infrastrukturtiltak som er nødvendig for utbyggingen innenfor sonen.
- Infrastrukturtiltakets egenskaper skal beskrives nærmere, blant annet kvalitetskrav og standardnivå. Kommunen skal gi bestemmelse om størrelsen på kostnadsbidraget som grunneierne og utbyggerne skal betale. Det skal fastsettes til et kronebeløp per kvadratmeter bruksareal (BRA) som det søkes rammetillatelse for. Utgangspunktet er at det skal være et likt kostnadsbidrag for all utbygging innenfor sonen. Utbyggingen må imidlertid være i stand til å bære infrastrukturkostnaden. De samlede kostnadsbidragene som grunneierne og utbyggerne skal betale til finansiering av infrastrukturen, skal derfor ikke fremstå som urimelig tyngende i forhold til utbyggingens forventede bruk og nytte av infrastrukturen. Kostnadsbidraget skal heller ikke fremstå som urimelig tyngende for en utbygger sett i forhold til hva andre utbyggere skal betale. Det kan derfor bli aktuelt for kommunen å differensiere kostnadsbidragets størrelse innenfor sonen, for å fordele kostnadene mellom de ulike grunneiendommene på en mest mulig korrekt måte. Det skal være et visst rom for slingringsmonn, og det legges derfor ikke opp til millimeterrettferdighet. Betalingsforpliktelsen forfaller til betaling i forbindelse med utbyggingen av eiendommene.
- Et krav om grunneierfinansiering av infrastruktur kan gjelde for inntil 20 år. Kommunen kan forlenge varigheten med inntil 5 år av gangen, men ikke ut over 10 år til sammen.

Hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur med tilhørende bestemmelser, kan innføres både i kommuneplanens arealdel og i reguleringsplan. Det

er ikke nødvendig at den tidligere har vært innført i kommuneplanen for å bli tatt inn i en reguleringsplan.

På kommuneplannivå kan kommunen velge om den vil gi bestemmelser til hensynssonen eller ikke. Fastsetter den en hensynssone uten bestemmelser, er det et signal til grunneierne om at det må fastsettes bestemmelser på reguleringsplannivå, og at de må påregne å betale kostnadene til infrastrukturen ved senere utbygging.

Med grunnlag i bestemmelsen om hva som er nødvendig infrastruktur for utbyggingen, kan kommunen forskuttere for etableringen av infrastrukturen. Kommunen vil senere få dekket kostnadene fra grunneierne eller utbyggerne etter hvert som disse får igangsettingstillatelser basert på private forslag til detaljreguleringer. Utbyggerne må innbetale det påkrevde kostnadsbidrag før de kan få igangsettingstillatelse for sine byggeprosjekter. Lovforslaget åpner for at også utbyggerne kan forskuttere for infrastruktur gjennom en avtale med kommunen. Private kan forskuttere før det er innført hensynssone i reguleringsplan, forutsatt at infrastrukturen fremgår av bestemmelse til kommuneplanen. De vil i så fall få refundert forskuttet beløp som overstiger den endelige betalingsforpliktelsen, og dekket finansieringskostnadene og renteutgifter. På denne måten kan private også bidra til at et utbyggingsområde gjøres byggeklart tidligere enn det som er vanlig i dag.

Lovforslaget omfatter bestemmelser om hvilke kostnader som skal inngå i kostnadsbidraget, bruk av sakkyndige ved estimeringen av infrastrukturkostnader, hvordan de innbetalte kostnadsbidragene skal anvendes, avtaler om forskuttering av infrastruktur og privat opparbeidelse av infrastrukturen, og forenklinger når det gjelder muligheten til å ekspropriere for etablering av infrastruktur. Videre blir det foreslått at kostnadsbidragets størrelse skal oppdateres senest hvert femte år. Det foreslås også forenklede regler om endring av bestemmelser til hensynssonen.

2.2 Utbyggingsavtaler

Departementets forslag innebærer hovedsakelig justeringer og presiseringer i reglene for utbyggingsavtaler. Forslaget innebærer imidlertid en endring når det gjelder rammene for grunneiers eller utbyggers bidrag i forslaget til ny § 17-5, og departementets mulighet til å gi samtykke til fravik etter § 17-7. Forslaget innebærer også en presisering av at vilkårene for hva en utbyggingsavtale kan inneholde er rettsanvendelsesskjønn, som kan prøves fullt ut av domstolene. I tillegg foreslår departementet noen tilføyelser i bestemmelsen om forutsigbarhetsvedtaket som må fattes av kommunen etter gjeldende plan- og bygningslov § 17-2.

2.3 Utgangspunkter. Forholdet mellom utbyggingsavtaler og hensynssoner med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur

Departementet mener det fortsatt er behov for utbyggingsavtaler. Utbyggingsavtaler skal imidlertid ikke være et alternativ til hensynssoner med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur. De to finansieringsordningene skal dekke forskjellige behov. Utbygging av større områder og store endringer i infrastruktur bør håndteres etter en hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur. Denne ordningen er mer fleksibel, og gir kommunen anledning til å se behovene i det aktuelle området i sammenheng, samt å unngå gratispassasjerer. Bruk av utbyggingsavtaler begrenses gjennom klare rammer for hva avtalene kan gå ut på, klart definert i lovteksten.

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

3 Bakgrunn

3.1 Gjeldende rett – plan- og bygningsloven

3.1.1 Planlegging som verktøy for bytransformasjon og annen områdeutvikling

By- eller tettstedsomforming forutsetter et helhetlig grep om den fremtidige områdeutvikling der kommunen må se større områder i sammenheng. Dette er nødvendig om kommunen skal klare å få på plass et helhetlig plangrep som kan gi retning for utviklingen mange år fremover. Dermed må kommunen også forholde seg til et stort mangfold av grunneiere, beboere og interessegrupper. Et helhetlig grep krever

mer komplekse planleggingsmessige avveininger enn det man ser ved fremstilling av mindre områdereguleringer og detaljreguleringer. Før kommunen starter arbeidet med en ny arealplan, må den ha skaffet seg nødvendig oversikt og helst ha på plass en omforent visjon og strategier for den fremtidige utviklingen av området.

Områdetransformasjon kjennetegnes av at den krever at noe areal går til fellesområder, at omleggingen av infrastruktur krysser eksisterende eiendommer, og at utnyttingsgraden vil endre seg i forhold til det bestående og variere innenfor området. I dagens plan- og bygningslov er kommuneplanens arealdel og områderegulering, med arealformål, hensynssoner og planbestemmelser, de viktigste virkemidlene kommunen benytter for overordnet rammeavklaring og planlegging av nye utbyggingsområder.

Når det kommer til gjennomføringen av den vedtatte planen, har kommunene tradisjonelt vært tilbakeholdne med å tvinge gjennom utbygging ved bruk av ekspropriasjon. I stedet er gjennomføringen overlatt til markedet. Bruken av gjennomføringsverktøy som ekspropriasjon og urbant jordskifte er i dag meget begrenset.

I takt med at det private markedet kommer sterkere inn og står for utarbeidelsen av de fleste detaljreguleringer og gjennomføringen av utbyggingsprosjekter, har det oppstått et større behov for å se på arealplanlegging, rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler i sammenheng, for å sikre en effektiv gjennomføring. Mange reguleringsplaner lar seg fint gjennomføre ut fra tydelige reguleringsbestemmelser og trenger ikke utbyggingsavtale. Utbyggingsavtaler blir inngått når en må se en utbygging i sammenheng med området rundt, og når den enkelte utbygger må delta med sin forholdsmessige andel av infrastrukturkostnadene i området for å kunne få realisert sitt utbyggingsprosjekt.

3.1.2 Statlige føringer for arealplanlegging

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

På nasjonalt nivå er fortetting som strategi kommet til uttrykk senest i nasjonale forventninger 2023-2027. Det framgår blant annet på side 17 at regjeringen forventer at kommunen *«settes av tilstrekkelige arealer av god kvalitet til grønnstruktur, uterom og møteplasser som stimulerer til fysisk aktivitet, naturopplevelse og sosialt fellesskap, samtidig som byer og tettsteder utvikles gjennom fortetting og transformasjon.»*

Fortettingsstrategien avspeiler seg også i statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, fastsatt ved kongelig resolusjon av 26. september 2014

pkt. 4.3. Departementet arbeider for tiden med en revisjon av de gjeldende statlige retningslinjene.

En intensiv sentrumsutvikling i tettbygde områder er følgelig en ønsket nasjonal politikk for å sikre miljøvennlig byutvikling og samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Politikken fører i praksis til at byene kun vokser innenfor byggesonen. Det bygges særlig mye langs kollektivaksene, hovedtransportårene og ved knutepunktene.

FNs bærekraftsmål om bærekraftig byer og lokalsamfunn, innebærer blant annet å skulle styrke inkluderende og bærekraftig urbanisering og legge til rette for deltakende, integrert og bærekraftig samfunnsplanlegging og forvaltning. By- og tettstedutviklingen skal primært vokse innenfor eksisterende tettstedsgrenser, men fortrinnsvis gjennom fortetting og høyere utnytting på allerede bebygde arealer. Videre skal planleggingen bidra til å redusere klimagassutslipp og utvikle og ta i bruk nullutslippsløsninger. Planleggingen skal også gi tilgang til godt drikkevann, velfungerende avløp, offentlig transport og pålitelige energiforsyning.

Fortetting og transformasjon er en viktig del av løsningene for å nå klimamålene, og det er en målsetting at veksten i persontrafikken i storbyområdene skal baseres på kollektivtransport, sykkel og gange. Føringene presiserer dessuten at bebyggelsen skal være tettere og mer bymessig nært kollektivknutepunkt, slik at befolkningsveksten kan komme i områder med god tilgang til overordnet infrastruktur. Samtidig understrekes det at hensynet til gode uteområder, lysforhold, miljøkvalitet, naturmangfold og kulturmiljø, skal tillegges vekt. Hensikten er at potensialet for fortetting og transformasjon skal utnyttes før nye utbyggingsområder tas i bruk.

3.1.3 Kommunale arealplaner (kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner)

Kommuneplanens arealdel er et særlig viktig verktøy for strategisk planlegging, jf. plan- og bygningsloven § 11-5. Arealdelen fastlegger med bindende virkning den framtidige bruken av de forskjellige arealene, jf. plan- og bygningsloven § 11-6. Den gir grunnlag for å utarbeide mer detaljerte planer for enkeltområder, og for å kunne fatte beslutninger i enkeltsaker i tråd med kommunale mål og nasjonal arealpolitikk. Arealdelen skal omfatte arealformål, plankart, planbestemmelser og planbeskrivelse. Det kan også fastsettes hensynssoner med tilhørende bestemmelser.

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

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

Områderegulering brukes for å regulere større områder mer detaljert enn det en vil gjøre med bruk av kommunedelplan, jf. § 12-2 første ledd. Det primære formålet med områderegulering er at planen skal avklare hovedstrukturene og prinsippene for bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser i et område, og/eller legge rammer for videre detaljering. Plantypen skal brukes når kommuneplanens arealdel stiller krav om det, eller når kommunen ellers ser seg tjent med å lage en reguleringsplan for å se et større område i sammenheng.

Detaljregulering brukes ofte for å følge opp og konkretisere overordnet arealdisponering i kommuneplanens arealdel og/eller områderegulering.

Detaljregulering er ment brukt for gjennomføring av konkrete utbyggingsprosjekter og tiltak, og de fleste slike planer blir utarbeidet av private.

3.1.4 Arealformål, hensynssoner og planbestemmelser

3.1.4.1 Generelt

Arealformål etter plan- og bygningsloven § 11-7 (kommuneplanens arealdel) og § 12-5 (reguleringsplan) brukes i arealplan til å angi konkret hva et areal kan brukes til.

Hensynssonene, jf. §§ 11-8 og 12-6, skal vise hensyn og restriksjoner som har betydning for bruken av arealet. Hensikten med å skille ut hensynssoner på denne måten, er å vise hvilke viktige hensyn som må iakttas innenfor sonen, uavhengig av hvilken arealbruk det planlegges for. Videre kan hensynssone fastsettes over flere arealformål.

Hensynssonene vil også være et grunnlag for å vurdere nye planinitiativ eller gi veiledning ved behandlingen av dispensasjonssøknader. En hensynssone kan brukes til å vise hensyn som skal ivaretas etter annet lovverk. Både hensynssoner og arealformål skal vises samlet på arealplankartet. Bruk av hensynssoner gir også tiltakshavere større grad av forutberegnelighet ved at de er kjent med sonens hensyn og viktighet før det fremmes søknad om å gjennomføre tiltak. Avhengig av hvilke hensyn de ulike sonene ivaretar, kan det knyttes enten bindende bestemmelser eller retningslinjer til dem.

Loven har få bestemmelser som gjelder spesielt for bytransformasjon og områdeutvikling. I plan- og bygningsloven finnes det ikke et eget arealformål for fortetting og transformasjon. Loven har i stedet en hensynssone som kan brukes til å synliggjøre at et område skal undergis felles planlegging, omforming og fornyelse, jf.

§ 11-8 tredje ledd bokstav e. I plan- og bygningsloven av 1985 var det et eget arealbruksformål i § 25 nr. 8 for «fornyelsesområder», som ble definert som «Områder med tettbebyggelse som skal totalfornyes eller utbedres.» Dette arealformålet ble ikke videreført i gjeldende lov, men som en hensynssone knyttet til konkrete arealformål, jf. «fornyelse» etter § 11-8 tredje ledd bokstav e. I tillegg inneholder sonen områder for omforming, som et nytt element i någjeldende lov. Departementet legger til grunn at begrepene omforming og transformasjon har identisk meningsinnhold. Se nærmere om urbant jordskifte nedenfor.

3.1.4.2 Nærmere om rekkefølgebestemmelser

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

I realiteten bestemmer rekkefølgekravet tidspunkt for når et område kan tas i bruk til bygge- og anleggsformål, eller når det kan gis brukstillatelse. Rekkefølgekravet kan også styre rekkefølgen på utbyggingen internt i området, for eksempel at felt A skal bygges ut før felt B. Det er i utgangspunktet kommunens ansvar å sikre at rekkefølgekrav om offentlig infrastruktur oppfylles, men det kan ta tid før kommunen har midler og kapasitet til å prioritere å oppfylle rekkefølgekrav. I praksis vil derfor kommunen i mange tilfeller si at det ikke er midler i kommunen nå til å finansiere infrastrukturen i et vedtatt utbyggingsområde. Ønsker utbygger likevel å starte sitt byggeprosjekt, må utbygger i så fall selv dekke kostnadene til infrastrukturen selv. For å sikre at slike etableringer skjer i ordnede former benytter partene seg da av såkalte utbyggingsavtaler. Bruk av utbyggingsavtaler har to trinn. Det må først vedtas en arealplan med rekkefølgebestemmelser før det inngås en utbyggingsavtale.

Plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 10 er hjemmel for rekkefølgekrav i reguleringsplan. Bestemmelsen sier at det i reguleringsplaner (områderegulering eller detaljregulering) i nødvendig utstrekning kan lages bestemmelser om at utbygging av et område skal skje i en bestemt rekkefølge. Det kan fastsettes at utbygging ikke kan skje før tekniske anlegg

og samfunnstjenester som energiforsyning, transport og vegnett, sosiale tjenester, helse- og omsorgstjenester, barnehager, friområder, skoler mv. er tilstrekkelig etablert.

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

Planvedtaket, det vil si valget av arealformål, og bestemmelser mv., beror på en fri, skjønnsmessig vurdering («fritt skjønn») når det gjelder hensiktsmessigheten av de forskjellige plantema og tiltakene. Planen og vedtaket må være innenfor lovens grenser. Utover det skal det legges til grunn en vid helhetsvurdering, men skjønnnet må være forsvarlig og saklig – basert på planfaglige og lokalpolitiske vurderinger. Dette blir gjerne uttrykt som at rekkefølgekravene må være saklig og planavledet (det vil si dekke et behov oppstått som følge av den planlagte utviklingen eller løse en ulempe som påføres omgivelsene på bakgrunn av tiltaket). Kommunens vurdering av behovet for rekkefølgekrav må framstå som gjennomtenkt og velbegrunnet, og kravet bør begrunnes nærmere i planbeskrivelsen.

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

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

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

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

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

3.1.5 Gjennomføringsverktøy

3.1.5.1 Urbant jordskifte

I kommuneplanens arealdel kan det fastsettes hensynssone om å angi et område til omforming og fornyelse, jf. § 11-8 tredje ledd bokstav e. Dette vil typisk være områder hvor det skal skje en målrettet og særskilt områdevis planlegging og gjennomføring for å omdanne, fornye eller videreutvikle et område. Det er mest aktuelt å benytte hensynssonen i bebygde områder som skal gis en ny og annen bruk, med en mer intensiv utnytting enn tidligere. Et typisk eksempel er at byområder med tidligere industrieiendommer og næringsbebyggelse skal utvikles til boliger og andre byfunksjoner eller få en kvalitetsheving. Hensynssonen kan også brukes der det er aktuelt å omforme og fornye andre typer arealer, bygninger og anlegg, for eksempel fortetting i eksisterende hytteområder.

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

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

Ettersom adgangen til å gi bestemmelser er begrenset, og urbant jordskifte er et lite brukt gjennomføringsvirkemiddel, har hensynssonen i praksis fått liten betydning ved bytransformasjon og områdeutvikling. Rettspraksis har vist at regelverket om urbant

jordskifte er krevende å anvende, jf. Høyesteretts dom i sak 2019-1152-A (Kilen Syd-saken).

Kommunen kan også bestemme at grunneier eller rettighetshaver ikke uten samtykke fra kommunen kan råde rettslig over eiendom på en måte som kan vanskeliggjøre eller fordyre gjennomføringen av planen. Kommunen skal tinglyse et slikt vedtak på de berørte eiendommer, jf. plan- og bygningsloven § 13-1 fjerde ledd.

3.1.5.2 Ekspropriasjon

3.1.5.2.1 Generelt

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

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

3.1.5.2.2 Forhåndstiltredelse

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

3.1.5.3 Utbyggingsavtaler

Utbyggingsavtaler er en frivillig avtale mellom kommunen og utbygger knyttet til gjennomføring av vedtatte arealplaner. Gjennom inngåelse av en slik avtale med

kommunen, kan en utbygger oppfylle hele eller deler av de ulike rekkefølgekravene som er fastsatt i planen, og dermed få mulighet for å gjennomføre sitt byggeprosjekt. Utbyggingsavtalen gjelder som regel hvilke infrastrukturtiltak en grunneier/utbygger skal besørge eller bekoste, og nærmere krav til gjennomføringen. Den kan også regulere antallet boliger i et område, største og minste boligstørrelse, og nærmere krav til bygningers utforming der det er hensiktsmessig. Se nærmere om rekkefølgekrav og utbyggingsavtaler foran, jf. kapittel 3.1.4.1.

Under lovreguleringen av utbyggingsavtaler i 2005, var det et omstridt tema om kommunen skulle få adgang til å forutsette at utbygger finansierte sosial infrastruktur. Bakgrunnen var at utbyggere hadde erfart å bli pålagt stadig større forpliktelser til bidrag av både teknisk og sosial infrastruktur gjennom utbyggingsavtaler. Fra utbyggersiden ble det blant annet hevdet at en forpliktelse for private til å bekoste sosial infrastruktur medførte en uhjemlet skattelignende overføring fra private til det offentlige. Det ble argumentert med at økningen i utbyggers utgifter påvirket boligprisene, slik at det ble boligkjøperne som til slutt ble sittende med regningen for disse tiltakene. Motargumentet var at det ville være mest hensiktsmessig å tillate vilkår om sosial infrastruktur for å gjenspeile bredden av behov i enkelte utbyggingsområder. Selve lovforslaget endte ikke med et absolutt forbud mot privat finansiering av sosial infrastruktur. Etter anmodning fra kommunalkomiteéns flertall inntok departementet i stedet et forbud i byggesaksforskriften § 18-1.

3.1.5.4 Opparbeidelsesplikt og refusjon

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

4 Nærmere om behovet for endringer

4.1 Generelt

For å sikre bærekraftig byutvikling gjennom å redusere transportbehov og hindre omdisponering av jordbruksareal og viktige natur- og friluftsområder, blir mye av

utbyggingen i byer og tettsteder gjennomført i form av fortetting og transformasjon av eksisterende areal og bebyggelse. Planlegging og gjennomføring av utbyggingsprosjekter i Norge har i de siste tiårene vært gjennom en stor utvikling. Fra en situasjon med dominerende offentlig planlegging frem til 1970- og 1980-tallet, skjer utbygging nå i stor grad gjennom offentlig- private samarbeidsprosesser med planlegging og gjennomføring i privat regi. En stor andel reguleringsplaner fremmes av private. Ettersom private aktører står for det meste av bolig- og næringsbyggingen, har kommunen som sin viktigste oppgave i dag å være planmyndighet, pådriver og tilrettelegger for en utvikling som skal finansieres og gjennomføres av andre.

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

Høy risiko og uforutsette kostnader kan også gjøre områder mindre aktuelle for utbygging. For at utbyggerne skal starte bygging i transformasjonsområder, er det en fordel om mye infrastruktur er på plass og området fremstår som «byggemodent». I sentrale deler av byer kan det være kompliserte eiendomsstrukturer, mens det i mindre grad vil være tilfelle i ytterkanten. Transformasjon forutsetter ofte at kommunen først har gjort et omfattende og kostbart forarbeid for å gjøre området attraktivt for investeringer, slik at private utbyggere vil påbegynne sine utbygginger.

Bytransformasjon og områdeutvikling innebærer derfor ofte store, langvarige og kostbare prosesser, hvor det er nødvendig med omfattende samhandling og koordinering mellom mange ulike aktører.

4.2 Utfordringer ved bruk av utbyggingsavtaler

Utbyggingsavtaler er lovregulert, og loven krever at private bidrag må være nødvendige for, og stå i forhold til, utbyggingen. Dagens regler forutsetter forhandling om utbyggingsavtaler på bakgrunn av en arealplan. Mange kommuner og aktører fra byggenæringen har gitt uttrykk for at det er behov for et bedre verktøy for gjennomføring av planer enn det vi har i dag. Den største utfordringen ved dagens system er at boligprosjekter blir forsinket eller stopper opp, som følge av at

gjennomføringen av arealplaner er tid- og ressurskrevende både for kommunene og utbyggerne. Prosessene oppleves også som lite forutsigbare for utbyggerne.

Reglene om utbyggingsavtaler åpner for at den som bygger først i et område, kan risikere å bære hele eller store deler av infrastrukturkostnaden, siden avtalene ikke kan gjelde infrastruktur som allerede er etablert. Utbyggere som kan vente med å bygge til etter at nødvendige infrastrukturtiltak er etablert, blir såkalte «gratispassasjerer». Dette fører til ujevn byrdefordeling mellom grunneiere. Det er derfor behov for nye lovbestemmelser som åpner for at alle utbyggere i et utviklingsområde må delta med sin forholdsmessige andel av kostnadene ved nødvendig infrastruktur i området for å kunne få realisert sitt utbyggingsprosjekt.

4.3 Forholdet mellom rekkefølgekrav og utbyggingsavtaler

Etter dagens regler er det ingen formell sammenheng mellom utbyggingsavtaler og rekkefølgebestemmelser. Det er frivillig for utbygger å gjennomføre en vedtatt plan. Dette poenget er mer framtrædende i en områderegulering enn en privat initiert detaljregulering. Ved områdereguleringer vil man som regel se for seg en utbygging av forskjellige områder til forskjellig tid. En privat initiert detaljregulering vil som regel gjelde en begrenset utbygging på et bestemt område der en eller flere utbyggere ønsker å gjennomføre planen raskest mulig. Utbyggingsinitiativene er da vanskelig å koordinere tidsmessig. Man risikerer at en grunneier vil avvente utbygging av nødvendig infrastruktur som inngår i planen før vedkommende setter i gang sitt eget prosjekt. Den siste utbyggeren blir dermed en såkalt «gratispassasjer», siden det ikke kan forutsettes deltakelse i finansiering av infrastrukturen. I tillegg vil man kunne ende opp med en fragmentert, og lite effektiv eller hensiktsmessig utbygging av infrastrukturen.

4.4 Bruk av uformelle planverktøy – veiledende plan for offentlige rom (VPOR) m.m.

Et alternativt uformelt planverktøy som de senere år er blitt utviklet gjennom kommunal praksis for overordnet rammeavklaring på områdenivå, er dokumenter som kun er ment å være retningsgivende og veiledende for den etterfølgende formelle planleggingen.

Blant annet har Oslo kommune benyttet veiledende plan for offentlige rom (VPOR). Disse inneholder en beskrivelse av fremtidig ønsket helhetlig utvikling for området, et tiltakskart og en tiltaksliste (infrastruktur), en kort beskrivelse av de enkelte tiltakene og

en angivelse av kvalitet og standard, både generelt og for det enkelte tiltaket. En VPOR gjør at kommunen får på plass et bedre grunnlag for å vurdere pågående private planinitiativ eller innsendte detaljreguleringer opp mot andre behov i området. Tilsvarende virkemidler er benyttet av andre kommuner. VPOR kan også være et verktøy for kommunene i forhandlinger om kostnadsbidrag i utbyggingsavtaler, parallelt med planarbeidet for området.

Planprogram er første steget ved oppstart av den formelle planprosesser som leder frem til områdereguleringer eller detaljreguleringer, når disse kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Planprogram er således ikke nødvendig for alle planer. Departementet er kjent med at blant annet Oslo kommune praktiserer å sende VPOR som en del av planprogrammet. Ettersom VPOR ikke er en del av plan- og bygningsloven, er ikke denne fremgangsmåten omtalt i bestemmelsen om planprogram i § 4-1 eller forarbeidene til denne. Ved å velge bort andre planformer som kommunedelplan og områderegulering, omgår kommunen de lovregulerte høringsprosessene der medvirkning er et viktig hensyn, konsekvensutredning og statlige sektormyndigheters mulige innsigelser. En VPOR er ansett for å kunne lages betydelig raskere enn ordinære planprosesser, og den krever normalt mindre ressurser.

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

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

5 Forslag til ny modell for pliktig grunneierfinansiering av infrastruktur i utbyggingsområder

5.1.1 Om høringsforslaget i 2021

5.1.1.1 Generelt

Det overordnede målet med forslaget til ny områdemodell i 2021 var å tilrettelegge for raskere boligbygging. Forslaget skulle bedre forutsigbarheten for utbyggere ved å synliggjøre behovet for offentlig infrastruktur og kostnader på et tidligere tidspunkt enn etter dagens system. Modellen åpnet for at kommunen kunne vurdere behovet for offentlig infrastruktur for et større område, sørge for tidlig medvirkning fra berørte aktører, og legge til rette for at infrastrukturkostnadene fordeles på flere utbyggere. Den hindret også gratispassasjerer, ved at kostnadsbidrag fra grunneiendommene i det aktuelle området også måtte betales etter at infrastrukturtiltaket var etablert.

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

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

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

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

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

Sosial infrastruktur, for eksempel skoler og barnehager, kunne ikke inngå i grunneiers betalingsforpliktelse.

5.1.1.2 Oppsummering av høringssvarene

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

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

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

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

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

5.1.2 Kort om de viktigste endringene i det nye høringsforslaget

Departementet foreslår en rekke endringer i forhold til høringsnotatet i 2021. Hovedhensikten med endringene er å redusere kommunens risiko ved forskuttering av infrastruktur, samtidig som det gir utbyggerne insitament til å starte utbyggingen tidlig for å unngå senere kostnadsøkninger. Forslaget muliggjør også en bedre helhetsvurdering og styring ved utbygging av infrastruktur i området ettersom kommunen løpende kan prioritere hvor og hvordan infrastrukturen skal bygges.

De viktigste endringene kan oppsummeres slik:

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

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

5.1.3 Begrepsbruk i nytt høringsforslag. Lovteknisk løsning

Departementet har valgt å gå bort fra begrepet «områdemodell» som ble brukt i omtalen av lovforslaget i den forrige høringen. Begrepet sier lite om hva modellen gjelder, og i kommunene er det dessuten ulike områdemodeller i bruk i dag som benyttes i sammenheng med utbyggingsavtaler.

Vi vil derfor i høringsnotatet benevne den nye modellen som *«hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur»*.

I forrige høring ble begrepet «realopparbeide» benyttet, for å beskrive at private, etter avtale med kommunen, skal ha ansvaret for å etablere nødvendig infrastruktur. Begrepet er et godt innarbeidet uttrykk i praksis, og departementet velger derfor å videreføre det i høringsnotatet.

I forhold til områdemodellen 2021, er den nye modellen lagt tettere opp til en praksis som er utviklet og benyttet av en rekke kommuner gjennom flere år, og da særlig i fortettings- og transformasjonsområder. Departementet har mottatt innspill fra flere kommuner, og har særlig hentet erfaringer fra Bergen kommune ved utformingen av forslaget. Vi forslår at innbetalte kostnadsbidrag fra en utbygger blir disponert av kommunen uten bindinger om at de må benyttes til et særskilt infrastrukturtiltak, slik det forrige forslaget krevde. Kommunen prioriterer rekkefølgen på infrastrukturen og anvender alle innbetalte midler ut fra hva som anses hensiktsmessig, men er selvsagt fortsatt bundet av at midlene kun kan brukes til infrastruktur som er nødvendig for utbygging innenfor hensynssonen.

Mange høringsinstanser oppfattet utforming av det forrige lovforslaget som komplisert. Lovforslaget var delt på to kapitler i loven. Departementet foreslår nå å ta inn alle bestemmelsene om den nye finanseignsordningen i et nytt kapittel 12A i plan- og bygningsloven. Vi mener dette er en lovteknisk god løsning. Det bryter med lovens system ellers, ved at kapitlet berører tema i flere av lovens øvrige kapitler, så som overordnet planlegging gjennom kommuneplanens arealdel, områderegulering, detaljregulering og byggesaksbehandling. Departementet mener dette likevel er nødvendig, og at det kan forsvares for å oppnå et helhetlig konsept for finansiering av offentlig infrastruktur i utbyggingsområder hvor kanskje størstedelen av investeringene skal bekostes av private.

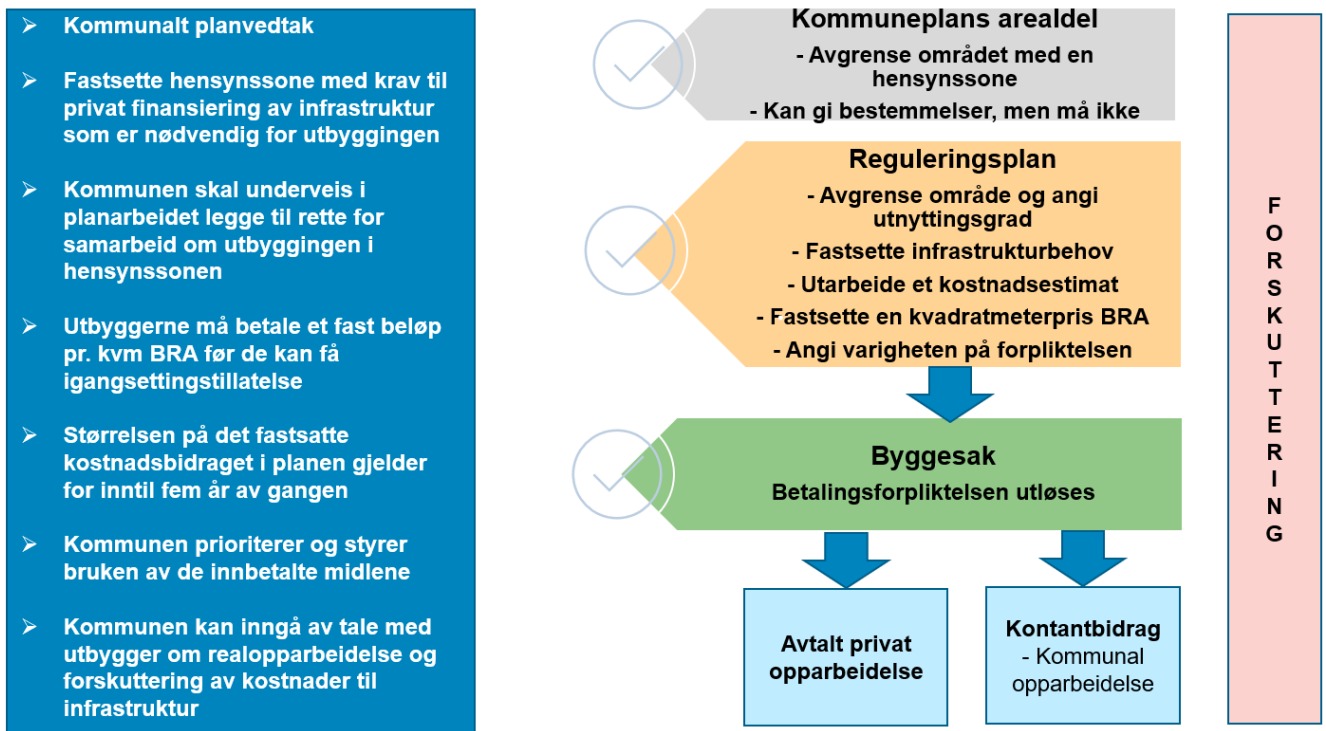
5.1.4 Finansieringsordningens plass i plansystemet

Et samordnet finansieringssystem for å sikre finansiering av det som er nødvendig infrastruktur for en utbygging, krever at det etableres lovhjemler som regulerer de ulike aktørenes plikter og rettigheter. Gjennom plan- og bygningslovens system sikres det at en grunneier eller utbygger sitt utbyggingsinitiativ blir håndtert på en samordnet måte. Dette skjer i et samspill mellom kommunale arealplaner og byggesaksbehandlingen.

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

Krav til grunneierfinansiering av infrastruktur i plan- og byggesakssystemet

Nytt kapittel 12A – frivillig for kommunen å ta ordningen i bruk



5.2 Hovedprinsipper for den nye modellen – oversikt

5.2.1 Planleggingen

Bruken av modellen starter med at kommunen fastsetter en hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur. Denne kan for eksempel dekke et kollektivknutepunkt, et transformasjonsområde i kommunen, eller en hel bydel. Kravet om grunneierfinansiering av infrastruktur kan i utgangspunktet gjelde for inntil 20 år. Perioden kan forlenges med inntil 5 år av gangen, men ikke med mer enn 10 år til sammen. Kommunen må passe på at sonen dekker alle eiendommer som skal bidra til finansieringen av infrastrukturen gjennom den etterfølgende utbyggingen. Hensynssonen kan også dekke eiendommer hvor det ikke vil skje noen utbygging, men sonen får da i praksis ikke noen rettslig betydning for disse grunneierne. Det vil som regel ikke være hensiktsmessig å stykke opp hensynssonen for å utelate slike eiendommer fra finansieringsordningen. Ligger de i randsonen til hensynssonen, kan det imidlertid være hensiktsmessig at de utelates.

Før hensynssonen blir fastsatt, skal kommunen legge aktivt til rette for samarbeid med grunneiere og mellom grunneierne, for å sikre mest mulig omforente løsninger, og dermed legge til rette for en effektiv plangjennomføring.

Et bærende utgangspunkt for modellen er at den kun skal gjelde bidrag til *etablering* av infrastruktur. Modellen kan dermed ikke omfatte infrastruktur som allerede er etablert, og heller ikke drift og vedlikehold av infrastrukturen. Videre vil en forpliktelse kun tre inn når grunneieren tar initiativ til utvikling av sin eiendom. Med infrastrukturbehov menes nødvendige, fysiske infrastrukturtiltak som skal opparbeides eller finansieres. Fremtidig drift, regulering av eierform og andre organisatoriske tiltak kan ikke inngå som en forpliktelse i finansieringsordningen.

Kommunen må fastsette bestemmelser til hensynssonen om hvilken infrastruktur som er nødvendig for utbyggingen, for eksempel veg, overvannsanlegg, drikkevann og avløp, samt parker og andre møteplasser mellom bebyggelsen som skal skape trivsel for beboerne. Kommunen kan ta med infrastruktur både innenfor og utenfor hensynssonen. Både kommunal og fylkeskommunal infrastruktur er omfattet av finansieringsordningen. Når kommunen har bestemt hvilke infrastrukturtiltak som er nødvendige for utbyggingen, utarbeider den et estimat over de samlede kostnadene. Kommunen skal bruke uavhengig sakkyndige ved beregningen av de samlede estimerte kostnadene til infrastrukturen. Med grunnlag i utnyttingsgraden som er fastsatt i planen, fordeles de samlede estimerte infrastrukturkostnadene på antall kvadratmeter bruksareal (BRA). Det fremkommer dermed et kontantbidrag pr. kvm BRA, som grunneierne må betale til kommunen når det søkes om igangsettingstillatelse for et byggeprosjekt. Kostnadene til infrastrukturtiltakene blir dermed fordelt på de aktører som utløser behovet. Dersom infrastrukturen er estimert til å koste 100 millioner kroner og utbyggingen gir 50 000 kvm BRA ny bebyggelse, vil grunneier måtte betale kr 2 000,- pr kvm BRA for sin utbygging. På denne måten ivaretas prinsippet om forholdsmessighet.

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

For å sikre en rettferdig fordeling av byrdene grunneierne imellom i utbyggingsområdet, kan kommunen differensiere kostnadsbidraget etter hvilken type utbygging det er tale

om, beliggenhet, bruk og nytte av infrastrukturen. Det kan for eksempel differensieres mellom bolig- eller næringsbebyggelse.

Kommunen kan angi rekkefølgen på utbyggingen i bestemmelse til hensynssonen hvis ikke dette framgår av planbestemmelsene til planen for øvrig, og på den måten for eksempel sikre at en særskilt del av området gjøres byggeklart først. Kommunen kan også gjøre hele området byggeklart med nødvendig infrastruktur før utbyggingen kan start. Kommunen kan for eksempel starte med oppgradering eller fremføring av nytt hovedvegssystem, hovedledninger for vann og avløp, samt enkelte tverrgående vegforbindelser internt i utbyggingsområdet. Annen feltintern infrastruktur trenger ikke komme på plass før senere, det vil si etter hvert som grunneierne starter sine utbyggingsprosjekter. Kostnadsbidragene som grunneierne da må betale, kan kommunen benytte til å finansiere infrastrukturen som har gjort området byggeklart. Kommunen kan også bestemme at feltintern infrastruktur ikke skal omfattes av betalingsordningen, og at utbygger selv må ta ansvar for slik infrastruktur.

Kommunen kan velge om den selv vil ta ansvar for å etablere et infrastrukturtiltak, eller inngå avtale med en grunneier som påtar seg å gjøre dette i form av såkalt realopparbeidelse. Ved realopparbeidelsen kan kommunen overlate alt ansvar for etableringen av infrastrukturen til grunneier, inkludert gjennomføring av ekspropriasjon. Dersom det gjelder rekkefølgekrav for utbyggingen, kan kommunen når den vurderer unntak fra rekkefølgekravet, legge vekt på om en grunneier er villig til å påta seg realopparbeidelse.

Det er ikke sikkert kommunen selv har økonomi til å forskuttere all infrastruktur. En grunneier kan derfor inngå avtale med kommunen om å forskuttere et nødvendig beløp som kommunen kan benytte til å få infrastrukturen på plass, forutsatt at det er nødvendig for å skape fremdrift i utbyggingen. Private som forskutterer for infrastruktur skal få refundert eventuell merbetaling ut over kostnadsbidraget for eiendommen, og dekket sine finansieringskostnader fra kommunen. Disse kostnadene kan kommunen på sin side innarbeide i kostnadsbidraget som grunneierne innbetaler senere.

Når en grunneier har innbetalt kostnadsbidrag for sin utbygging, kan det ikke kreves ytterligere bidrag til dekning av infrastrukturen. Dette gjelder selv om infrastrukturen viser seg å bli dyrere enn antatt da kostnadsbidraget ble innbetalt.

Estimat over kostnadene vil være krevende å beregne og kan derfor bli usikkert, og den generelle prisstigningen kan også øke mer enn forutsatt. Grunnforholdene er også en stor usikkerhetsfaktor. De eksakte kostnadene vil ikke vise seg før infrastrukturen er etablert og betalt. For å sikre at kostnader og inndekning følger utviklingen av området

over tid, skal kommunen gjøre en periodevis oppdatering av de estimerte kostnadene for infrastrukturen senest hvert femte år. Kommunen bør oppdatere de estimerte kostnadene oftere enn hvert femte år dersom det viser seg at det avviker fra de reelle kostnadene slik at kostnadsbidraget i vesentlig grad blir feil. Avvikene vil uansett bli rettet ved neste periodevis oppdatering, men det er likevel uheldig dersom avvikene blir for store i perioden. På grunnlag av de nye beregningene fastsettes det et nytt kostnadsbidrag, som skal gjelde for den neste femårsperioden. De etterfølgende utbyggingene må da dekke merkostnadene for infrastrukturen som ble etablert i den foregående perioden. Det skal tas høyde for usikkerhet ved beregningen av de samlede kostnadene til infrastrukturen. Grunneierne vil ha forutsigbarhet for infrastrukturkostnadene i perioden, noe som er viktig når de skal planlegge sine byggeprosjekter. Når varigheten av finansieringsordningen opphører skal ubrukte midler komme området til gode, men kostnader som ikke er dekket på dette tidspunktet må dekkes av kommunen. Kommunen har følgelig en viktig oppgave med å følge med på utviklingen og tilpasse inntekter og kostnader mot slutten av perioden. Kommunen kan endre arealplanen, hensynssonen og bestemmelsene i perioden, og det kan føre til at kostnadsbidraget må justeres for noen, eller alle grunneierne. Grunneierne er ikke beskyttet mot slike planendringer, men de skal bli varslet på forhånd og får dermed mulighet for å ivareta sine interesser.

Kommunen kan ikke fritt bestemme hva som er nødvendig infrastruktur. Kommunen kan for eksempel ikke krevet dekket kostnader til større rørkapasitet enn det utbyggingen av området medfører av behov. Den kan heller ikke kreve dekket infrastruktur i den utstrekning den skal komme andre områder i kommunen til gode. Lovpålagte oppgaver for kommunen, som sosial infrastruktur i form av skoler, barnehager og sykehjem, faller også utenfor finansieringsordningen. Heller ikke statlig infrastruktur er omfattet. Fylkeskommunal infrastruktur er derimot omfattet. Kommunen kan med samtykke fra departementet likevel ta med både statlig og sosial infrastruktur. Kommunen kan ikke dispensere fra bestemmelser i kapittel 12A etter de vanlige dispensasjonsreglene i kapittel 19. Det er imidlertid noen steder i lovforslaget åpnet for at kommunen kan gjøre unntak fra hovedregler, og i noen tilfeller forutsetter dette også samtykke fra departementet.

Kommunen må påse at kostnadene til infrastruktur ikke blir en for stor byrde for grunneierne. De samlede kostnadsbidragene som grunneierne og utbyggerne skal betale til finansiering av infrastrukturen som er nødvendig for utbyggingen i hensynssonen, skal derfor ikke fremstå som urimelig tyngende i forhold til utbyggingens forventede bruk og nytte av infrastrukturen. Ved vurderingen skal det tas hensyn til

kommunens eget bidrag til gjennomføring av planen. Videre skal kommunen se til at fordelingen av kostnadene grunneiere imellom ikke framstår som urimelig tyngende i forhold til utbyggingens art og plassering, nytte og bruk.

5.2.2 Forholdet til byggesak

Arealformål, hensynssone og bestemmelser i arealplan er helt nødvendige hjelpemidler for etablering av krav om grunneierfinansiering av infrastruktur i et utbyggingsområde. Byggesaken er også helt sentral, og de viktigste bestemmelsene som berører byggesak framgår av lovforslaget § 12A-6. Kommunen må ta med alle forpliktelsene som følger av finansierungsordningen i rammetillatelsen for en omsøkt utbygging i hensynssonen. Videre må kommunen senere følge opp dette ved å påse at kostnadsbidraget er innbetalt *før* det kan gis igangsettingstillatelse. Kommunen kan akseptere utsettelse av betalingen til tidspunktet for ferdigattest, og da kreve at utbygger har stilt sikkerhet for beløpet. Det mest praktiske vil da være at det stilles en bankgaranti. Begrunnelsen for bestemmelsen er at det kan bli arbeidskrevende for kommunen å inndrive kostnadsbidraget etter at det er gitt igangsettingstillatelse.

Rekkefølgekrav er i utgangspunktet ikke til hinder for utbygging innenfor hensynssonen når kostnadsbidrag er betalt. Kommunen kan imidlertid forutsette i plan at noen rekkefølgekrav gjelder allikevel. I rammetillatelsen kan kommunen likevel gjøre unntak fra rekkefølgekrav som gjelder for utbyggingen. Dette kan bare gjøres dersom det etter kommunens skjønn i liten grad vil påvirke gjennomføringen av planen for øvrig, og ingen viktige samfunnshensyn taler imot. Kommunen kan i den forbindelse legge vekt på om den selv har kapasitet til å opparbeide infrastruktur som det omsøkte tiltaket utløser behov for, eller om dette kan overlates til andre gjennom avtale om realopparbeidelse. Det kan bare gjøres unntak fra rekkefølgekrav som ivaretar statlig eller fylkeskommunal infrastruktur når berørt myndighet har samtykket.

I forkant av at kommunen gir rammetillatelse kan det blant annet inngås avtale om realopparbeidelse. I byggesaken er byggesaksmyndighetens ansvar begrenset til å påse at det foreligger en avtale om realopparbeidelse og oppgi den som en del av forpliktelsene som følger med rammetillatelsen. De kontraktsrettslige forholdene som springer ut av avtalen skal ikke følges opp som en del av byggesaken. Disse må håndteres av kommunen som byggherre, eller dersom det er tale om en totalentreprise, eventuelt med fastpris, som oppdragsgiver for denne. Entreprenøren vil da ha risikoen for at prosjektet lar seg fullføre til den faste prisen partene har avtalt. Det vil normalt være den eller de enheter i kommunen som har ansvaret for eiendomsutvikling eller

utbygging som følger opp slike avtaler. Det samme gjelder spørsmålet om ekspropriasjon.

Grunneiere og utbyggere kan påklage kommunens vedtak både i plansak og i byggesak. Det kan i byggesak ikke klages på forhold som er avgjort i bindende reguleringsplan, jf. § 1-9 andre ledd.

5.2.3 Forholdet til utbyggingsavtaler, opparbeidingsplikt og refusjon

Departementet mener krav om grunneierfinansiering av infrastruktur fastsatt i en hensynssone ikke bør kunne kombineres med bruk av utbyggingsavtaler. De to ordningene har vidt forskjellig tidshorisonter, og bruk av utbyggingsavtale kombinert med hensynssonen med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur vil undergrave det som er ment å være en langsiktig og forutsigbar finansieringsordning hvor alle grunneierne i utgangspunktet skal bidra likt til finansiering av nødvendig infrastruktur. Departementet foreslår derfor å ta inn et forbud mot å kombinere disse to regelsettene, jf. §§ 12A-2 andre ledd og ny 17-6.

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

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

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

5.3 Hva er grunneierfinansiert infrastruktur?

5.3.1 Teknisk infrastruktur og annen infrastruktur

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

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

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

Blå/grønn infrastruktur vil for eksempel kunne omfatte utbedring eller åpning av bekkefar, etablering av dammer, kanaler og andre vannveger. Det kan også være overvannsanlegg eller fordrøyningsanlegg.

Begrepet **grønn infrastruktur** omfatter friarealer, lekeplasser, torg og møteplasser, parker og landskapselementer, alléer, grønne vegkanter, ulike uteområder eller små grønne lunger rundt bebyggelsen, parkbelte langs industristrøk mv. Dette er tiltak som legger til rette for rekreasjon for beboere og andre brukere av området.

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

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

Finansieringsordningen kan benyttes selv om infrastrukturen skal være i privat eie, dvs. ikke overtas av kommunen etter at den er etablert. Regulering til offentlig formål kombinert med offentlig eierskap er mest vanlig, men det er likevel en rekke eksempler på regulering gjennom andre metoder. En metode er at allmennheten sikres tilgang til grønnstruktur, badeplasser, torg eller lignende arealer ved hjelp av avtaleklausuler og tinglyste erklæringer. I disse tilfellene varierer det om reguleringsbestemmelsene er alene om å sikre allmennhets tilgang, eller om det også eksisterer avtaler i kombinasjon med tinglyste erklæringer. I en rapport utarbeidet av Oslo Menon i samarbeid med Holth & Winge i 2021, på oppdrag for Kommunal- og distriktsdepartementet, er det opplyst at kommunene i undersøkelsen oppgir at det er om lag 80 tilfeller årlig der det brukes tinglyste erklæringer eller avtaleklausuler for å sikre allmennheten tilgang. Så fremt det er tale om nødvendig infrastruktur for utbyggingen anser departementet det som hensiktsmessig at også privat infrastruktur som skal bekostes av flere grunneiere i felleskap kan være omfattet av finansieringsordningen.

Tiltakene behøver ikke være begrenset til by- og tettbygde strøk, men kan også omfatte for eksempel hytte- og reiselivsområder, hvor et sammenhengende felles tursti- og løypesystem vil kunne være nødvendig for utbyggingsområder innenfor et større geografisk område. Her er det imidlertid viktig at infrastrukturen ikke er et generelt tilbud for en større krets enn de eiendommene som omfattes av hensynssonen.

Sosial infrastruktur, slik som skoler, offentlige barnehager og sykehjem vil ikke falle inn under finansieringsordningen. Det samme gjelder statlig infrastruktur. Departementet kan likevel gi samtykke til at infrastruktur som nevnt kan tas med, jf. lovforslaget § 12A-2 andre ledd.

Departementet foreslår at det i forskrift kan fastsettes nærmere bestemmelser om hvilken infrastruktur som skal være omfattet eller ikke omfattet av finansieringsordningen, jf. § 12A-13 bokstav a.

5.3.2 Adgangen til å inngå avtale om boligpolitiske tiltak, arealer og bygningers utforming mv.

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

5.3.3 Sosial infrastruktur

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

Etter plan- og bygningsloven § 17-7 andre ledd kan departementet samtykke til å fravike reglene om utbyggingsavtaler der samfunnsmessige interesser tilsier det. Denne bestemmelsen er benyttet til å gi samtykke til at sosial infrastruktur kan inngå i utbyggingsavtaler. Departementet har kommet til at det vil være hensiktsmessig å ha en tilsvarende regel for krav om grunneierfinansiering av infrastruktur etter kapittel 12A. Det er derfor tatt inn en bestemmelse om dette i lovforslaget § 12A-2 andre ledd.

5.3.4 Fylkeskommunal og statlig infrastruktur

Statens vegvesen har ansvaret for riksvegnettet og fylkeskommunene for fylkesvegene. Fra 1. januar 2020 ble sams vegadministrasjon lagt ned, og forvaltningen av fylkesvegene ble overført fra Statens vegvesen til fylkeskommunene. Fylkeskommunene overtok ansvaret for en vesentlig større del av vegnettet enn før. Ifølge Opplysningsrådet for vegetrafikk er det i dag 97 746 km offentlig veg i Norge. Av dette står riksvegene for ca. 10 676 km og fylkesvegene for 44 623 km. Resten er kommunale veger, det vil si i underkant av halvparten av det totale vegnettet. Ansvaret for å finansiere oppgavene på de offentlige vegene er regulert i veglova § 20, og følger ansvarsfordelingen mellom vegmyndighetene i § 9. Beslutning om bygging av de offentlige vegene er regulert i veglova § 6. Stortinget fatter vedtak om bygging av riksveg, mens fylkeskommunene og kommunene fatter disse beslutningene for henholdsvis fylkeskommunale og kommunale veger.

Departementet mener det vil være praktisk å kunne innlemme fylkeskommunal infrastruktur i krav om grunneierfinansiering etter kapittel 12A. Slik infrastruktur er vanlig i alle landets kommuner, og blir ofte berørt ved utbygginger av bolig- og næringseiendommer, enten det gjelder veger eller kollektivanlegg. En forutsetning for dette er at fylkeskommunen samtykker i at vegtiltaket legges inn i finansieringsordningen. Det er således fylkeskommunen som har myndigheten til å prioritere, og ikke kommunen. Dette samtykket vil kun gjelde finansieringsspørsmålet, og ikke andre forhold knyttet til veien, så som trasevalg, rekkefølgekrav, teknisk utrustning mv. som planmessig må behandles på ordinær måte og kunne ut i et reguleringsvedtak om vegen.

Når det gjelder statlig infrastruktur, finner departementet ikke grunn til å foreslå å innlemme denne typen infrastruktur i krav om grunneierfinansiering av infrastruktur etter kapittel 12A annet enn som en helt unntaksvis mulighet. Statlige prioriteringen innenfor samferdselssektoren skjer gjennom vedtakelse av Nasjonal transportplan og er regjeringens plan for transportpolitikken i en tolvårsperiode, og som rulleres hvert 4. år.

Utbyggingstiltak på riksvegene er en del av Nasjonal transportplan, og de ulike prosjektene prioriteres her med midler innenfor korridorene. Bevilgningen av midler til riksvegprosjektene følges opp i den årlige Prop. 1 S fra Samferdselsdepartementet. Prioritering av statlige midler skjer gjennom Nasjonal transportplan og årlige budsjetter, og ikke plan- og bygningsloven. I noen tilfeller vil det for eksempel være behov for å etablere en avkjørsel fra statlig veg til kommunal veg, som er nødvendig for utbyggingen av et område, og den foreslåtte nye finansieringsordningen bør da finansiere helt avgrensede men nødvendige tiltak for å koble veien på den statlige vegen.

5.4 Hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur

5.4.1 Når passer det å bruke finansieringsordningen?

Ordningen er ment å være et praktisk verktøy for kommuner som ønsker å se større utbyggingsområder i sammenheng og sikre gode, helhetlige grep ved utvikling av disse områdene. Kommunen skal i større grad enn etter dagens regler kunne tilrettelegge for gjennomføring av egne planer. Videre vil kommunen få forutsigbarhet for hva som skal finansieres av grunneiere.

Kommunen vil i de fleste tilfeller vurdere hvilke områder som skal eller kan bygges ut i arbeidet med kommuneplanen. Et sentralt vurderingstema er i hvilken grad området er tilrettelagt for utbygging, herunder hva slags infrastruktur som mangler, og hva som må videreutvikles eller legges om.

Samfunnsøkonomisk Analyse har i et utredningsoppdrag for departementet¹ vist til at bruk av finansieringsordningen vil være spesielt egnet i sentrumsutbygginger og transformasjon av større områder, og hvor det er behov for sentrale infrastrukturtiltak som kommer mange aktører til gode. I denne type utbygginger er det gjerne mange aktører som berøres, herunder utbyggere, eksisterende næring og beboere, kollektivtransport (knutepunkter), offentlige aktører, infrastruktur (ny eller gammel) mv. Gjennomføring og utvikling av området er avhengig av at man ser hele området under

¹ Notat i forbindelse med prosjektet «Utredningsbistand til arbeid med ny områdemodell», datert 22. desember 2022.

ett og at aktørene koordineres i regi av kommunen. Utarbeidelse av en modell for grunneierfinansiering av infrastruktur krever ressursbruk og prioriteringer av midler fra kommunens side. Modellen er derfor først og fremst aktuell å benytte i de områdene hvor kommunen ønsker utvikling for eksempel gjennom transformasjon.

Hovedsiktemålet med forslaget er å sikre en koordinert og tilstrekkelig stor privat finansiering av nødvendig infrastruktur ved *utbygging i et større område som strekke seg over mange år*. Det vil følgelig kunne være tale om mange eiendommer og både store og små byggetiltak. Ordningen skal likevel kunne brukes også ved mindre utbygginger, for eksempel et kollektivknutepunkt eller vegkryss. Ordningen legger opp til noe mer kompliserte vurderinger i arbeidet med arealplaner. Det er derfor mest hensiktsmessig å benytte ordningen i områder med omfattende behov for omlegging eller opparbeiding av infrastruktur.

Ordningen skal bidra til en mer rettferdig kostnadsfordeling mellom grunneierne enn i dag, og det er ikke minst et viktig siktemål å unngå dagens ulemper med gratispassasjerer som følger med utbyggingsavtalene. Ordningen skal dessuten bidra til mer effektiv, helhetlig områdeutvikling og plangjennomføring. Det skal være mulig å se et større område i sammenheng og tidlig fastsette at det skal gjelde krav om grunneierfinansiering av infrastruktur i området. Den vil være et viktig bidrag for å tilrettelegge for raskere boligbygging, men skal også kunne brukes for etablering av fritidsboliger, næringsvirksomhet og offentlige etableringer. Ordningen legger opp til tidlig medvirkning fra berørte aktører, godt samarbeid mellom kommunen og aktørene og mellom grunneierne, forutsigbarhet, fleksibilitet og rettsikkerhet.

I forbindelse med utbygging av et helt nytt område, eller ved større fortetting og transformasjon, vil det oppstå behov for en rekke ulike typer infrastruktur. For eksempel kan det være behov for å oppgradere allerede eksisterende infrastruktur (enten fordi den er gammel eller fordi ny utbygging krever at dimensjonen og/eller kapasiteten må økes) eller at ny utbygging gir behov for annen infrastruktur enn det som allerede er der (for eksempel kan nedbygging av skogområder gi behov for eller ønske om å etablere parker eller grønne områder). For nesten all type infrastruktur vil det være en diskusjon knyttet til både hvor stor bruk og belastning aktører i samfunnet har av eller på den aktuelle infrastrukturen. Dette gjelder både mellom ulike type aktører, herunder beboere, ansatte i næringslokaler, kunder i næringslokaler, osv. og mellom eksisterende brukere av området (for eksempel eksisterende beboere) og de som flytter til på grunn av ny utbygging (for eksempel tilflyttende beboere).

For å oppnå målsettingene med ordningen, må finansieringsordningen ha en helhetlig tilnærming til utfordringene, ved at det stilles krav både til planprosessen, hvilken infrastruktur som er omfattet og beskrivelsen av denne, plangjennomføringen, byggesak og avtaler for etablering av infrastrukturen. Det må tas høyde for at utbyggingen kan være kompleks og pågå over mange år. Med et slikt tidsperspektiv er det nødvendig med fleksible og relativt enkle ordninger for justeringer underveis. Det blir derfor stilt krav til periodevis oppdatering av kostnadsbidraget hvert femte år. Det blir også foreslått enklere regler for justering av bestemmelser til hensynssonen.

I de fleste utbygginger, og spesielt der det er tale om fortetting eller transformasjon, vil det allerede være eksisterende bebyggelse med tilhørende infrastruktur. Ordningen retter seg kun mot grunneiere hvor det åpnes for nye utbygginger. Eksisterende infrastruktur kan bli berørt og må omlegges eller utbedres. Men det kan også være nødvendig med helt ny infrastruktur og større omstruktureringer i området for å få infrastrukturen til å passe sammen med bebyggelsen og bruken av området.

Utgangspunktet for en rettferdig finansieringsordning er at infrastrukturen som er nødvendig for hele området skal fordeles likt på all utbygging, mens infrastrukturen som er nødvendig for deler av området skal fordeles med en større andel på utbyggerne eller eiendommene i det aktuelle delområdet. Dette fastsettes ikke som absolutte forutsetninger for fordeling, men det skal være mulig for kommunen å fastsette ulike kostnadsbidrag for de ulike delområdene. I tillegg til felles infrastruktur, vil det også være infrastruktur som er feltintern. Dette er infrastruktur som kun er nødvendig for den enkelte eiendommen eller utbyggingsfeltet. I utgangspunktet bør disse kostnadene og utbyggingene håndteres separat, det vil si i regi av utbyggerne på de aktuelle feltene, og holdes utenfor den samlede kostnadsfordelingen. Årsaken til det er at kommunen ikke vil ha kunnskap om det eksakte infrastrukturbehovet før det foreligger en detaljregulering.

Kommunestyret vil stå fritt, på samme måte som for andre planer kommunen har vedtatt, til å endre en plan som har bestemmelse om bruk av finansieringsmodellen.

5.4.2 Området må være modent for en samlet utvikling

Utbygging som skal foregå i et større område og som skal strekke seg over mange år vil fort bli komplisert og kostbar. Størrelsen på de totale investeringene kan være store, og det er viktig for utbyggerne at det er god forutsigbarhet både når det gjelder rekkefølgekrav, utnyttingsgrad og infrastrukturkostnader. Det må også være *vilje* hos de private til å investere og følgelig må det være attraktivt å utvikle eiendommer i området.

Risikoen knyttet til fremdrift og salg blir redusert hvis utbyggerne kan komme raskere i gang med sin utbygging. Jo tidligere området er byggeklart, jo enklere blir det å få finansiert byggeprosjektene. Kommunens bidrag til områdeutviklingen bør derfor ikke bare være begrenset til å lage en god arealplan, men den bør også ta et større ansvar for plangjennomføringen. En god plangjennomføring forutsetter at kommunen har fokus på realiseringen av planen helt fra starten av planarbeidet. Kommunen bør derfor legge til rette for medvirkning og samarbeid om utviklingen av området. Det bør legges til rette for arenaer hvor grunneierne kan møtes og diskutere felles utvikling av sine eiendommer. Utviklingen av området vil gå raskere og enklere jo større enighet det er om arealdisponering og type bebyggelse, rekkefølgen på etableringene og hvilken infrastruktur som må være på plass før utbyggingen starter.

De privates investeringsvilje vil avhenge av hvor attraktivt området er. En god og fremtidsrettet og gjerne ferdig etablert infrastruktur, er et viktig bidrag og i mange tilfeller en avgjørende forutsetning. Eiendomsutvikling vil være enklere med en slik forutsigbarhet. Videre vil innflyttere til området finne det mer attraktivt dersom gang- og sykkelveger, lekeplasser, parker og andre møteplasser er på plass i hele området når de flytter inn. Da slipper de også anleggstrafikken, støyen og støvet som følger med slike etableringer. Det er følgelig en fordel om kommunen både har vilje og evne til å investere i nødvendig infrastruktur før utbyggingen tar til. Jo større grad av sikkerhet kommunen har for at de private raskt vil komme etter og starte sine utbygginger, jo mindre vil kommunens økonomiske risiko knyttet til slike investeringer være.

Departements forslag til finansieringsordning innebærer at kommunen kan synliggjøre forpliktelsene for grunneiere tidlig innenfor et definert område, og sikre seg tilbakebetaling for etablert infrastruktur fra et stort antall utbygginger, og med en tilbakebetalingshorisont på maksimalt 30 år. Kommunen kan velge å etablere all infrastruktur med en gang, eller gjøre det suksessivt etter hvert som den private utbyggingen starter. Kommunen velger også rekkefølgen på infrastrukturen slik at det viktigste kommer først. Det åpnes for at private kan bidra til å forskuttere infrastruktur på kommunens vegne. Kommunen kan også overlate til utbyggerne å etablere infrastrukturen på kommunens vegne. Dette er alle viktige elementer i finansieringsordningen som kan bidra til å gjøre et område tidlig byggemodent.

5.4.3 Utbyggingen må helt eller delvis kunne bære infrastrukturkostnadene

Dersom en kommune velger å benytte seg av ordningen med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur, innebærer dette at kommunen må avgrense og

viser et område i arealplan, angir hva som er nødvendig infrastruktur for utbyggingen i dette området, beregne kostnaden til infrastrukturen, og fastsette et kostnadsbidrag pr. kvm BRA i området. Kommunen kan eventuelt også differensiere kostnadsbidraget mellom grunneierne i området for å oppnå en mer rettferdig fordeling.

Markedene er i praksis lokale markeder, hvor verdien på det som bygges, og følgelig også prissettingen, kan variere ganske forskjellig. I pressområdene vil utbyggerne få bedre priser for sine produkter og evnen til å bære infrastrukturkostnadene som er nødvendig for utbyggingen kan være relativt gode. I andre markeder, det vil si utenfor pressområdene, er bæreevnen langt mindre. Dette må kommunen ta høyde for i sin planlegging.

For planmyndighetene er det derfor viktig å forstå kostnads- og prismekanismene for å kunne sikre tilstrekkelig og hensiktsmessig boligbygging, samt kunne redusere risiko for at boligprosjekter stopper opp. Kommunen må nødvendigvis ta høyde for dette også når det pålegges utbyggerne å bære infrastrukturkostnadene i et utbyggingsområde. På den annen side kan kommuner i pressområder bli fristet til å øke kvaliteten på infrastrukturen eller øke utvalget av nyttig infrastruktur i et område hvor utbyggingen har stor bæreevne. Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv kan det være uheldig. Kommunen kan være fristet til å legge mer vekt på infrastruktur som er kjekt å ha, enn på det som er helt nødvendige behov som utbyggingen utløser. Det er ikke en direkte kobling mellom utbyggingens økonomiske bæreevne og kommunens adgang til å fastsette finansieringskrav til utbyggingen av infrastruktur. Det må likevel erkjennes at det er en sammenheng mellom hva utbyggingen skaper av verdier og dens evne til å bekoste nødvendig infrastruktur.

For at belastningen ikke skal bli for stor for utbyggernes evne til å bære relativt store infrastrukturkostnader, foreslår departementet at det legges inn flere mekanismer i finansieringsordningen for å ivareta dette:

- Det skal gjelde et strengt nødvendighetsprinsipp for hva som er nødvendig infrastruktur for utbyggingen.
- Beregningsmåten for kostnadsbidraget skal skille mellom nødvendig infrastruktur innenfor og utenfor hensynssonen, ved at det utenfor hensynssonen skal gjøres en individuell vurdering av hvor stor andel som skal belastes ut fra utbyggingens bruk og nytte.
- Det skal være mulig å differensiere kostnadsbidragene mellom de forskjellige utbyggingene innenfor hensynssonen etter utbyggingens art og beliggenhet, bruk og nytte.

- Kommunen kan redusere belastningen på utbyggerne ved selv å ta ansvar for en større eller mindre del av kostnadene til infrastrukturen.
- Kommunen skal uansett ikke kunne belaste den samlede utbyggingen innenfor hensynssonen med kostnader som gjør at belastningen fremstår som *urimelig tyngende*.

Fastsettingen av kostnadsbidraget vil kunne påklages til statsforvalteren og prøves av domstolene. Alle beregninger knyttet til fastsettingen av kostnadsbidraget er undergitt rettsanvendelsesskjønn, og kan følgelig fullt ut prøves av domstolene.

5.4.4 Medvirkning og samarbeid

Plan- og bygningsloven stiller i formålsbestemmelsen krav om at *planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter*, jf. § 1-1 fjerde ledd. Det er videre gitt egne bestemmelser om medvirkning i kapittel 5. Det er også egne bestemmelser som legger til rette for medvirkning i bestemmelsene til de ulike plantypene. For kommuneplanens arealdel er det gitt en bestemmelse om kunngjøring av planoppstart i § 11-12 andre ledd og for reguleringsplan i § 12-8 første ledd. Medvirkning innebærer at enkeltpersoner og grupper har rett til å kunne delta i, og påvirke offentlige utrednings- og beslutningsprosesser. Det betyr at befolkningen i et samfunn er med på å planlegge sin framtid. Medvirkning i planprosessen har et perspektiv om «best mulig plan», og skal så langt som mulig sikre gode løsninger som tar hensyn til alles behov, og legge til rette for at alle berørte og interesserte aktører kan komme til orde, fremme kreativitet og engasjement, og være en arena for demokratisk deltakelse i lokalsamfunn og fremskaffe et godt beslutningsgrunnlag.

Fornyng, fortetting og transformasjon er komplisert og ofte meget krevende å planlegge for. Medvirkning fra de som blir berørt er derfor desto viktigere. Bruken av hensynssonen forutsetter økt medvirkning og ressursbruk fra grunneierne i planleggingen av infrastruktur. Dette gjelder særlig ved vurderingen av rammene for hva som er nødvendig infrastruktur, rekkefølgen på utbyggingen, hvilken nytte de vil ha av den, kostnadsberegninger- og fordeling. Det gjelder både på kommuneplan- og reguleringsplannivå. For kommunen er det viktig å forstå behovene og mulighetene for utvikling, og i hvilken grad en påregner private etableringer og investeringer i området. I den grad infrastrukturen berører statlige og regionale infrastrukturmyndigheter, må kommunen involvere disse tidlig for å klargjøre om utviklingen av området vil medføre et behov for oppgraderinger eller nyetableringer som disse instansene har ansvar for.

Statlig og regional infrastruktur kan utgjøre betydelige infrastrukturkostnader. Uten tilstrekkelig avklaring og involvering av statlige og regionale infrastrukturmyndigheter, risikerer kommunen at en hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur ikke kan vedtas.

Departementet mener derfor det er behov for å forsterke mulighetene for medvirkning og samarbeid i slike prosesser, og foreslår på denne bakgrunn flere nye grep. For det første foreslås det en bestemmelse om at i saker der det i kommuneplanens arealdel skal fastsettes hensynssone om fornying, fortetting eller omforming, skal kommunen legge til rette for at en vedtatt plan kan bli effektivt gjennomført. Dette skal blant annet skje ved at kommunen blir forpliktet til å legge til rette for aktivt samarbeid med beboere, grunneiere, festere, utbyggere, statlige og regionale myndigheter, virksomheter og andre interesserte, jf. lovforslaget § 11-8a fjerde ledd. For det andre skal Innspill i samarbeids- og medvirkningsprosessen dokumenteres, behandles og besvares på en måte som gjør etterprøving mulig. Det skal i saksframlegget dessuten redegjøres særskilt for tilretteleggingen til planens gjennomføring. For det tredje gjelder kravet til aktivt samarbeid også der hensynssonen skal innarbeides i reguleringsplan når slik sone ikke tidligere er fastsatt i arealdelen, jf. lovforslaget § 12A-1 andre ledd. Det sikrer at det alltid er gjort et godt grunnarbeid for at planen skal lykkes. For det tredje kreves det utvidet varsling av grunneiere og festere dersom krav om grunneierfinansiering av infrastruktur skal fastsettes i kommuneplanens arealdel, jf. § 12A-4 første ledd. Det samme gjelder ved endringer i bestemmelser til hensynssonen, jf. § 12A-12 første ledd.

5.4.5 Ekspropriasjon til gjennomføring av infrastrukturtiltak

Kommunen eller utbygger vil ikke alltid selv eie grunnen der infrastrukturen skal etableres. Dersom det ikke er mulig å erverve grunnen gjennom frivillig avtale med grunneier, må kommunen eller utbygger ekspropriere arealet. Det oppstår da et spørsmål om de gjeldende ekspropriasjonsreglene er hensiktsmessige som verktøy for å gjennomføre ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan som inneholder krav om grunneierfinansiering av infrastruktur, eller om det er behov for endringer. En sentral problemstilling er hvordan ekspropriasjonsreglene kan bidra til å oppnå det overordnede formålet om en effektiv byutvikling med opparbeidelse av infrastruktur slik at reguleringsplaner blir gjennomført og eiendommer blir byggeklare.

Departementet mener det er behov for å vurdere endringer på to områder:

For det første bør kommunen kunne overlate til utbygger som skal realopparbeide infrastruktur å gjennomføre nødvendige grunnnerverv til denne. Det vil være forenklende for kommunen. Det vil også kunne bidra til en rask etablering av infrastrukturen. For en utbygger vil manglende infrastruktur være byggehindrende fordi det er knyttet særskilte rekkefølgekrav til denne. Utbygger har derfor stor egeninteresse i å få etablert infraturkturen. Departementet har erfart at mange kommuner kvier seg for å foreta ekspropriasjon, og det kan ofte oppstå lokalpolitisk strid om dette. Dette kan gjøre at utbygger ikke kommer i gang med sin utbygging like raskt som ellers. Departementet foreslår derfor at det tas inn bestemmelser en ny § 16-5a som regulerer situasjonen der en utbygger etter avtale med kommunen skal realopparbeide infrastruktur.

Bestemmelsen bør utformes slik at utbygger ikke trenger samtykke fra kommunen for å foreta ekspropriasjon. Samtykke kan i stedet gis av departementet etter søknad. Departementet må da påse at vilkårene for ekspropriasjon er oppfylt. Dette innebærer blant annet en kontroll av at utbygger har forsøkt å komme til minnelig enighet med grunneier om erverv av arealet. Samtidig må hovedregelen være at ekspropriasjonen skal skje til fordel for kommunen om ikke annet framgår av avtalen om realopparbeidelse. Det bør også overlates til departementet å samtykke til at ekspropriasjonsinngrepet kan settes i verk før det foreligger et rettskraftig skjønn. Denne adgangen kan departementet delegere til statsforvalteren. Bestemmelsene i § 16-5a vil ikke være til hinder for at kommunen selv gjennomfører ekspropriasjon på ordinært vis. De er ment å være et supplement som skal sikre at en utbygger ikke blir forhindret fra å gjennomføre sin utbygging fordi kommunen ikke vil ekspropriere areal til nødvendig infrastruktur som følger av rekkefølgekrav.

Utbygger kan søke om forhåndstiltredelse slik at ekspropriasjonsinngrepet kan settes i verk før det foreligger et rettskraftig skjønn, jf. oreigningslova § 25. Dette vil følge den vanlige prosessen for forhåndstiltredelse. Rett til forhåndstiltredelse forutsetter normalt at vedtaket om ekspropriasjon er endelig fastsatt. I tilfeller der vedtaket er påklaget eller bragt inn for rettslig prøving av domstolene, kan det likevel gis samtykke til forhåndstiltredelse, men beslutningsmyndigheten kan også stille behandling av søknaden i bero. Vedtaket om forhåndstiltredelse er et enkeltvedtak som følger reglene i forvaltningsloven. Berørte parter skal forhåndsvarsles og gis anledning til å uttale seg. Vedtaket kan påklages.

For det andre bør tidsvinduer for når kommunen kan gjennomføre ekspropriasjon etter § 16-2 utvides. I dag gjelder det en frist på 10 år etter at reguleringsplanen er kunngjort for å gjennomføre ekspropriasjon, jf. § 16-2 første ledd. Områdeutvikling gjennom

fortetting og transformasjon er komplisert og foregår over mange år. Departementet har derfor i lovforslaget § 12A-1 første ledd bokstav c foreslått at et krav om grunneierfinansiering av infrastruktur kan gjelde for inntil 20 år, og at kommunen kan forlenge varigheten med inntil 5 år av gangen, men ikke ut over 10 år til sammen. All infrastruktur vil ikke komme på plass i løpet av de første 10 årene. Behovet for ekspropriasjon vil følgelig være til stede i hele utviklingsperioden, og departementet foreslår derfor at adgangen til ekspropriasjon utvides fra 10 år til å gjelde så lenge infrastrukturtiltaket er omfattet av krav om grunneierfinansiering av infrastruktur, jf. lovforslaget §§ 16-2 første ledd andre punktum og 16-5 a andre ledd. I ytterste konsekvens vil det dermed kunne gå nærmere 30 år før en ekspropriasjon gjennomføres.

Med en slik varighet blir det et spørsmål om grunneiers vern som følger av tilleggsprotokollen til Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) Artikkel 1 (P1-1), nærmere bestemt det såkalte «proposjonalitetskravet», blir overholdt. EMK P1-1 er inkorporert som norsk lov jf. Menneskerettsloven (mrl.) av 1999 § 2. Ved motstrid går EMK P1-1 foran annen formell lov, jf. mrl. § 3 jf. § 2. Prinsippet som følger av P1-1 innebærer at det skal være en rimelig balanse mellom allmennhetens interesser og borgerens rettigheter, og at det skal være en rimelig balanse mellom allmennhetens interesser og borgerens rettigheter.

Fristforlengelsen som departementet foreslår, vil stort sett gjelde i allerede utbygde områder der det er behov for fortetting eller transformasjon. Departementet derfor legger til grunn at innløsningsreglene i § 15-2 langt på vei vil avhjelpe mot at en slik fristforlengelse vil stride mot P1-1. Alternativt kan grunneiers rett til innløsning etter § 15-2 gjøres ubetinget etter 10 år, dvs. at det etter dette tidspunkt ikke gjelder noen begrensninger i grunneiers rett til å kreve innløsning for eiendom som inngår i hensynsone etter kapittel 12A. En bestemmelse om dette kan i tilfelle innarbeides som et nytt siste ledd i § 15-2.

5.5 Områdeutviklingsstrategi

5.5.1 Hensynssone med krav om felles planlegging for fortetting, omforming og fornyelse m.m.

Departementet ønsker å legge bedre til rette for at kommunen kan knytte en egen utviklingsstrategi til et planområde hvor det skal skje fortetting og transformasjon. Strategien skal ikke være rettslig bindende. Den skal inngå i hensynssonen etter

lovforslaget § 11-8 a om felles planlegging for fortetting, omforming og fornyelse mv. Strategien kan for eksempel gjelde fortetting og transformasjon av en hel bydel, et kvartal eller et knutepunkt. Den skal bygge på fastsatte mål for den etterfølgende planleggingen, og redegjøre for planmessige forhold, det vil si overordnet plangrep, visjon, rammer og hensyn, som må ivaretas i den etterfølgende reguleringen av området. Det vil være naturlig at både målsettingene og strategien framgår av det samme dokumentet.

Dersom kommunen ønsker å ta i bruk ordningen med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur i kapittel 12A, vil strategien blant annet kunne gi føringer for de bestemmelser som skal fastsettes etter lovforslaget § 12A-2 første ledd bokstav b om type, omfang, kvalitet og standardnivå mv. på infrastrukturen. Strategien kan ikke komme i stedet for rettslig bindende bestemmelser til en hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur etter kapittel 12A, men angi rammene for den utbyggingen som skal finne sted i området hvor finansieringsordningen gjelder.

Det skal kunne gis juridisk bindende bestemmelser til hensynssonen, særlig om etableringen av nødvendig infrastruktur og bruk av særskilte gjennomføringsvirkemidler, som den nye ordningen med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur, urbant jordskifte og ekspropriasjon. Strategien vil derfor bli utformet ulikt etter hvilket gjennomføringsvirkemiddel som skal brukes, det vil si om det er ordningen med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur som skal benyttes, eventuelt utbyggingsavtaler, urbant jordskifte eller ekspropriasjon. Strategien er ikke rettslig bindende, noe som innebærer at kommunen senere kan velge andre løsninger og gjennomføringsverktøy enn de som nevnes. Av hensyn til aktørenes behov for forutsigbarhet i kommunens planlegging, bør derfor kommunen tenke grundig igjennom hvilke føringer som skal gis i strategien.

Hensikten med områdeutviklingsstrategien skal være å beskrive kommunens helhetlige plangrep for den fremtidige utviklingen av området. Strategien kan videre bidra til å strukturere et komplekst og krevende utviklingsløp som vil kunne strekke seg over mange år og kreve store offentlige og private investeringer. Strategien kan dessuten vise hvilke gjennomføringsverktøy kommunen vil bruke for å realisere strategien og gjøre nærmere rede for gjennomføringsprinsippene, herunder behovet for samarbeid med andre myndigheter, grunneiere, utbyggere, handelsforeninger mfl. Strategien skal også være et viktig verktøy for kommunen til på en enkel måte å vurdere både om private planinitiativ og forslag til detaljreguleringer til utbyggingsprosjekter, samsvarer med den utvikling kommunen ønsker for området. Dette vil i praksis skje ved at kommunen – når

den mottar et privat planforslag - vil kontrollere dette opp mot de føringer og forutsetninger som kommunen har lagt inn i strategien. Planinitiativ eller private forslag til detaljregulering som ikke er i tråd med kommunens målsettinger for den etterfølgende planleggingen og strategiens overordnede plangrep, rammer og hensyn, som til sammen kan sies å utgjøre visjonen for området, kan føre til at kommunen stopper planarbeidet allerede i oppstartfasen. Kommunen har hjemmel for å stoppe slike private forslag til detaljregulering etter § 12-8, eller nekte å fremme dem, jf. § 12-11.

Mange kommuner lager i dag slike strategier i form av *veiledende plan for offentlige rom* (VPOR) eller liknende ordninger, se omtalen i kapittel 4.4. Departementet bruker i det følgende VPOR som en samlebetegnelse på disse ordningene. VPOR består gjerne av to deler, en del som omhandler planmessige forhold innenfor et definert areal, og en del som omtaler behovet for infrastrukturen. VPOR er i dag ikke en del av plansystemet, selv om noen kommuner har begynt å knytte strategien opp til planprogrammet for å gi det en viss formell forankring. Områdestrategien vil kunne ta opp i seg mange av elementene fra dagens VPOR-ordning; områdeutviklingsstrategien vil da i praksis kunne bidra til en formalisering av VPOR-ordningen, noe som har vært etterspurt fra flere hold.

5.5.2 Nærmere om områdeutviklingsstrategiens plass i plansystemet

Departementet ønsker å legge til rette for at strategidokumenter og andre likende dokumenter, kan bli en integrert del av plansystemet. Det er fullt mulig i dag å omtale strategier i de ordinære planbeskrivelsene til planer, jf. § 4-2 første ledd. Departementet mener imidlertid at det i noen tilfeller kan være hensiktsmessig å utarbeide et eget strategidokument ved fortetting og transformasjon som tar for seg dette temaet spesielt.

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

Strategien kan innlemmes i planbeskrivelsen, eller den kan være et eget dokument i form av et vedlegg til planbeskrivelsen. Kommunen står fritt til å velge hvordan dette skal gjøres. Fordelen med å ha strategien som et eget dokument, er at kommunen kan inngå samarbeid med andre aktører i området om fremstillingen av dokumentet. Ved å samle all relevant informasjon om den fremtidige utviklingen i ett dokument, vil utbyggerne dessuten ha et kjent sted å søke informasjon når de skal utarbeide sine egne forslag til detaljreguleringer. Også andre interesserte vil lett finne frem til relevant

informasjon om utviklingen av området som de er opptatt av. Ordet planbeskrivelse gir ikke de samme assosiasjonene.

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

Uansett størrelse og kompleksitet, vil en effektiv og vellykket gjennomføring av områdeutviklingen kreve en aktiv og tydelig kommune som evner å samspille godt med alle berørte parter. Utarbeidelsen av strategien vil i seg selv gi anledning til å få alle berørte med i felles utviklingsarbeid, for derved å søke å etablere en samforståelse om gjennomføringen. Dette vil også gjøre planprosessen mer transparent og tillitvekkende. Et godt forarbeid i denne fasen vil kunne bidra til å redusere den totale ressursbruken både på offentlig og privat side når planen etter hvert skal gjennomføres. Den totale ressursbruken fra kommunens side behøver dermed ikke bli større enn vi ser i dag. Mange kommuner praktiserer allerede slik aktiv tilrettelegging ved fortetting og transformasjon.

For at en formalisert områdeutviklingsstrategi skal bli tatt i bruk som et fleksibelt styringsverktøy, bør den også være relativt enkel å endre. Endringer følger derfor ikke de formelle reglene om planendring i loven. Det vil være opp til kommunens delegasjonsreglement å avgjøre hvem som kan beslutte endringer i dokumentet. I praksis vil det kunne bli krevende for kommunen å endre strategien i vesentlig grad der det gjelder krav om grunneierfinansiering av infrastruktur. Dersom forutsetningen for denne ordningen endres, kan det føre til at kostnadsbidraget og byrdefordelingen mellom grunneierne i utbyggingsområdet må endres, hvilket kan være en arbeidskrevende prosess.

Områdeutviklingsstrategiene skal dekke ulike behov i ulike kommuner, små og store områder, by og tettsted. Strategien som planverktøy vil ha størst betydning på kommuneplannivå. Er den tilstrekkelig som beslutningsgrunnlag for behandling av forslag til detaljreguleringer, kan den legge til rette for eller komme i stedet for en områderegulering. Dersom strategien i tilstrekkelig grad klargjør de rammer og hensyn som skal ivaretas ved den etterfølgende detaljplanleggingen av området, vil behovet for områderegulering falle helt bort. Hvorvidt det bør utarbeides en

områdeutviklingsstrategi eller en områderegulering, blir et spørsmål om hva kommunen anser som mest hensiktsmessig. Det som kan spille inn her er kompleksiteten i planområdet, for eksempel om det er mange grunneiere med ulike interesser, hvor byggemodent området er, og om området har stort behov for teknisk eller grå/grønn infrastruktur som kan kreve ekspropriasjon. En områdeutviklingsstrategi vil egne seg best der forholdene ligger til rette for å gå direkte fra kommuneplan til detaljregulering. Det skal i fremtiden ikke være nødvendig å bruke VPOR eller andre tilsvarende ordninger der det planlegges fortetting, omforming eller fornyelse. Områdeutviklingsstrategien skal overta for slike uformelle styringsverktøy.

Departementet mener det vil kunne være en styrke for strategien at den kan spille sammen med juridisk bindende bestemmelser som gjelder for hensynssonen. Det kan for eksempel skje ved at strategien beskriver behovet for sosiale møteplasser og ulike hensyn som skal ivaretas, for eksempel hensynet til barns utfoldelse, mens bestemmelsene til hensynssonen fastsetter de nærmere kravene til løsninger og standard på tiltakene, jf. lovforslaget § 12A-2 første ledd bokstav b.

En vedtatt områdeutviklingsstrategi vil i seg selv kunne bidra til en markedsmessig verdistigning i området, som vil kunne anspore grunneiere og utbyggeraktørene til å investere i området så tidlig som mulig. I denne sammenheng vil forutsigbarhet for eksempel om byggegrenser mot infrastruktur, plassering av midtlinje veg o.l. kunne være minst like viktig å kjenne til som størrelsen på det fremtidige kostnadsbidraget utbyggeren må betale til offentlig infrastruktur i området. Departementet mener derfor at muligheten for å knytte strategien som et retningsgivende virkemiddel til en hensynssone, kan bli en viktig suksessfaktor for bruken av områdeutviklingsstrategi som et nytt formelt planverktøy. Det vil gjøre det lettere for utbyggerne å posisjonere seg tidlig, for å få kontroll over eiendommer som kan nyte godt av fremtidige utbyggingsrettigheter. Det kan også bidra til at strategisk grunneiersamarbeid etableres tidlig i prosessen.

5.6 Nærmere om etablering av hensynssonen i arealplan

5.6.1 Innledning

Utgangspunktet er at det er et område i kommunen hvor det skal skje utbygging, enten i form av ny bebyggelse på jomfruelig grunn, eller i form av fortetting eller transformasjon av eksisterende bebyggelse. Kommunen fastsetter da en hensynssone oppå det eksisterende arealformålet i planen. Hensynssonen utformes på en

hensiktsmessig måte slik at den dekker alt areal som skal bebygges og de eiendommer som kommunen mener bør bidra til finansieringen av infrastrukturen. Hensynssonen skal ha en egen skravur i plankartet for å synliggjøre avgrensningene. Hensynssonen vil markere at det for det aktuelle området gjelder særlige økonomiske betingelser ved utbygging, og vil synliggjøre at den fremtidige utviklingen av området kommer til å kreve finansielle bidrag til infrastruktur fra grunneierne. Departementet mener det ikke vil være nødvendig med et forutsigbarhetsvedtak fra kommunestyrets side ved bruk av modellen. Etter gjeldende regler er dette i dag en forutsetning for bruk av utbyggingsavtale, jf. § 17-2.

Kommunen kan gi bestemmelser til hensynssonen om hva som er nødvendig infrastruktur. Bestemmelsen til hensynssonen kan også stille krav om opparbeidelse av infrastruktur utenfor hensynssonen som er nødvendig for utbyggingen innenfor. På denne måten unngår en at kommunen må ha flere hensynssoner eller gi hensynssonen en unaturlig form, for eksempel en avlang form for å fange opp hovedledninger for vann og avløp som er nødvendig for området, men som ligger i et tilgrensende område. Det overordnede formålet bak modellen er å tilrettelegge for effektiv byutvikling og opparbeidelse av infrastruktur slik at reguleringsplaner blir gjennomført og eiendommer blir byggeklare. I tillegg er det et siktemål å øke forutsigbarheten for utbyggere slik at de tidlig kan ta høyde for infrastrukturbehov og kostnader i planleggingen av egne utbyggingsprosjekter.

Den foreslåtte modellen gir kommunene rett til å knytte rettslige forpliktelser om betaling av kostnadsbidrag for infrastruktur, som er nødvendig for utbyggingen av området, til den enkelte grunneiendom som omfattes av hensynssonen. Dette bidraget skal fastsettes med bindende virkning i plan. Bidraget kan bestå av kontantbidrag eller realopparbeidelse av infrastruktur, eventuelt i kombinasjon. Privat opparbeidelse av infrastruktur forutsetter at det blir inngått en avtale om dette mellom kommunen og utbygger før det gis rammetillatelse. Betalingsforpliktelsen utløses bare dersom det skal bygges.

Hensynssonen vil også være et redskap for å koordinere etterfølgende planprosesser og vedtak i byggesaker, slik at modellen oppfyller sitt formål. Prosessene og vedtakene skal sikre innbetaling av kostnadsbidrag fra grunneierne til etablering av nødvendig infrastruktur etter hvert som utbygging gjennomføres innenfor hensynssonens geografiske virkeområde. Denne rettsvirkningen av hensynssonen kan ha en varighet på inntil 20 år, men kan forlenges med inntil 5 år av gangen, men ikke ut over 10 år til sammen. Den maksimale varigheten av hensynssonen er dermed 30 år. Varigheten er

blant annet valgt for å unngå såkalte gratispassasjerer. Med «gratispassasjerer» siktes det til et problem med dagens regelverk, hvor utbyggere som har muligheten til å vente med utvikling av egen eiendom kan «sitte på gjerdet» og vente til de øvrige utbyggerne har oppfylt aktuelle rekkefølgekrav fastsatt i planen. Modellen innebærer at kostnadsbidrag fra eiendommene i det aktuelle området også må betales etter at infrastrukturtiltaket er etablert, men forpliktelsen utløses bare når de selv skal bygge. En annen begrunnelse for varigheten er at finansieringsordningen først og fremst er tenkt brukt i fortettings- transformasjonsområder, hvor områdeutviklingen erfaringsmessig tar lang tid. Etter 30 år må kommunen vedta en ny plan, og eventuelt videreføre områdemodellen, hvis ikke området er ferdig utbygd etter den opprinnelige planen.

5.6.2 Hensynssonen i kommuneplanens arealdel

Det kan fastsettes samme type hensynssoner i reguleringsplan som i kommuneplanens arealdel. Lovforslaget i kapittel 12A er derfor utformet slik at det er de samme reglene som gjelder for finansieringsordningen både i kommuneplan og reguleringsplan. Dette gir brukerne et enklere regelverk å forholde seg til. Departementet mener det likevel er behov for visse særbestemmelser dersom det skal fastsettes krav om grunneierfinansiering av infrastruktur i kommuneplanens arealdel. Disse bestemmelsene framgår av lovforslaget § 12A-4.

En områdeutvikling starter vanligvis med at et område legges ut som fremtidig byggeområde for fornyelse, fortetting eller omforming i kommuneplanens arealdel. Det kan eventuelt utarbeides en egen kommunedelplan for området. Planlegging på kommuneplannivå er forutsatt å være av overordnet karakter. Det er derfor begrenset hvor detaljert en slik plan er. Departementet mener det likevel bør være rom for detaljering av krav til finansiering av infrastruktur. Bakgrunnen for dette er at det vil gi utbyggerne større grad av forutsigbarhet med hensyn til hvilke infrastrukturkostnader de må påregne å betale for som følge av sine byggeprosjekter. Det legges derfor opp til stor grad av frihet for kommunen til å gi bestemmelser til hensynssonen. Kommunen kan nøye seg med å angi en hensynssone i planen, og så detaljere den videre planleggingen av området i en områderegulering. Innføring av hensynssonen vil da bare være et signal om at kommunen legger opp til å bruke finansieringsordning etter kapittel 12A, og ikke utbyggingsavtaler.

Kommunen kan imidlertid velge å gå et skritt lenger, og bruke hensynssonen som utgangspunkt for å gjøre et område helt eller delvis klart for utbygging gjennom å etablere nødvendige infrastrukturtiltak for utbyggingen. I så fall må kommunen gi

bestemmelse til hensynssonen om hva slags infrastrukturtiltak dette gjelder. I praksis gis det da bestemmelse om dette etter lovforslaget § 12A-2 første ledd bokstav a og b. Kravet om at det må gis slik bestemmelse framgår av § 12A-4 tredje ledd. Konsekvensen av dette er at senere utbyggere må bidra til finansiering av infrastrukturen etter hvert som de bygger ut sine eiendommer. Kommunen kan dermed forskuttere for infrastruktur og dermed gjøre området byggeklart i påvente av etterfølgende detaljreguleringer fra utbyggerne, for eksempel ved å anlegge veg, vann og avløp og sørge for overvannshåndtering.

Departementet ser det videre som ønskelig at det skal være mulig å kunne gå direkte fra kommuneplan til utbygging basert på private forslag til detaljreguleringer, det vil si uten å måtte gå veien om en områderegulering. Et effektivt hjelpemiddel kan da være å supplere arealdelen med en områdeutviklingsstrategi, se nærmere om dette ovenfor.

En fremgangsmåte hvor en går direkte fra arealdelen til utbygging basert på private forslag til detaljreguleringer kan virke forenklende og kostnadsbesparende for kommunen. Skal finansieringsordningen i en slik situasjonen fungere etter sin hensikt, er det en fordel om kommunen har fastsatt kostnadsbidraget som grunneierne og utbyggerne skal betale allerede i kommuneplanens arealdel. I så fall må kommunen ha gitt bestemmelse om hvilken infrastruktur som er nødvendig for utbyggingen av området, estimert kostnadene til denne og fordelt kostnadene på den planlagte utbyggingen innenfor hensynssonen i kommuneplanens arealdel. Utnyttingsgraden for området må også være kjent og fastsatt i arealdelen. Det er ikke nødvendig å kjenne utnyttingsgraden på den enkelte eiendom. Dette kan være vanskelig å få på plass i mer komplekse områder eller i områder hvor kommunen ikke har en sikker formening om den fremtidige bruken av området.

Selv om kontantbidraget blir fastsatt i kommuneplanens arealdel, kan det som hovedregel ikke kreves innbetalt før det er fastsatt en hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur i reguleringsplan. Bakgrunnen for dette er at en utbygger, som vurderer å bygge ut på grunnlag av en reguleringsplan, ved å studere planen skal få vite om det gjelder krav om grunneierfinansiering av infrastruktur eller ikke i det aktuelle området. Kravet om at det altså også må være fastsatt en hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur i reguleringsplan gjelder med mindre kommunen åpner for utbygging direkte i kommuneplanens arealdel, jf. lovforslaget § 12A-4 femte ledd.

Dersom kommunen fastsetter bestemmelser til hensynssonen om betaling av kostnadsbidrag mv. i arealdelen, får det samme rettsvirkninger som om de ble gitt i

reguleringsplan hvor grunneiere og festere har krav på varsling og kan påklage vedtak, jf. § 12-12 tredje ledd. Reglene om varsling og klage bør derfor gjelde tilsvarende når det gis bestemmelser om krav om grunneierfinansiering av infrastruktur til hensynssonen i arealdelen. Departementet forslår derfor en bestemmelse om dette i lovforslaget § 12A-4 fjerde ledd.

Kommunen kan vedta en områdeutviklingsstrategi til kommuneplanens arealdel etter lovforslaget § 11-8 a tredje ledd, se kapittel 5.5 ovenfor. Dersom kommunen ønsker å utarbeide en slik strategi til arealdelen før det kan vedtas detaljreguleringer, vil dette i praksis fremstå som byggehindrende for grunneierne og utbyggerne. Departementet mener derfor at kommunen skal opplyse om dette i bestemmelse til hensynssonen. Regelen er en saksbehandlingsregel som skal gi økt forutsigbarhet for grunneierne og utbyggerne. Selv om kommunen ikke har fastsatt en slik bestemmelse, vil den kunne nekte å fremme private forslag til detaljreguleringer.

5.6.3 Hensynssonen i områderegulering

Områderegulering skal sikre helhetlige utbyggingsmønstre og sammenhengende strukturer, og på den måten gi mer forutsigbare rammer for privat planlegging. Slik plan kan brukes til å synliggjøre de store rammene i by- og stedsutvikling, knyttet til funksjoner og utforming, høyder og vegsystem, kollektivtransport, grønnstruktur m.m.

Det kan oppstå et dilemma for kommunen når den skal avgjøre om hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur skal fastsettes i kommuneplanens arealdel eller områderegulering. Begge planer er strategiske plantyper, men på ulike plannivåer. Normalt vil arealdelen favne store områder, mens områdereguleringen tar for seg et noe mindre område. Lovforslaget er utformet slik at det er de samme reglene som gjelder for finansieringsordningen både i kommuneplan og reguleringsplan. Områderegulering har i motsetning til arealdelen, en fordel ved at den gir grunnlag for ekspropriasjon.

Lovforslaget gir også kommunen mulighet for å vedta en områdeutviklingsstrategi til arealdelen. Denne vil ikke være juridisk bindende, men den vil gi kommunen mulighet for en helhetlig styring av arealbruken i utbyggingsområdet på et relativt detaljert nivå. Se lovforslaget § 11-8a tredje ledd. En slik strategi kan fjerne behovet for en områderegulering, og dermed være et enklere alternativ enn en slik regulering. Det mest avgjørende for kommunens valg av plantype kan derfor være om kommunen har behov for å få på plass et ekspropriasjonsgrunnlag for etablering av nødvendig

infrastrukturen før den behandler private forslag til detaljreguleringer. Kommunen må vurdere hva som er hensiktsmessig ut fra planfaglige vurderinger.

Krav om grunneierfinansiering av infrastruktur kan innføres direkte i detaljregulering, uten at det er fastsatt i kommuneplan. For det tilfelle at kommunen velger å innføre hensynssonen i områderegulering, uten først å ha gjort det i arealdelen, mener departementet de samme kravene til samarbeid i planarbeidet bør gjelde for utarbeiding av områderegulering som for kommuneplan, jf. § 11-8a fjerde ledd. Slik krav er derfor tatt inn i lovforslaget § 12A-1 andre ledd.

5.6.4 Hensynssonen i detaljregulering

Som det framgår ovenfor under omtalen av kommuneplanens arealdel, må det alltid fastsettes en hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur i reguleringsplan for at en utbygger skal kunne avkreves et kostnadsbidrag. De fleste detaljreguleringer blir til som følge av private planforslag. Det vil si at det er en grunneier eller utbygger som ved hjelp av en plankyndig konsulent har laget forslaget. Når slik plan utarbeides, vil det normalt være fastsatt krav om grunneierfinansiering av infrastruktur i kommuneplanen eller områderegulering på forhånd. Forslagsstiller må da påse at hensynssonen videreføres i detaljregulering. Dette følger av lovforslaget § 12-6 første ledd. Dersom kostnadsbidraget er fastsatt i arealdelen eller områderegulering, er det ikke nødvendig å fastsette bestemmelsene på nytt i detaljreguleringen. Hensynssonen må imidlertid videreføres til detaljreguleringen, slik at betalingsforpliktelsen også er forankret der.

Det er ikke noe i veien for at krav om grunneierfinansiering av infrastruktur innføres direkte i detaljregulering, det vil si uten at det er fastsatt i kommuneplan eller områderegulering på forhånd. Det forutsetter at kommunen knytter et krav om felles planlegging til hensynssonen. Det kan være praktisk der det er tale om utvikling av et relativt lite område med få eiendommer, for eksempel et kvartal, et lite kollektivknutepunkt eller vegkryss. Det vil da ofte dreie seg om bare et fåtall eiendommer som bruker eller har nytte av infrastrukturen. For å unngå problematikken med gratispassasjerer ved bruk av utbyggingsavtaler, kan kommunen fastsette en hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur. Da må alle grunneierne innenfor hensynssonen bidra med kostnadsbidrag til infrastrukturen etter hvert som de bygger ut sine eiendommer. Teoretisk kan hensynssonen kun omfatte én eiendom. Kommunen vil med det sikre seg at en senere utbygging av eiendommen skal bidra til finanseringen av nødvendig infrastruktur. Kommunen må imidlertid passe på at

det ikke oppstår usaklig forskjellsbehandling, eller at kostnadsbidraget som senere fastsettes fremstår som urimelig tyngende.

For det tilfelle at kommunen velger å innføre hensynssonen i detaljregulering uten først å ha gjort det i arealdelen eller områderegulering, mener departementet de samme kravene til samarbeid i planarbeidet bør gjelde for slik plan som for utarbeiding av kommuneplan og områderegulering, jf. § 11-8a fjerde ledd. Departementet mener dette ikke kan overlates til den private forslagsstilleren som kan ha for store egeninteresser i arbeidet. Kravet følger av lovforslaget § 12A-1 andre ledd.

Dersom kostnadsbidraget skal beregnes og fastsettes i en detaljregulering, skal beregningen utføres av sakkyndige, jf. lovforslaget § 12A-3 sjette ledd. Departementet mener det heller ikke kan overlates til den private forslagsstilleren å engasjere den sakkyndige, men at kommunen må gjøre det.

5.7 Bestemmelser som skal eller kan gis til hensynssonen

5.7.1 Hva som er nødvendig infrastruktur for utbyggingen

For å gjøre det enklere og mer oversiktlig, er alle hjemlene for å gi bestemmelser til hensynssonen samlet i lovforslaget § 12A-2.

En forutsetning for ordningen med grunneierfinansiering av infrastruktur er at kommunen fastsetter en hensynssone og gir juridisk bindende bestemmelser til denne. Hensynssonen, med tilhørende bestemmelser, forplikter grunneierne eller utbyggerne til å betale et kostnadsbidrag til kommunen før det gis igangsettingstillatelse. Det kan også avtales realopparbeiding av hele eller deler av infrastrukturen.

Kommunen kan gi bestemmelser om infrastruktur både innenfor og utenfor hensynssonen, forutsatt at infrastrukturen er nødvendig for utbyggingen i hensynssonen. All infrastruktur som skal være omfattet av finansieringsordningen må være listet opp i bestemmelse. Kommunen angir på denne måten hvilke konkrete infrastrukturtiltak som er nødvendige. Det må også fastsettes nærmere krav til egenskaper ved infrastrukturen, slik at det er mulig å estimere investeringskostnaden. Hjemlene for å gi slike bestemmelser framgår av lovforslaget § 12A-2 første ledd bokstav a og b. Vurderingene er undergitt forvaltningens frie skjønn.

Kommunen kan etter bokstav a for eksempel bestemme at det må anlegges en ny veg, vann- og avløpsledninger, en lekeplass og en park for sosial trivsel. Det kan angis at parken skal ha vanlig beplantning, ikke pollinerende beplantning og at lekeapparatene

skal ha høy kvalitet. Det kan også bestemmes om nærmere angitt infrastruktur skal utvides, oppgraderes, ombygges, flyttes eller rives.

Det kan ikke gis bestemmelser om finansiering av sosial infrastruktur, som skoler, barnehager og sykehjem. Kommunen kan dessuten ikke gi bestemmelser om finansiering av statlig infrastruktur. Det er likevel åpnet for at kommunen, med samtykke fra departementet, kan kreve at private dekker kostnader til etablering av slik infrastruktur. Bakgrunnen for dette er erfaringene fra bruken av utbyggingsavtaler, hvor departementet i enkelte tilfeller har gitt dispensasjon for sosial infrastruktur. Ordningen vil også kunne brukes for å finansiere etablering av nye avkjørsler fra riksveger til utbyggingsområder og liknende.

Kommunen kan heller ikke gi bestemmelser som etablerer en plikt for private til å betale for drift eller vedlikehold av infrastrukturen.

Begrepet «nødvendig» infrastruktur innebærer en begrensning i hva slags infrastruktur kommunen kan ta med i bestemmelser til hensynssonen. Begrepet må forstås slik at det er en nedre terskel for hva som kan anses som nødvendig. Dersom finansieringen skal dekke et helt generelt behov i kommunen, og behovet ikke kan knyttes til utbyggingen, vil nødvendighetskravet ikke være oppfylt. Selv om utbyggingen fører til at det kommer mange nye innbyggere til kommunen, kan for eksempel ikke kommunen kreve at utbyggerne skal bekoste en utvidelse av rådhuset eller parkeringsplassen foran rådhuset.

Kommunen kan ikke kreve at utbyggerne skal betale for større kapasitet enn det som er nødvendig for området på det tidspunktet den aktuelle utbyggingen reguleres. Dersom kommunen dimensjonerer infrastrukturen slik at den også skal ivareta behov som utløses av fremtidige utbygginger eller behov i andre områder, kan den ikke kreve at utbyggerne dekker det som overstiger det behovet innenfor hensynssonen. Et eksempel kan være dersom kommunen dimensjonerer hovedledninger for vann og avløp slik at de også skal dekke behovet i andre deler av kommunen. I et slikt tilfelle kan ikke utbyggerne pålegges å finansiere mer enn det som ivaretar behovet i den aktuelle hensynssonen.

For en mer inngående beskrivelse av den nedre terskelen viser til merknadene til § 12A-2 første ledd bokstav a.

En særskilt problemstilling som reiser seg ved bruk av hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur, er hvordan kommunen skal håndtere situasjonen dersom den, på det tidspunkt den skal gi bestemmelser om infrastrukturen, ikke har full

oversikt over infrastrukturbehovet. Det gjelder spesielt i de tilfellene der hensynssonen etableres i kommuneplanenes arealdel, men kan også gjelde ved utarbeiding av områderegulering. Kommunen har en viss oversikt, og vet at det behov for en ny tilførselsveg og forlengelse av hovedledninger for vann og avløp, og kanskje overvannsanlegg. Ut over dette vil det være den endelige arealbruken, som blir fastlagt i detaljreguleringen, som gir svaret på infrastrukturbehovet. En metode enkelte kommuner da bruker ved områdeutvikling, er å legge areal ut til for eksempel sentrumsformål i arealdelen og områdereguleringen, dvs. ikke spesifisere nærmere hva som faktisk skal bygges innenfor de enkelte feltene i planen. Så lar kommunen det være opp til grunneierne og markedskreftene å fordele andelen boliger og næringsareal som skal bygges etter vedtatt detaljregulering. I slike situasjoner kan kommunen nøye seg med å innføre krav om grunneierfinansiering for det som er felles infrastruktur for feltene, og ta dette med i beregningsgrunnlaget for kostnadsbidraget. Den overlater dermed til utbyggerne å sørge for etablering av nødvendig infrastruktur innenfor de ulike feltene i planen regulert til sentrumsformål.

En annen problemstilling kommunen kan ønske å inngå avtale med private om, er at noe av infrastrukturen som er nødvendig for utbyggingen skal eies, vedlikeholdes og driftes av grunneier og ikke kommunen. Den skal likevel være tilgjengelig for allmenheten. I slike situasjoner kan kommunen unnlate å benytte reguleringsmyndigheten sin og i stedet sørge for å tinglyse en klausul om at allmenheten skal ha rett til å bruke området. Dette er særlig relevant ved opparbeiding av parker, badeplasser og gatetun, slik vi har sett eksempler på blant annet i Bjørvika og på Tjuvholmen i Oslo kommune. Departementet mener at ordninger med grunneierfinansiering av infrastruktur etter kapittel 12A også bør kunne omfatte slik infrastruktur. Dersom det er mange grunneiere som skal dekke kostnaden, vil en naturlig løsning kunne være at de eier arealet i sameie eller at de etablerer et felles eiendomsselskap som også drifter fellesarealet. Dersom grunneierne ikke klarer å samarbeide om etablering og kostnadsdeling av slik privat infrastruktur som skal være tilgjengelig for allmenheten, kan kommunen bruke bestemmelsene i kapittel 12A til å sikre etableringen og fordele kostnadene.

Kommunen kan også gi bestemmelse om infrastruktur utenfor hensynssonen. For slik infrastruktur gjelder imidlertid en særskilt regel om beregning av kostnadsbidraget, jf. lovforslaget § 12A-3 tredje ledd. For slik infrastruktur kan det bli aktuelt at kommunen må betale en større andel av kostnaden.

5.7.2 Krav til infrastrukturen, byggegrenser mv.

Etter § 12A-2 første ledd bokstav b kan kommunen gi bestemmelser om de nærmere egenskapene til og plasseringen av infrastrukturen. Kommunen kan gi bestemmelser om type, omfang, utforming, funksjons- og kvalitetskrav, standardnivå, avstand til midtlinje veg, byggegrenser, krav om særskilt rekkefølge for infrastrukturen, og forbud eller påbud om løsninger. Se nærmere om dette i merknaden til bestemmelsen nedenfor under kapittel 9.

5.7.3 Erverv av nødvendig grunn for infrastrukturen

Beregningen av de samlede estimerte kostnadene for infrastruktur må også ha med kostnader til grunnerverv. Dersom det ikke er grunn til å anta at den som skal opparbeide infrastrukturen kan erverve grunnen gjennom frivillig avtale, skal verdsettingen av grunnen skje med grunnlag i ekspropriasjonsrettslige verdsettingsprinsipper. Disse prinsippene følger delvis av ekspropriasjonserstatningslova (vederlagslova), og delvis av ulovfestede prinsipper utpenslet gjennom mangeårig rettspraksis.

Vederlagslova § 3 angir at grunneier skal ha erstattet sitt fulle, individuelle tap, jf. også Grunnloven § 105 og Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) P1-1.

Utgangspunktet er at grunneiers erstatning skal settes til det høyeste beløpet av eiendommens salgsverdi, jf. vederlagslova § 5, eller bruksverdi, jf. § 6. Et tredje beregningsalternativ er erstatning av utgiftene til gjenerverv. Dette alternativet er en særregel som bare får anvendelse der bestemte vilkår er oppfylt. Disse er fastsatt i § 4 første ledd siste punktum som en begrensning i ekspropriasjonens krav på bruksverdien når denne er høyere enn salgsverdien, og i § 7 hvor utgiftene til gjenerverv kan kreves på selvstendig grunnlag. Slik erstatning innebærer at ekspropriaten blir i stand til å skaffe seg eiendom til tilsvarende bruk igjen. Dersom vilkårene etter § 7 er oppfylt, kan gjenervervserstatningen overstige både bruksverdi og salgsverdi. Tidspunktet for verdsettelsen skal settes til tidspunktet for avhjemling av skjønnet, eventuelt overtakelsestidspunktet dersom det er gitt forhåndstiltredelse. Dette følger av vederlagslova § 10.

Fastsetting av grunnerverv med grunnlag i ekspropriasjonsrettslige verdsettingsprinsipper er krevende og forutsetter særlig kyndighet. Konsulenten som kommunen engasjerer, må derfor knytte til seg nødvendig fagkompetanse i form av underleverandører.

5.7.4 Fastsettingen av kostnadsbidraget

Reglene om fastsettingen av kostnadsbidraget i bestemmelse til hensynssonen reguleres av § 12A-2 første ledd bokstav d, mens beregningen av kostnadsbidraget framgår av lovforslaget § 12A-3 første til tredje ledd.

For at kommunen skal kunne få dekket kostnadene til infrastrukturen, må det fastsettes et kostnadsbidrag som grunneier eller utbygger må betale. Departementet mener den enkleste måten å gjøre dette på er å fastsette et kostnadsbidrag per kvadratmeter bruksareal (BRA) som det søkes rammetillatelse for. Det er det gjeldende kostnadsbidraget i bestemmelse på tidspunktet for rammetillatelse som gjelder for eiendommen. Beløpet skal være betalt før kommunen kan gi igangsettingstillatelse, jf. lovforslaget § 12A-6 andre ledd. Dette er en vanlig fremgangsmåte i de områdemodeller som kommunene anvender i dag med bruk av utbyggingsavtaler, og som utbyggerne er vant til.

Måten en helt konkret kommer frem til kostnadsbidragets størrelse på, er å ta utgangspunkt i de samlede estimerte kostnadene for infrastrukturen og dele på antall kvadratmeter BRA som utbyggingen åpner for. Skal kommunen kunne gjøre dette, må utnyttingsgraden i planen være kjent.

Det er kommunen og ikke de sakkyndige som fastsetter kostnadsbidraget. Det skjer i bestemmelse til hensynssonen med hjemmel i § 12A-2 første ledd bokstav d, med utgangspunkt i den sakkyndiges beregning av de samlede estimerte kostnadene for infrastrukturen. Den sakkyndiges beregninger er rådgivende for kommunen. Kommunen bør likevel være varsom med å overprøve beregningene. Dersom kommunen overprøver beregningene, bør det begrunnes nærmere i planbeskrivelsen. Kommunen kan ha behov for å vurdere usikkerheten knyttet til estimatet nærmere, og eventuelt legge inn større marginer hvis kommunen anser at risikoen for kostnadsoverskridelser er for stor.

Beregningene skal forlegges for grunneierne og festerne innenfor hensynssonen, slik at de får anledning til å uttale seg før det blir endelig fastsatt.

5.7.5 Justering av kostnadsbidragets størrelse frem til betaling skjer

Det kan gå langt tid fra de samlede estimerte kostnadene for infrastruktur beregnes til nødvendige grunnnerverv skal gjennomføres og infrastrukturen etableres. En måte å gjøre dette på er å knytte justeringen til en indeks. Det kan også benyttes andre metoder dersom det passer bedre for den typen infrastruktur som skal etableres i

området. Det kan benyttes flere metoder, men det kan bare benyttes én metode for samme type infrastruktur. Det er derfor nødvendig at kommunen gir bestemmelse om justering av kostnadene i bestemmelse til hensynssonen. Bestemmelse om justering av kostnadsbidraget vil være helt frem til kostnadsbidraget blir betalt, det vil si til tidspunktet for igangsettingstillatelse, eller eventuelt ved ferdigattest dersom det er avtalt.

5.7.6 Rekkefølgekrav, hovedregel og unntak, og unntak fra unntaket

Ved vedtakelse av arealplaner med utbyggingsformål, er det ofte behov for å stille krav til rekkefølgen for etablering den enkelte utbygging og nødvendig infrastruktur. Dette er for å sikre at infrastrukturbehovet som utløses av utbyggingen blir ivaretatt. Dette kan være både sosial infrastruktur som barnehage, skole m.m., men også teknisk infrastruktur som veger og tilhørende anlegg, skinnegående kollektivtransport mv. Et rekkefølgekrav kan ikke si noe om hvem som skal besørge eller bekoste et tiltak, men dersom kravet ikke er oppfylt, kan området ikke bygges ut. Den indirekte konsekvensen av slike rekkefølgekrav er i dag at grunneiere i stor utstrekning - gjennom inngåelse av utbyggingsavtaler - aksepterer å besørge og bekoste hele eller deler av disse tiltakene for å komme i gang med sin utbygging.

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

For kommuneplan eller kommunedelplaner er det en liknende hjemmel for rekkefølgekrav knyttet til etablering av samfunnsservice, infrastruktur og grøntstruktur, se § 11-9 nr. 4. Rekkefølgekrav skal være planfaglig nødvendig, objektivt sett, for å kunne tillate den ønskede utbyggingen. Om tiltakene som rekkefølgekravet regulerer er forholdsmessige eller ikke i forhold til de enkelte eiendommene, er ikke et tema i vurderingen av om et rekkefølgekrav er nødvendig. Det skal ikke gis rekkefølgekrav i større utstrekning enn det som er nødvendig.

Av hensyn til utbyggernes behov for forutsigbarhet, mener departementet at finansieringsordningen bør innrettes slik at betaling av kostnadsbidrag som hovedregel skal frigjøre utbygger fra rekkefølgekrav i planen. Dersom kommunen mener det aktuelle rekkefølgekravet er helt nødvendig å få på plass før utbygging kan skje, må den

fastsette en særskilt bestemmelse om dette til hensynssonen. Kommunen må dermed vurdere hensiktsmessigheten av alle rekkefølgekrav som gjelder innenfor hensynssonen i forhold til utbyggernes behov for raskt å kunne komme i gang med sin utbygging.

I tilfeller der kommunen opprettholder rekkefølgekrav og gir bestemmelse om dette til hensynssonen, kan det gjøres unntak. Etter dagens system må det gis dispensasjon fra rekkefølgekrav med hjemmel i § 19-2. Vilkårene her er strenge. Departementet mener derfor det bør gis en egen lovbestemmelse om unntak fra rekkefølgekrav ved søknad om rammetillatelse der det er krav om grunneierfinansiering av infrastruktur.

Departementet foreslår en slik bestemmelse i lovforslaget § 12A-6 tredje ledd. Dette kan bare gjøres dersom det etter kommunens skjønn i liten grad vil påvirke gjennomføringen av planen for øvrig, og ingen viktige samfunnshensyn taler imot.

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

Kommunen kan bare gjøres unntak fra rekkefølgekrav som ivaretar statlig eller fylkeskommunal infrastruktur, når berørt myndighet har samtykket.

Departementet ser at det kan være hensiktsmessig å illustrere reglene foran med et eksempel.

Eksempel

Kommunen planlegger en større boligutbygging innenfor en hensynssone hvor det gjelder krav om grunneierfinansiering av infrastruktur. Utbyggingen består av seks ulike boligfelt. Kommunen fastsetter bestemmelser til hensynssonen om at utbygger ikke kan frikjøpe seg fra to av rekkefølgekravene ved betaling av kostnadsbidrag:

- Det ene rekkefølgekravet gjelder krav om at utbyggingen må vente til kommunen har tilstrekkelig kapasitet på en nærliggende barneskole.
- Det andre gjelder krav om opparbeidelse av tilstrekkelig kapasitet på hovedledningene for vann og avløp mellom feltene.

Unntakene innebærer i utgangspunktet at utbygger må utsette sitt boligprosjekt.

Kommunen ser ved søknad om rammetillatelse at det er ledig kapasitet på barneskolen for to av feltutbyggingene. Det er imidlertid bare kapasitet i hovedledningene for ett av

feltene. Kommunen kan derfor komme utbygger i møte ved å gjøre unntak fra rekkefølgekravet i rammetillatelsen for den ene feltutbyggingen, forutsatt at ingen viktige samfunnshensyn taler imot å gi unntak. Dersom utbygger tilbyr seg å realopparbeide hovedledningene, og inngår avtale om dette, kan kommunen tillate at også det andre feltet bygges ut.

5.7.7 Valg av alternative fremgangsmåter. Bestemmelser som kan eller alltid skal gis til hensynssonen

Dersom hensynssonen først fastsettes i kommuneplanens arealdel

Fremgangsmåte 1 er at kommunen først fastsetter en hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur til kommuneplanens arealdel, uten å gi bestemmelser etter § 12A-2 første ledd. Dette alternativet vil bare gi et signal til grunneierne og utbyggerne at de må påregne å betale et kostnadsbidrag til etablering av infrastruktur når de senere skal bygge ut sine eiendommer.

Fremgangsmåte 2 er at kommunen fastsetter en hensynssone til kommuneplanens arealdel, og samtidig gir bestemmelser etter § 12A-2 første ledd. Her kan det tenkes flere varianter, fra at kommunen bare gir bestemmelse etter bokstav a om infrastruktur som er nødvendig for utbyggingen, til at den gir uttrykk for størrelsen på kommunens andel til finansiering av infrastrukturen. Hvor langt kommunen ønsker å gå i å gi bestemmelser på dette plannivået, vil avhenge av kommunens kunnskap om infrastrukturbehovet. Som oftest vil ikke kommunen ha full oversiktlig over disse behovene så tidlig i planleggingen. Kommunen vil kanskje ha oversikt over en del av behovene, for eksempel behovet for tilførselsveger, hovedledninger for vann og avløp, overvannshåndtering m.m., og kan fastsette bestemmelse om disse. Derom kommunen har god oversikt over infrastrukturbehovet og vet nøyaktig hva som skal bygges for eksempel av tilførselsveier og hovedledninger for vann og avløp, og det gjøres nødvendige beregninger av kostnadene, kan kommunen også fastsette størrelsen på kostnadsbidraget i kommuneplanen. Det må imidlertid antas at dette ikke vil være vanlig fremgangsmåte.

Fremgangsmåte 3 er at kommunen ikke fastsetter en hensynssone til kommuneplanens arealdel, men velger å vente med dette til det blir vedtatt en reguleringsplan, enten i form av en områderegulering eller i de etterfølgende detaljreguleringene etter hvert som de sendes inn fra private forslagsstillere.

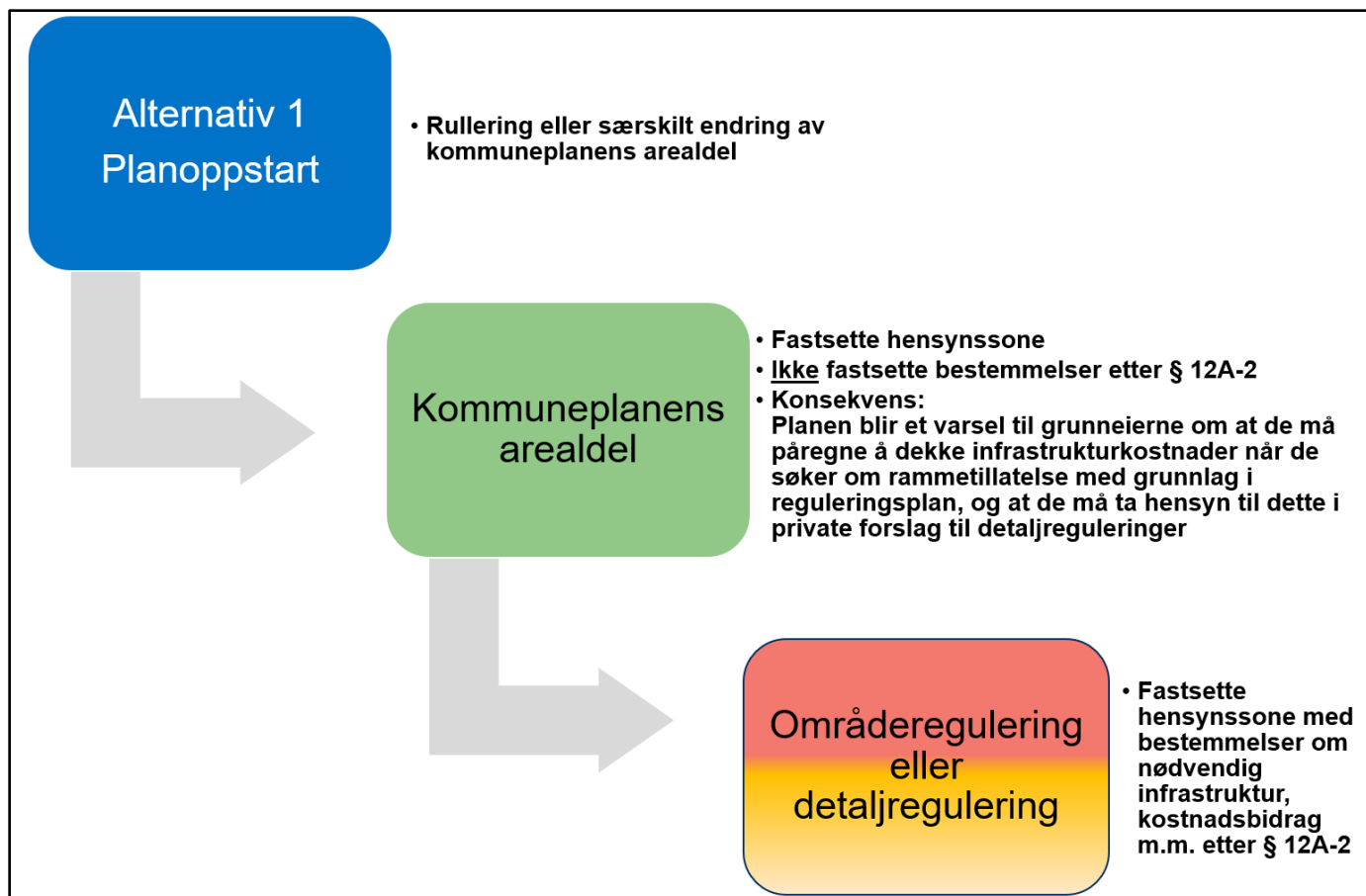
Det følger av lovforslaget § 12A-5 første ledd at det skal fastsettes nytt kostnadsbidraget senest hvert femte år, regnet fra hensynssonen med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur ble kunngjort første gang. Dersom kommunen velger alternativ 2 og fastsetter bestemmelse etter § 12A første ledd bokstav a om infrastruktur som er nødvendig for utbyggingen til arealdelen, kan kommunen forskuttede for etablering av denne infrastrukturen, og så å ta kostnadene med i beregningsgrunnlaget for kostnadsbidraget. Det er dermed mulig å gjøre et utbyggingsområde byggemodent uten at det er vedtatt detaljreguleringer for området.

Dersom kommunen ønsker å fastsette *kostnadsbidragets størrelse* i hensynssone til kommuneplanens arealdel, må det gis et sett av bestemmelser som til sammen gjør dette mulig. Kommunen skal da gi bestemmelser både om varigheten av kravet til grunneierfinansiering av infrastruktur, hvilken infrastruktur det er tale om og hvilke egenskaper den skal ha. Videre må det gis bestemmelser om eventuelt grunnnerv, kostnadsbidragets størrelse og indeksregulering. Bestemmelse om minimumskravene er inntatt i lovforslaget § 12A-4 fjerde ledd første punktum. Samme prinsipper vil gjelde for krav til bestemmelser i områderegulering, dersom kommunen ikke vil fastsette kostnadsbidraget i detaljreguleringene som senere vedtas på grunnlag av private planforslag.

Dersom hensynssonen først fastsettes i reguleringsplan

Kommunen kan velge samme fremgangsmåte som nevnt foran dersom den starter med å fastsette hensynssonen i en områderegulering. Dersom kommunen starter med å fastsette hensynssonen i en detaljregulering, er det ingen tilsvarende valgmulighet. Da må alle bestemmelser fastsettes i detaljreguleringen.

En annen måte å fremstille de ulike fremgangsmåtene på som lovforslaget åpner for, fremgår av følgende illustrasjoner:



Alternativ 2 Planoppstart

- Rullering eller særskilt endring av kommuneplanens arealdel

Kommuneplanens arealdel

- Fastsette hensynssone
- Kun gi bestemmelse om nødvendig infrastruktur etter § 12A-2 første ledd bokstav a
- Konsekvens:
Kommunen får hjemmel til å forskuttere for infrastruktur som skal bekostes av grunneierne når disse senere søker om rammetillatelse med grunnlag i reguleringsplan. Kommunen kan også avtale forskuttering fra private.

Detaljregulering

- Fastsette hensynssone med bestemmelser om kostnadsbidrag m.m. etter § 12A-2

Alternativ 3a Planoppstart

- Rullering eller særskilt endring av kommuneplanens arealdel

Kommune- planens arealdel

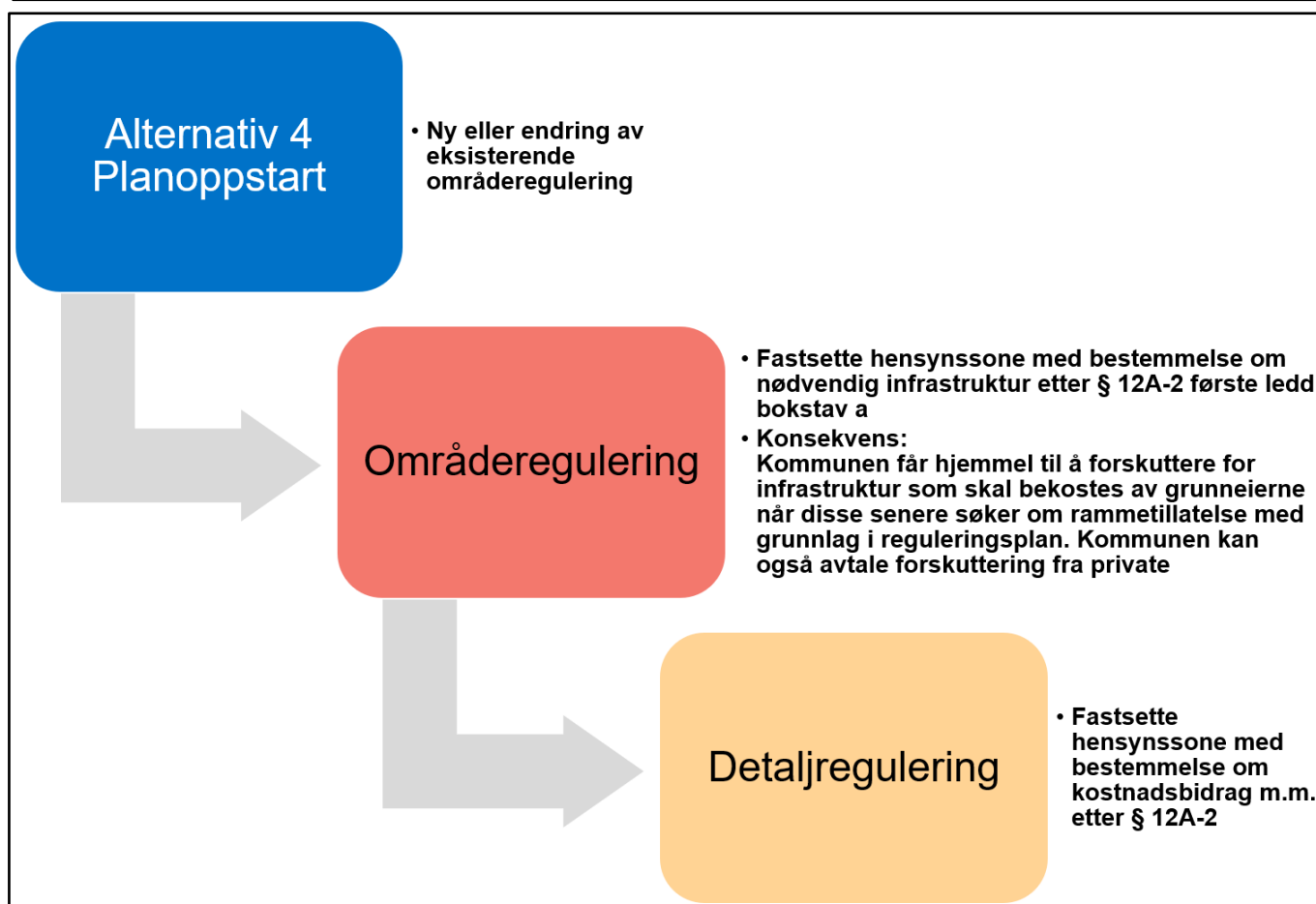
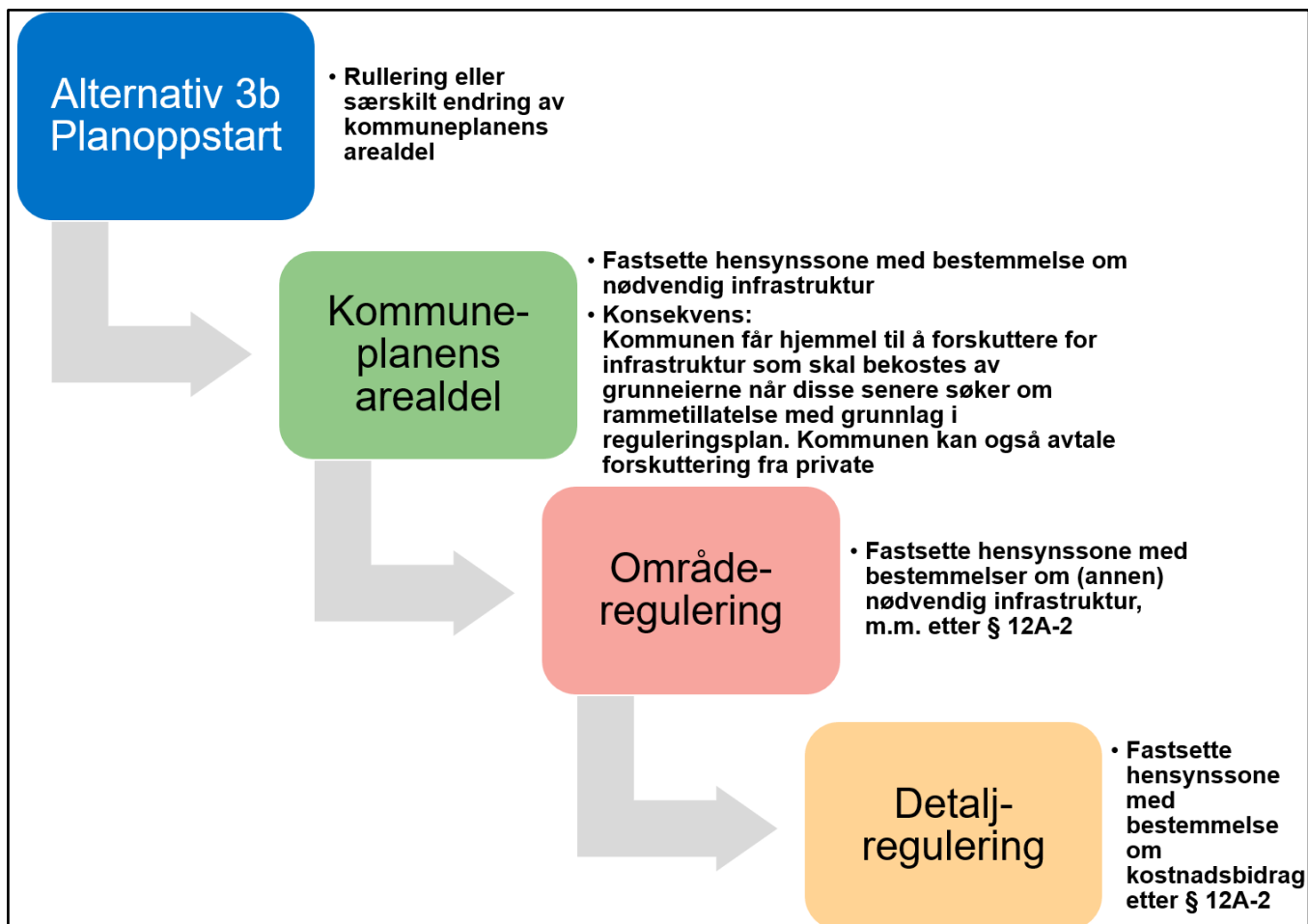
- Fastsette hensynssone
- Kun bestemmelse om nødvendig infrastruktur etter § 12A-2 første ledd bokstav a
- Konsekvens:
Kommunen får hjemmel til å forskuttere for infrastruktur som skal bekostes av grunneierne når disse senere søker om rammetillatelse med grunnlag i reguleringsplan. Kommunen kan også avtale forskuttering fra private

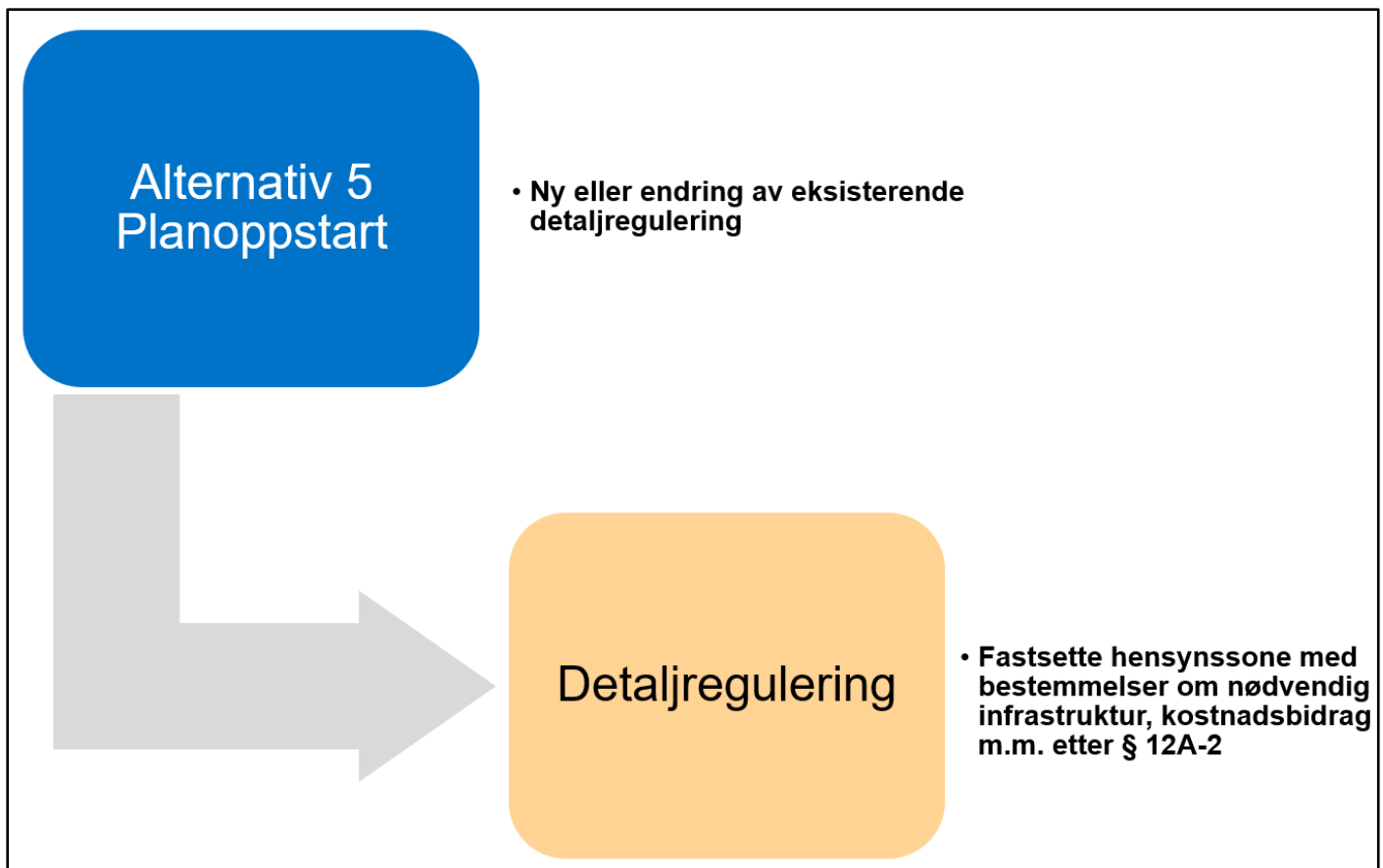
Område- utviklings- strategi

- Kan vedtas i forbindelse med at det fastsettes en hensynssone eller senere
- Knyttes til arealdelen
- Med retningslinjer for arealdisponering mv. som skal legges til grunn ved utarbeidelse av detaljregulering

Detalj- regulering

- Fastsette hensynssone med bestemmelser om nødvendig infrastruktur, kostnadsbidrag m.m. etter § 12A-2





5.8 Beregningen av de samlede estimerte kostnadene for infrastrukturen

5.8.1 Kostnader som skal tas med i beregningsgrunnlaget

Reglene om beregning av kostnadsbidraget framgår av lovforslaget § 12A-3 første til tredje ledd, mens selve fastsettingen av kostnadsbidraget i bestemmelse til hensynssonen reguleres av § 12A-2 første ledd bokstav d.

Kommunen skal ta med alle nødvendige kostnader til etablering av infrastrukturen. Dette vil for eksempel omfatte kostnader til prosjektering, utførelse, kontroll av alle arbeider, og selvsagt alle kostnader til byggematerialer. Estimater skal også ha med kostnader til grunnnerverv med utgifter til merverdiavgift. Dersom grunnnervervet må antas å kreve ekspropriasjon, skal kostnadene beregnes ut fra ekspropriasjonsrettslige verdsettingsprinsipper, jf. ekspropriasjonserstatningslova. Kommunenes kostnader til finansieringsordningen skal også tas med. Videre vil kostnader til sakkyndig bistand for å beregne de samlede estimerte kostnaden for infrastrukturen være en nødvendig kostnad.

5.8.2 Dekning av kommunens kostnader til finansieringsordningen

Selv om det er utbyggerne som bekoster etableringen av infrastrukturen, skal den normalt eies av kommunen. Departementet mener det er riktig å se kostnadene til å etablere og drifte finansieringsordningen som en del av infrastrukturkostnadene. Kostnadene vil da kunne innkreves enten som en del av kostnadsbidraget eller gjennom gebyrene som grunneierne og utbyggerne må betale når det søkes om rammetillatelse.

Plan- og bygningsloven har i dag egne bestemmer om gebyr i § 33-1. Det kan bli krevende å beregne et riktig gebyr tatt i betraktning at kommunens kostnader med finansieringsordningen vil strekke seg over hele utbyggingens varighet i hensynssonen, kanskje 20 eller 30 år. Departementet mener derfor den beste måten vil være at kommunen innarbeider sine kostnader i kostnadsbidraget, som skal oppdateres senest hvert femte år. Dagens gebyrer etter § 33-1 beregnes ut fra selvkost. Departementet mener at dette også må gjelde kommunens utgifter til finansieringsordningen. Det er gitt en egen forskrift til kommuneloven om beregning av selvkost, selvkostforskriften. Det framgår av selvkostforskriften § 2 at selvkost er kostnadene som direkte og indirekte gjelder produksjonen av tjenesten som det skal betales gebyr for, og omfatter både faste og variable drifts- og kapitalkostnader. Kostnader som påløper uavhengig av tjenesten, skal ikke inngå i selvkost. Det framgår også at inntekter som knytter seg til kostnader som omfattes av selvkost, skal trekkes fra.

Kostnadene som kommunen kan ta med, må knytte seg til nødvendig arbeid etter kapittel 12A. Det innebærer at kommunen kan ta med:

- kostnader til fastsetting av en hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur, og bestemmelser til denne
- utgifter til arbeidet med endringer i finansieringsordningen
- utgifter til periodevis oppdatering av kostnadsbidraget hvert femte år
- avtaler om forskuttering av infrastruktur og realopparbeidelse
- utgifter til sakkyndige mv.
- finansieringskostnader og renteutgifter for forskudd, som private innbetaler til kommunen.

Kommunen kan ikke ta med kostnader til annet planarbeid enn det som følger av gjøremålene etter kapittel 12A, for eksempel fastsetting av arealformål og planbestemmelser til arealplan etter §§ 11-9, 11-10 og 12-7. Kommunen kan heller ikke innarbeide kostnader som følger av kapittel 12A i gebyrer etter § 33-1 eller kostnader knyttet til klagebehandling av vedtak.

5.8.3 Bruk av uavhengig sakkyndig til å gjøre kostnadsberegninger

Beregningen av de samlede estimerte kostnadene for infrastrukturen krever særskilt kyndighet som kommunen normalt ikke har. Beregningene vil dessuten være beheftet med usikkerhet. Ettersom beregningen er beheftet med usikkerhet, må konsulenten anvende anerkjente metoder for usikkerhetsanalyse. Det er derfor nødvendig for kommunen å få hjelp til dette arbeidet fra en sakkyndig, normal en privat konsulent i markedet, som også har nødvendig beregningsverktøy og tilgang til databaser med prisopplysninger. Den sakkyndige må ta utgangspunkt i infrastrukturen som kommunen har gitt bestemmelser om etter § 12A-2 første ledd bokstav a og b. Av hensyn til beregningenes troverdighet, er det viktig at konsulenten fremstår som uavhengig, både i forhold til kommunen, men også i forhold til grunneierne og utbyggerne. Kommunen bør derfor søke å unngå å engasjere en konsulent som kan synes å stå i et avhengighetsforhold til kommunen, for eksempel fordi vedkommende mottar størsteparten av sine oppdrag fra kommunen.

Det vil være knyttet stor interesse til beregningen av kostnadsestimatet fra grunneier eller utbyggers side. Beregningene bør derfor være offentlig tilgjengelige straks de er mottatt i kommunen.

5.9 Øvre grense for kostnadsbidragets størrelse

5.9.1 Kostnader til infrastruktur innenfor og utenfor hensynssonen, og kommunens andel

Finansieringsordningen bygger på en forutsetning om at den samlede utbyggingen skal dekke 100 % av kostnadene til nødvendig infrastruktur som etableres *innenfor* hensynssonen. Begrunnelsen for dette er at det er presumsjon for at det vesentligste av infrastrukturen som etableres innenfor hensynssonen skal dekke et lokalt behov som utløses av utbyggingen. Det gjelder for eksempel veg, vann, avløp, overvannshåndtering, lekeplasser, parker mv. Departementet finner derfor ikke grunn til å lage egne regler om fordelingen av slike kostnader utbyggerne imellom, eller mellom utbyggerne og kommunen. Det er den samlede utbyggingen som utløser behovet for infrastrukturen og det er da denne som også skal dekke de fulle kostnadene.

Dette prinsippet gjelder selv om nødvendigheten av det enkelte infrastrukturtiltaket kan være forskjellige mellom de ulike delområdene eller byggeprosjektene innenfor hensynssonen. Alternativer for fordeling av kostnadene, for eksempel fordeling etter grad av belastning for den enkelte utbygging, blir etter departementets syn for

kompliserte å administrere. Dette kom tydelig frem i høringen av «områdemodellen» i 2021. I det opprinnelige forslaget ble det foreslått en ordning hvor den enkelte grunneier bare skulle være forpliktet til å dekke kostnadene til infrastruktur som byggeprosjektet belastet. På bakgrunn av høringssvarene, og en senere utredning som Samfunnsøkonomisk analyse AS har gjort for departementet, mener departementet at en slik ordning blir for krevende å administrere for kommunene og dessuten gir dårlig forutsigbarhet for utbyggerne.

I noen tilfeller vil infrastrukturen som er nødvendig for utbyggingen, og som blir etablert innenfor hensynssonen, også komme andre utenfor hensynssonen til nytte. Den kan faktisk komme alle innbyggerne i kommunen til gode, og dermed dekke mer allmenne behov. I slike tilfeller bør kommunen dekke en andel av kostnadene.

Eksempel – infrastruktur innenfor hensynssonen

Kommunen mener utbyggingen utløser et behov for en ny idrettshall innenfor hensynssonen. Idrettshallen vil i det store og hele tjene beboerne i utbyggingsområdet. I så fall er det rimelig at utbyggingen bærer alle kostnadene til idrettshallen.

Ofte vil det imidlertid være grunn til å anta at idrettshallen også vil tjene interessene til allmennheten, med andre ord også interesser utenfor hensynssonen. Hallen vil kanskje bli brukt av idrettslag i hele kommunen, og også av tilreisende når det er turneringer. I slike tilfeller bør kommunen dekke en rimelig andel av kostnadene til hallen.

Utbyggingen innenfor hensynssonen vil ofte utløse behov for ny infrastruktur, eller oppgradering av eksisterende infrastruktur *utenfor* hensynssonen. Dette vil være vanlig særlig for teknisk infrastruktur, som veg, vann og avløp. Slike anlegg vil gjerne ha mange forbindelser og kan dermed tjene mange brukere utenfor hensynssonen. Utbyggingen krever for eksempel en ny tilførselsveg eller forlengelse av hovedledninger for vann og avløp frem til utbyggingsområdet.

Eksempel – infrastruktur utenfor hensynssonen

Et ikke uvanlig tilfelle vil være at utbyggingen fører til økt trafikk på en eksisterende veg utenfor hensynssonen, som medfører at tålegrensen for et vegkryss på denne overskrides. Kommunen mener derfor at kapasiteten på vegkrysset må økes og at dette best kan skje ved å etablere en rundkjøring til erstatning for vegkrysset. Det er følgelig utbyggingen som utløser behovet for rundkjøringen, men det er likevel ikke rimelig at utbyggingen må bære de fulle kostnadene til rundkjøringen når mye av trafikken også går andre steder. Rundkjøringen tjener med andre ord også andre deler av kommunen, eller man kan si mer generelt allmennhetens interesser. Essensen er at den også brukes

eller er til nytte for andre områder i kommunen. Departementet mener at kommunen i et slikt tilfelle må dekke en rimelig andel av kostnadene for bygging av rundkjøringen.

Departementet mener altså at systemet bør være at utbyggingen i utgangspunktet dekker alle kostnader til infrastrukturen innenfor hensynssonen, men at kommunen *bør* dekke en rimelig andel av kostnadene i tilfeller der infrastrukturen kommer andre til gode. I de tilfeller infrastrukturen ligger utenfor hensynssonen, *skal* kommunen dekke en rimelig andel når infrastrukturen kommer andre til gode. Selv om infrastrukturen i sistnevnte tilfelle ikke kommer andre til gode, kan kommunen likevel dekke en andel om den ønsker det.

Dette gir en enklere og mer forutsigbar løsning, som er lett å praktisere, og som i prinsippet gjør det mulig å fastsette et flatt kostnadsbidrag for utbyggerne innenfor hensynssonen. Departementet mener, som nevnt over, at det enkleste vil være å knytte kostnadsbidraget til utbyggingens størrelse ved å fastsette en pris per kvadrater bruksareal (BRA) som skal bygges. Dette forutsetter at kommunen kjenner infrastrukturkostnaden og den planlagt størrelsen på utbyggingen innenfor hensynssonen (utnyttingsgraden). Mange kommuner som i dag bruker ulike områdemodeller i kombinasjon med utbyggingsavtaler for å få dekket inn infrastrukturkostnader, anvender denne metoden. Det er departements inntrykk at også utbyggerne er komfortable med å forholde seg til en fast pris per kvadratmeter BRA, som er lik for alle grunneiere og utbyggere. Hovedregelen bør dermed være at for infrastrukturen beregnes kostnadsbidraget ut fra de samlede estimerte kostnadene for infrastrukturen, fratrasket kommunen andel, og delt på forventet antall kvadratmeter bruksareal (BRA) som planen tillater utbygd innenfor hensynssonen, jf. § 12A-3 første ledd.

Departementet mener det er vanskelig å fastsette en fast og enkelt praktikabel regel for hvordan kommunens andel til dekning av infrastrukturkostnadene innenfor og utenfor hensynssonen skal beregnes. Kommunen bør gjøre en konkret vurdering. Den rettslige vurderingen vil være forskjellig avhengig av om det er tale om infrastruktur innenfor eller utenfor hensynssonen.

Utenfor hensynssonen er kommunen rettslig forpliktet til å vurdere størrelsen på sin andel i forhold til de estimerte kostnadene for *hvert enkelt* infrastrukturtiltak. Kommunens må i denne forbindelse vurdere utbyggingens nytte og bruk av infrastrukturen opp mot øvrige, mer allmenne behov. Dette beror altså på at det er større sannsynlighet for at infrastrukturen her kommer andre i kommunen til gode. Regelen kommer imidlertid bare til anvendelse der det må forventes at andre vil bruke

eller har nytte av infrastrukturen, jf. § 12A-3 tredje ledd. Den konkrete vurderingen av hvor stor kommunens andel bør bære må nødvendigvis bygge på skjønn, og det må være rom for et visst slingsmonn. I eksemplet foran med et vegkryss som må bygges om til en rundkjøring, vil en analyse av forventet fordeling av trafikken kunne gi en pekepinn for størrelsen på kommunens andel. Dersom 60 prosent av trafikken går andre steder enn til utbyggingsområdet, kan det indikere at kommunens andel av kostnadene skal være 60 prosent.

Når det gjelder infrastruktur innenfor hensynssonen, mener departementet utgangspunktet må være at kommunen vurderer sin andel i forhold til *de samlede* estimerte kostnadene for infrastrukturen og utbyggingens samlede nytte og bruk av denne. Er det et større sprik mellom kostnadene og bruken og nytte, bør kommunen vurdere å dekke en andel. Men utgangspunktet er at dette er frivillig og beror på en rimelighetsbetraktning. Departementet finner ikke grunn til å pålegge kommunen å vurdere dette.

Forslaget legger likevel opp til at kommunen må vurdere å betale en andel dersom det viser seg at kostnadsbidraget ellers vil framstå som urimelig tyngende, jf. omtalen i kapittel 5.9.2. Ved denne vurderingen skal det også tas hensyn til kommunens eget bidrag til gjennomføring av planen, og den vil ikke kunne bygge på en ren matematisk beregning på samme måte som eksemplet med rundkjøringen over.

5.9.2 Kostnaden skal ikke fremstå som urimelig tyngende

Kommunen skal gi bestemmelser til hensynssonen om nødvendig infrastruktur og de nærmere egenskapene til infrastrukturen. Infrastrukturen kan innebære til dels meget kostbare investeringer. Som det framgår av kapittel 5.4.3 ovenfor, er det viktig at utbyggingen er i stand til å bære kostnadene. Dersom kommunen er i tvil om dette, kan den enten redusere investeringsbehovet ved å justere kravene til infrastruktur, eller skyte inn egne midler for å dekke en andel av kostnadene.

For infrastruktur som skal etableres innenfor hensynssonen, er hovedregelen, som nevnt i forrige punkt, at utbyggerne skal dekke alle kostnadene, så langt infrastrukturen er «nødvendig». Kommunen kan bidra med egne midler om den ønsker å gjøre det. For infrastruktur som skal etableres *utenfor* hensynssonen, og som det må antas at andre vil bruke eller ha nytte av, skal kommunen alltid betale en andel av kostnadene, jf. lovforslaget § 12A-3 tredje ledd. Her gjelder at kostnadene til det enkelte infrastrukturtiltaket, som kan tas med i beregningsgrunnlaget, skal *stå i forhold til* utbyggingen i hensynssonen sin forventede bruk og nytte av tiltaket. Dette er en regel

som er ment å redusere utbyggernes kostnader så disse ikke fremstår som urimelige der andre har fordel av tiltaket.

Departementet har vurdert å foreslå en lovbestemmelse som sier at kommunen alltid skal vurdere å bidra til å redusere investeringsbehovet eller betale en andel av infrastrukturkostnadene, men mener dette er unødvendig. Det følger av de alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper og god forvaltningsskikk, at kommunen skal opptre forsvarlig. Kommunen vil gjennom planprosessen gjøre slike vurderinger, og det må legges til grunn at utbyggerne vil passe på at forsvarligheten av kostnadsnivået blir vurdert. Dessuten risikerer kommunen at utbyggingen stopper opp hvis infrastrukturkostnadene blir for høye.

Regelen bør derfor heller utformes slik at kommunen – når visse lovfastsatte vilkår er oppfylt – har plikt til å redusere utbyggernes kostnader til infrastrukturen. I praksis må det skje enten ved at investeringsbehovet reduseres eller utbyggingsvolumet øker for å bedre den økonomiske belastningsevnen, alternativt må kommunen betale en viss andel av investeringskostnadene av egne midler. En slik bestemmelse bør utformes som en sikkerhetsmekanisme hvor det kommer til uttrykk en øvre terskel for hvor store kostnadene som kan belastes utbyggingen kan være. Dersom terskelen blir overskredet, følger det av bestemmelsen at kommunen må gjøre tiltak for å få kostnadene ned til under terskelen. Hvordan det faktisk skal skje, må være opp til kommunens skjønn å vurdere.

Departementet har ved utformingen av lovforslaget lagt vekt på at bestemmelsen utformes slik at den ikke blir for krevende å praktisere, og at terskelen gi rom for et visst slingringsmonn slik at den ikke føre til en uforholdsmessig stor prosessrisiko. Ved anvendelsen skal det derfor kunne tas hensyn til sakens kompleksitet og usikkerhet knyttet til hvilken bruk og nytte utbyggingen av en eiendom har av infrastrukturen. Dette skaper noen dilemmaer. Jo mer spesifikk og detaljert bestemmelsen blir utformet, jo større blir prosessrisikoen. På den annen siden bør den ikke være så generell og «svak» at den ikke gir ønsket virkning. Selv om den blir generelt utformet, må den gi en rimelig grad av rettslig rettledning for kommunen og utbyggerne.

Departementet foreslår en bestemmelse om at kostnadsbidraget ikke skal fremstå som *urimelig tyngende*. Intensjonen er at kommunen skal komme fram til et kostnadsbidrag som fremstår som mest mulig riktig, samtidig som det ikke skal være urimelig høyt. For å unngå for stor prosessrisiko, mener departementet allikevel det er nødvendig med et visst slingringsmonn for kommunen. Verken kommunen eller utbyggerne er tjente med en regel som gir stor prosessrisiko. Vurderingen vil bygge på en samlet vurdering.

Bestemmelsen er ment å beskytte grunneier og utbygger, men det må samtidig tas høyde for at infrastruktur er kostbart og at det fort blir tale om store beløp. De markedsmessige forholdene varierer rundt om i landet, og det samme gjør byggekostnadene. Det må derfor gjøres en konkret vurdering av begrepet «urimelig tyngende» ut fra de lokale forholdene, og hva en utbygging med rimelighet kan bære av infrastrukturkostnader uten at den økonomiske byrden blir for stor.

Departementet har også vurdert hva som skal være det nærmere vurderingstemaet for urimelighetsvurderingen. Her er det slik departementet ser det tre mulige grunnlag:

- De samlede infrastrukturkostnadene fremstår som urimelig tyngende i forhold til den samlede utbyggingen innenfor hensynssonen.
- Kostnadsbidraget fremstår som urimelig tyngende i forhold til den enkelte utbygger sitt byggeprosjekt.
- Fordelingen av kostnadsbidraget grunneierne imellom, framstår som urimelig tyngende.

Departementet mener at den mest hensiktsmessige ordningen er at utbyggerne kan få prøvet om de samlede infrastrukturkostnadene fremstår som urimelig tyngende i forhold til den samlede utbyggingen. Dette foreslås tatt inn i lovforslaget § 12A-3 fjerde ledd. I tillegg bør den enkelte utbygger få prøvet om kostnadsbidraget fremstår som urimelig tyngende i forhold til det de andre utbyggere skal betale for sin utbygging innenfor hensynssonen. Dette foreslås tatt inn i lovforslaget § 12A-3 femte ledd. Mens kommunens tiltak i forhold til fjerde ledd vil være å vurdere å redusere investeringsbehovet eller selv betale en andel av kostnadene, blir tiltaket etter femte ledd at kommunen må differensierer størrelsen på kostnadsbidraget innenfor hensynssonen etter utbyggingens art og plassering, nytte og bruk av infrastrukturen.

5.10 Rammetillatelse og igangsettingstillatelse, betaling av kostnadsbidrag

Utbyggers byggesak starter med at det sendes en søknad om byggetillatelse til kommunen. I de fleste tilfeller vil det være en søknad i to trinn der utbygger først søker om rammetillatelse, for så senere å søke om igangsettingstillatelse. På dette tidspunkt vil utbygger normalt være godt kjent med at det gjelder krav om grunneierfinansiering av infrastruktur.

Det er viktig at kommunen i rammetillatelsen angir alle forpliktelser som følger av kravet om grunneierfinansiering av infrastruktur. Størrelsen på kostnadsbidraget vil framgå av

bestemmelse til hensynssonen, angitt med et beløp per kvadratmeter bruksareal (BRA), og skal angis i rammetillatelsen. Kommunen vil normalt også ha gitt bestemmelse til hensynssonen om justering av kostnadsbidraget med grunnlag i en eller flere byggekostnadsindekser frem til betaling skjer. Ettersom kostnadsbidraget ikke skal betales før på tidspunktet for igangsettingstillatelse, vil det være tilstrekkelig å oppgi beløpet og opplyse om at det vil bli indeksregulert frem til betalingstidspunktet. Betalingsforpliktelsen følger av planen og ikke rammetillatelsen.

Hvis det skal gis flere igangsettingstillatelser til samme rammetillatelse, kan kommunen i rammetillatelsen bestemme at kostnadsbidraget skal fordeles mellom igangsettingstillatelsene. Kommunen kan i rammetillatelsen også bestemme at betalingen kan utsettes til det skal gis ferdigattest. Kommunen kan i så fall kreve sikkerhet for beløpet.

Dersom kommunen glemmer å omtale kostnadsbidraget som en forpliktelse i rammetillatelsen, og senere i igangsettingstillatelsen, får det ingen rettslig betydning. Utbygger må uansett betale. Kravet vil imidlertid foreldes etter de alminnelige reglene i foreldelsesloven, det vil si 3 år etter at det ble gitt igangsettingstillatelse.

Dersom utbygger har påtatt seg å realopparbeide infrastruktur, skal avtale om dette være inngått før det gis rammetillatelse. I rammetillatelsen må det stå at dette er en forutsetning for rammetillatelsen.

Dersom utbygger tidligere har betalt forskudd til kommunen for opparbeidelse av infrastruktur, skal det foreligge en tilbakebetalingsplan. Det er derfor strengt tatt ikke nødvendig å omtale dette nærmere i rammetillatelse, men det kan være hensiktsmessig å gjøre det.

Når kommunen har gitt rammetillatelse er utbygger beskyttet mot ytterligere betalingskrav for infrastruktur som følge av planendringer. Dette følger av bestemmelsen i lovforslaget § 12A-1 første ledd bokstav d.

Det følger av lovforslaget § 12A-5 at det skal gjøres en periodevis oppdatering av de samlede estimerte kostnadene for infrastrukturen senest hvert femte år og fastsettes et nytt kostnadsbidrag for den neste perioden. Kommunen skal legge det nye kostnadsbidraget til grunn for søknader om byggetillatelse straks dette er fastsatt etter første ledd, med mindre annet blir bestemt. For det tilfelle at kommunen blir forsinket med å fastsette det nye kostnadsbidraget ved utløpet av femårsperioden, må den kreve inn kostnadsbidraget som gjaldt i foregående periode, og foreta en etterberegning når det nye kostnadsbidraget er fastsatt. Har en grunneier eller utbygger betalt for mye i

kostnadsbidrag skal kommunen refundere dette etter at det nye kostnadsbidraget er fastsatt. Det skal betales renter av beløpene etter en rentesats fastsatt av departementet. En grunneier eller utbygger som har betalt for lite, er beskyttet av regelen i § 12A-1 første ledd bokstav d om at kommunen ikke kan fastsette nye forpliktelser for grunneiere eller utbyggere for utbygging som har fått rammetillatelse. Kommunen må derfor dekke beløpet.

For det tilfelle at en rammetillatelse faller bort, mener departementet det er nødvendig å klargjøre at plikten til å betale kostnadsbidrag også faller bort. I slike tilfeller vil kostnadsbidraget fortsatt ikke være innbetalt. Når rammetillatelsen har falt bort, vil det ikke lenger skje en utbygging i tråd med tillatelsen, og det er da også naturlig at også kostnadsbidraget faller bort. Kostnadsbidraget vil eventuelt aktualiseres igjen ved søknad om ny rammetillatelse.

5.11 Disponering av innbetalte kostnadsbidrag

5.11.1 Kommunen styrer bruken av innbetalte kostnadsbidrag. Ubrukte midler mv.

Bestemmelser om disponering av innbetalte kostnadsbidrag framgår av lovforslaget § 12A-7, og § 12A-8 for forskutterte midler.

Departementet foreslår at kostnadsbidragene fra grunneiere og utbyggere skal disponeres av kommunen uten andre begrensninger enn at de skal dekke kostnader relatert til etablering av nødvendig infrastruktur for utbyggingen. Hvilken infrastruktur dette gjelder vil følge av bestemmelse til hensynssonen, fastsatt etter lovforslaget § 12A-2 første ledd bokstav a. Kommunen kan anvende midlene på infrastrukturen i den rekkefølge den finner mest hensiktsmessig. Dette bidrar til å redusere kommunens økonomiske risiko, ved at den kan vente med å etablere infrastruktur til bidragene dekker kostnadene. Lovforslaget pålegger ikke kommunen en plikt til å opparbeide infrastrukturen.

Dersom verken kommunen eller de private er villig til å opparbeide infrastrukturen, er planen ikke gjennomførbar. Slike planer bør ikke vedtas. Det er derfor viktig at kommunen i forbindelse med planarbeidet tenker nøye gjennom hvordan infrastrukturen skal etableres og av hvem. Dersom kommunen ikke vil påta seg å opparbeide infrastrukturen, vil det legge et press på grunneierne eller utbyggerne om å inngå avtale med kommunen om å ta ansvar for opparbeidelsen. Det er ikke alltid at det er hensiktsmessig at grunneierne har ansvar for å opparbeide infrastruktur. Det

enkleste er at de får ansvar for infrastruktur som har direkte relevans for deres utbyggingsplaner, men lovforslaget legger ingen begrensinger på hva som kan overlates til private å opparbeide.

Friheten kommunen har til å styre bruken av de innbetalte kostnadsbidragene gjør det mulig for kommunen å inngå avtaler om realopparbeidelse der den finner det mest hensiktsmessig. Kommunen kan også inngå avtale med private om forskuttering av infrastruktur, og prioritere etableringen av infrastruktur som en utbygger er villig til å forskuttede. Kommunen må påse at avtalene ikke innebærer en uforsvarlig binding av forvaltningsmyndighet. Avtalene må bygge på samfunnsmessige hensyn, og ikke bare ivareta kommunens økonomiske interesser.

Kommunens frihet til å disponere innbetalte kostnadsbidrag er ikke ubegrenset. Det følger av alminnelige forvaltningsrettslige grunnprinsipper at kommunen skal opptre aktsomt og forsvarlig i sin forvaltningsutøvelse. Det gjelder også i økonomiforvaltningen. Kommunen skal derfor sørge for å ha god kostnadskontroll med infrastrukturetableringene. Dette gjelder særlig der kommunen selv er byggherre.

Kommunen kan inngå avtaler med private utbyggere om realopparbeidelse, og avtale fastpris på slike oppdrag. Det vil bidra til å redusere kommunens risiko i vesentlig grad. Departementet ønsker ikke å gi nærmere føringer for hva slags avtalevilkår kommunen skal basere styringen av midlene på.

Kommunen skal føre oversikt over innbetalte kostnadsbidrag, forskuttede bidrag, kostnader til etablert infrastruktur, samt refusjon av merverdiavgift som kommunen har mottatt for infrastrukturen. Oversikten skal gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske medier, og oppdateres minst en gang i året. Det vil gi grunneierne og utbyggerne mulighet for å følge med på utviklingen. Dette er minimumskrav. Kommunen bør til enhver tid besvare spørsmål om bruken av midlene og prioriteringen, siden dette er viktig informasjon for enhver som planlegger byggeprosjekter.

Departementet mener at kommunens kostnader til planlegging av infrastrukturen og administreringen av finansieringsordningen bør dekkes av kostnadsbidraget. Dette inkluderer også utgiftene til sakkyndigbistand med å beregne de samlede estimerte kostnadene for infrastrukturen. Bakgrunnen for dette er at det er utbyggingen som utløser behovet for infrastrukturen. Departementet forslår derfor en bestemmelse om dette i lovforslaget § 12A-3 andre ledd bokstav c og d.

For det tilfelle at det gjenstår etablering av infrastruktur når kravet om grunneierfinansiering av infrastruktur opphører, for eksempel etter 20 år, mener

departementet det bør være en frist på 3 år for kommunen til å bruke de innbetalte kostnadsbidragene. Det foreslås derfor en bestemmelse om dette i § 12A-7 fjerde ledd.

Departementet har vurdert ulike alternativer for anvendelsen av eventuelle ubrukte midler når kravet om grunneierfinansiering av infrastruktur opphører. Et alternativ er at de kan tilfalle kommunen så langt kommunen har bidratt med egne midler til opparbeidelse av infrastruktur. Dette fremstår som særlig fornuftig dersom kommunen tidligere, på frivillig grunnlag, har gått inn med egne midler og betalt en andel av infrastrukturen, jf. lovforslaget § 12A-2 første ledd bokstav g.

Andre alternativer kan være at det er grunneier eller utbygger som har innbetalt kostnadsbidrag som skal få disse midlene tilbakebetalt, men det vil gi dem en tilfeldig fordel og er upraktisk. På dette tidspunktet har mange av utbyggerne avsluttet sine prosjekter og virksomheten kan til og med være opphørt. Det kunne også være et alternativ å utbetale midlene til eksisterende grunneiere, men det ville også gi disse en tilfeldig fordel.

Departementet mener det beste alternativet er at kommunen sørger for at midlene kommer området til gode, for eksempel gjennom oppgradering av fellesareal eller på annen måte. Departementet forslår derfor en bestemmelse i § 12A-7 sjuende ledd om at utbrukte midler som gjenstår når varigheten av krav om grunneierfinansiering av infrastruktur opphører, skal brukes til infrastrukturtiltak som kommer området til gode.

For det tilfelle at det ikke er tilstrekkelig med innbetalte kostnadsbidrag til å finansiere infrastrukturen når kravet om grunneierfinansiering av infrastruktur opphører, mener departementet det må være kommunens ansvar å dekke kostnadene til opparbeidelse av det som står igjen å etablere, jf. lovforslaget § 12A-7 sjette ledd. Kommunen kan eventuelt før dette – det vil si når den ser at midlene ikke strekker til – gjøre avtale med andre om finansiering av denne infrastrukturen. Slik avtale må i tilfelle gå ut på at en utbygger med særlig nytte av infrastrukturen, bidrar med ekstra midler i samarbeid med kommunen. Jf. § 12A-8 femte ledd. Dette krever i tilfelle samtykke fra departementet. Slikt samtykke kan bare gis dersom samfunnsmessige interesser tilsier det. Kommunen kan endre planen og ta den manglende infrastrukturen ut av planen, men grunneierne og utbyggerne som har betalt kostnadsbidrag til opparbeidelse av infrastrukturen vil kunne oppfatte dette som myndighetsmisbruk. Kommunen må derfor tenke seg nøye om før den gjennomfører en slik planendring.

5.12 Kommunal og privat forskuttering av infrastruktur

Tidlig etablering av infrastruktur i et planlagt utbyggingsområde vil gjøre at utbyggingen kan starte tidligere enn ellers. I mange tilfeller vil det ikke være mulig å starte utbyggingen før infrastrukturen er etablert. Andre steder kan utbyggingen basere seg på eksisterende infrastruktur i oppstartsfasen. Det som mangler kan senere bygges ut trinnvis, og parallelt med fremdriften i utbyggingen. I praksis er det rekkefølgekravene i planen som styrer rekkefølgen på utbyggingen.

Når kommunen først har vedtatt en arealplan som legger til rette for utvikling, vil den også ha en særlig interesse av å få utbyggingen raskt i gang. Infrastruktur er kostbart, og det er ikke i alle situasjoner at kommunen alene er i stand til å etablere det nødvendige for å komme i gang med utbyggingen. Viktige forutsetninger er gjerne at det er etablert tilførselsveg til området, samt hovedledninger for vann og avløp. En strategi mange kommuner velger er å starte med å forskuttere infrastruktur i en del av utbyggingsområdet, for å vise at det er vilje til å investere. Så vil markedsaktørene etter hvert følge etter med sine utbygginger. Jo mer infrastruktur som er på plass, jo mer attraktivt er det for utbygger å starte sine egne utbyggingsprosjekter. Det kan derfor tenkes at disse aktørene også er villige til å bidra til infrastrukturetableringer for å komme raskere i gang med sin utbygging. De vil bero på om de kan påvirke rekkefølgen i utbyggingen gjennom sin forskuttering av infrastruktur, og at vilkårene for å forskuttere er gunstige. De bør i hvert fall ikke tape økonomisk på å forskuttere for infrastruktur.

Departementet foreslår derfor at kommunen kan velge om den selv ønsker å forskuttere infrastruktur, og senere får dekket sine kostnader gjennom kostnadsbidrag fra utbyggerne etter hvert som de bygger ut sine eiendommer. Eller kommunen kan velge å oppfordre grunneierne og utbyggerne til å forskuttere for infrastrukturen, og tilby at de får dekket sine finansieringskostnader og renteutgifter. Dersom private ønsker å bidra på slike vilkår, skal midlene overføres til kommunen som plikter å forvalte dem på samme måte som innbetalte kostnadsbidrag.

Departementet mener det må fastsettes noen nærmere vilkår og begrensninger i loven for private forskudd, for at forskuttering ikke skal fremstå som en generell låneordning fra private til kommunen. Det foreslås derfor at det alltid skal inngås en skriftlig avtale mellom kommunen og den som forskutterer, og at avtalen må inneholde en tilbakebetalingsplan.

Avtalen må dessuten regulere tidspunktet for etablering av nærmere spesifisert infrastruktur. Dette er nødvendig for å få en klar kobling mellom det at det ytes et forskudd og etableringen av infrastrukturen. Forskuttering kan derfor bare ytes dersom det er nødvendig for å skape fremdrift i utbyggingen. Videre må det gjelde en tidsbegrensning for tilbakebetalingsplanen i avtalen. Bakgrunnen for tidsbegrensningen er dels at det bare skal ytes forskudd i nødvendig utstrekning, og dels å begrense kostnadene til ordningen så den ikke varer lenger enn nødvendig. Departementet foreslår at forskutterte midler fra private skal tilbakebetales senest innen 10 år, og at tilbakebetalingsplanen må avspeile dette. Departementet mener det er rimelig at finansieringskostnader og renteutgifter, som den som forskutterer pådras, skal dekkes av kostnadsbidraget og ikke kommunen. Kommunen bør derfor gis adgang til å inkludere utgiftene i de samlede estimerte kostnadene til infrastrukturen. I tilbakebetalingsplanen kan det imidlertid avtales at midlene skal betales tilbake tidligere, for eksempel i forbindelse med at utbygger gis igangsettingstillatelse.

5.13 Avtale mellom kommunen og utbygger om opparbeidelse av infrastruktur

5.13.1 Insitament for å avtale realopparbeidelse

Det varierer i dag om kommunen selv ønsker å ta ansvar for å etablere infrastrukturen, eller om den ser det som mest hensiktsmessig å overlate ansvaret til en utbygger gjennom en utbyggingsavtale. Det nye lovforslaget i kapittel 12A åpner for at kommunen kan inngå avtale om realopparbeidelse av konkrete infrastrukturtiltak med private.

Hvorvidt kommunen ønsker å ta ansvar selv eller ikke, vil blant annet bero på om den har kapasitet og tilstrekkelig kompetanse til å påta seg oppgaven. Departementet foreslår ikke å pålegge kommunen en plikt til å besørge at nødvendig infrastruktur blir etablert. Kommunen bør tenke gjennom hvordan arealplanen for området skal gjennomføres, og i den forbindelse ha sonderet med grunneierne og utbyggerne i området om det er mulig å få til et samarbeid som innebærer realopparbeidelse.

Dersom kommunen ikke ønsker å ta ansvar for å etablere infrastrukturen, og den heller ikke får utbyggerne til å ville gjøre det, er området i praksis ikke byggemodent og planen kan sies å være prematur eller urealistisk. I lys av et slikt scenario, har det liten hensikt å pålegge kommunen noen plikt til å etablere infrastruktur.

Av samfunnsøkonomiske grunner, bør det ikke gå for lang tid fra infrastrukturen er etablert, til den blir tatt i bruk. Utbyggingen av infrastruktur bør derfor i størst mulig grad bero på om det er en investeringsvilje hos grunneierne og utbyggerne til å utvikle sine eiendommer og starte byggeprosjekter. Det gir liten mening for kommunen å gå inn og etablere infrastruktur før det er blitt uttrykt en investeringsvilje fra privat side.

Kommunen bør som nevnt ikke kunne pålegge en utbygger å inngå avtale om realopparbeidelse. Dersom kommunen ikke ønsker å ta ansvar for etableringen av infrastruktur i området, bør den så tidlig som mulig varsle grunneierne og utbyggerne om dette. Det vil være en fordel om dette er kjent allerede når planen vedtas.

Departementet foreslår derfor at loven skal pålegge kommunen å varsle om dette så tidlig så mulig, jf. lovforslaget § 12A-7 første ledd. Utbyggerne vil da forstå at eventuelle rekkefølgekrav i praksis må innfris gjennom avtale om realopparbeidelse av infrastrukturen. Et slikt tydelig signal legger også et grunnlag for utbyggerne til å diskutere seg imellom hvordan de best kan organisere seg for å løse oppgaven, for eksempel gjennom et nærmere samarbeid seg imellom.

Lovforslaget, som gjelder avtale om privat opparbeidelse, bygger i stor grad på gjeldende rett for utbyggingsavtaler. Det begrenser kommunens adgang til hva som kan avtales. Det kan inngås avtale om opparbeidelse av konkrete infrastrukturiltak som det er gitt bestemmelse om etter § 12A-2 første ledd bokstav a. Dersom avtalen økonomiske rammer overstiger betalingsforpliktelsen fastsatt for grunneiendommen, skal det vurderes som et forskudd og § 12A-8 andre, tredje og femte ledd gjelder da tilsvarende. Det innebærer blant annet at det skal inngås avtale om en tilbakebetalingsplan som ikke kan strekke seg ut over 10 år, og at utbygger kan kreve å få dekket nødvendige finansieringskostnader.

Kommunen kan selv velge om den vil inngå fastprisavtale eller gjøre annen avtale om oppgjøret for infrastrukturiltaket som utbygger skal etablere. Kommunen kan også omhandle administrative og avtaletekniske forhold som fremdrift, sikkerhet for ytelser eller utsatt betaling, eller andre forhold av betydning for grunneier eller utbygger sin deltagelse i opparbeidelse eller finansiering av infrastruktur. Det kan avtales at kommunen eller andre skal ha fortrinnsrett til å kjøpe en andel av eventuelle boliger som bygges til markedspris. Det kan videre avtales hvor mange boliger som skal bygges i et område, største og minste boligstørrelse, og nærmere krav til arealer og bygningers utforming, og forhold som gjelder erverv av grunn gjennom ekspropriasjon, jf. lovforslaget § 16-5a.

5.14 Plikt til periodevis oppdatering av kostnadsbidraget

I større utviklingsområder kan utbyggingen pågå trinnvis over mange år. Det finnes flere eksempler på at fortetting og transformasjon i et område kan pågå i 15-20 år. I lovforslaget legger departementet opp til at den foreslåtte finansieringsordningen i kapittel 12A skal kunne gjelde i en periode på inntil 30 år. Den infrastrukturen kommunen anser som nødvendig i starten av utbyggingsperioden, vil ikke nødvendigvis være den samme som behovet tilsier 15-20 år senere. Det samme gjelder beregningen av de samlede estimerte kostnadene til infrastrukturen.

Departementet finner det derfor hensiktsmessig at det må skje en periodevis oppdatering av estimatet. I denne forbindelse må det også fastsettes et nytt kostnadsbidrag, som da skal gjelde for den neste perioden. Av hensyn til grunneiernes og utbyggernes behov for forutsigbarhet, bør det helst være en relativt lang periode hvor kostnadsbidraget ikke blir endret. Det gir grunnlag for riktig prising av tomtekjøp i utbyggingsområder og redusert risiko i prosjektperioden frem til det gis rammetillatelse. Utbyggerne vil likevel ikke være sikret mot planendringer som kommunen finner nødvendig før rammetillatelse. Slike planendringer bør helst legges til tidspunktet hvor beregningsgrunnlaget for de samlede estimerte kostnadene likevel skal endres. Utbyggerne vil antakelig foretrekke dette fremfor flere endringer i perioden. Det vil også være arbeidsbesparende for kommunen, som slipper å re-kalkulere infrastrukturkostnader så ofte.

En bestemmelse om plikt til periodevis oppdatering av kostnadsbidraget er inntatt i § 12A-5 i lovforslaget. Departementet foreslår at perioden settes til «senest hvert femte år», som er en praksis blant annet Bergen kommune har benyttet seg av, og som synes å være akseptert av utbyggerne. Det åpner for at kommunen kan oppdatere tidligere om den finner behov for det. Kommunen kan for eksempel tidlig i perioden se at kostnadsbidraget i vesentlig grad blir feil, for eksempel på grunn av kraftige prisendringer i byggevarer eller andre innsatsfaktorer som er nødvendig for etablering av infrastrukturen. Da bør den vurdere å oppdatere kostnadsbidraget før det er gått 5 år.

Kommunen bør i god tid før utløpet av femårsperioden vurdere behovet for planendringer og endringer i hva som er nødvendig infrastruktur for utbyggingen. Selve oppdateringen av kostnadsbidraget følger samme prosedyre som for første gangs fastsetting, med visse tillegg. Berørte grunneiere og utbyggere må på vanlig måte varsles, og det må engasjeres en uavhengig sakkyndig som skal beregne de samlede estimerte kostnadene for infrastrukturen.

Ved oppdatering av kostnadsbidraget, skal de samlede estimerte kostnadene også omfatte eventuelle merkostnader fra etableringen av infrastrukturen fra forrige periode. Merkostnadene skal ses på som et økonomisk underskudd. Mindreforbruk blir et økonomisk overskudd. Underskuddet, eller overskuddet, skal innarbeides i kostnadsbidraget for den neste femårsperioden. Det er med andre ord de fremtidige utbyggerne som må bære merkostnadene fra den foregående femårsperioden, men som også har fordel av et eventuelt mindreforbruk.

Departementet har vurdert om det er andre alternative måter å dekke underskuddet på. Som følge av bestemmelsen i § 12A-1 første ledd bokstav d om at kommunen ikke kan fastsette nye forpliktelser for grunneiere eller utbyggere som har fått rammetillatelse, slipper disse utbyggerne unna merkostnadene. Et alternativ er at kommunen dekker den delen av underskuddet som disse utbyggerne slipper unna. Departementet mener imidlertid at kommunen ikke er nærmere til å dekke dette underskuddet enn de etterfølgende utbyggerne. Alternativet departementet har landet på har den viktige fordel at det etableres et insitament for at utbyggerne skal bygge ut sine eiendommer så raskt som mulig for å unngå usikkerheten med økte kostnadsbidrag senere.

Som nevnt foreslås det at oppdateringen skal skje «senest hvert femte år». Beregningene av kostnadsbidraget kan bli forsinket i forhold til dette kravet. Det kan skyldes at eventuelle planendringer tar lenger tid å få på plass enn det kommunen har tatt høyde for, for eksempel på grunn av innsigelse. Det kan også skyldes andre forhold, som kommunen ikke nødvendigvis er herre over, for eksempel sykdom hos de som skal beregne de samlede estimerte kostnadene.

Dersom det oppstår forsinkelser, må kommunen kreve inn kostnadsbidraget på grunnlag av beregningene i den foregående femårsperioden frem til det nye er på plass. Som følge av dette vil noen utbyggere ha betalt for mye eller for lite i forhold til det som er korrekt dersom det nye kostnadsbidraget ble vedtatt innen fristen.

Kommunen må derfor foreta en avregning i ettertid, og betale refusjon til utbyggerne som har betalt for mye. Det kan være tale om store beløp, og departementet mener det er rimelig at de som har betalt for mye skal få kompensert for sine rentetap etter en rentesats som er særskilt fastsatt av departementet for dette tilfelle, jf. § 12A-13 bokstav i. Departementet mener det ikke er riktig å bruke den alminnelige forsinkelsesrenten i medhold av lov om renter ved forsinket betaling, fordi det kan være forhold som gjør at kommunen ikke kan klandres for forsinkelsen.

En utbygger som betaler for lite vil ikke få krav om etterbetaling, jf. prinsippet i § 12A-1 bokstav d om at det ikke kan pålegges ytterligere forpliktelser når forpliktelser i gitt rammetillatelse fullt ut er dekket,

Departementet ønsker at høringsinstansene uttaler seg om hvilken rentesats som kan virke over tid og være rimelig å betale ved refusjon av for mye innbetalte kostnadsbidrag.

5.15 Endring av plan med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur

5.15.1 Endring av arealformål, planbestemmelser, hensynssone og områdeutviklingsstrategi innenfor hensynssonen

I utviklingsområdet vil det over tid vokse frem ulike endringsbehov. Ikke minst vil dette være tilfellet etter hvert som flere og flere utbyggere gjennomfører sine byggeprosjekter og synliggjør planens praktiske virkninger. Kommunen vil for eksempel kunne registrere at markedsaktørene etterspør flere boliger og mindre næringsutbygging enn opprinnelig tenkt, eller at plasseringen av bebyggelsen og utformingen av området ønskes justert for å dekke nye behov man ikke har tenkt på tidligere. Slike endringer vil ofte påvirke infrastrukturbehovet. Dette kan føre til behov for å endre bestemmelsene om hva som er nødvendig infrastruktur og egenskapene deres. Se lovforslaget § 12A-2 første ledd bokstav a og b. Avhengig av hvilket arealformål som er valgt, vil slike behov også kunne kreve endringer i arealformålene. Kommunen kan for eksempel ha lagt et område ut til sentrumsformål, som da vil romme en rekke ulike underformål. Det kan følgelig godt tenkes at kommunen kan endre sammensetningen av bygningsmasse og infrastruktur uten å måtte endre arealformålet. Det endelige arealformålet blir uansett ikke fastsatt før i detaljreguleringen og kan awike fra overordnet plan.

Departementet mener det ikke er behov for særregler for endring av arealformål med tilhørende planbestemmelser innenfor hensynssonen. Her bør endringene følge de ordinære prosessreglene som gjelder etter §§ 11-17 og 12-14. Det foreslås heller ikke forenklinger i dagens regler i forhold til justering av arealgrenser eller hensynssonens størrelse eller utforming.

5.15.2 Endring av bestemmelser til hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur

Departementet mener at det bør være egne og enklere saksbehandlingsregler for endring av bestemmelser til hensynssoner etter kapittel 12A. Hjemmel for å gi bestemmelser framgår av lovforslaget § 12A-2, og forslag til sakbehandlingsregler er innarbeidet i § 12A-12. Det foreslås også en henvisning til denne paragrafen i § 11-17 nytt andre ledd. Bakgrunnen for forslaget er at behovene innenfor et fortettings- eller transformasjonsområde kan endre seg raskt, og over tid kan det gi grunnlag for mange justeringer. De vanlige saksbehandlingsreglene for endring av plan kan da bli for omstendelige og arbeidskrevende, og det kan i verste fall føre til at kommunen avstår fra justeringer som ellers ville være hensiktsmessige.

Departementet mener at alle endringer, som gjelder bestemmelser etter § 12A-2 første ledd i hensynssonen, skal kunne gjøres uten alminnelig høring og offentlig utlegging.

Departementet foreslår derfor at slike endringer kun skal forelegges for berørte statlige og regionale myndigheter, grunneiere og festere, og andre berørte, før endringene kan vedtas. Saksbehandlingsreglene vil dermed tilsvare de som i dag gjelder for endring av reguleringsplan etter § 12-14 tredje ledd, såkalt «enklere endringer». Dette mener departementet er vel innarbeidede prosessregler som synes å fungere godt i dag.

Departementet mener det er behov for å gå enda lenger i forenklinger enn dette for visse saker. Vi foreslår derfor å innføre begrepet «mindre» endringer av bestemmelser om infrastruktur til hensynssonen. For slike endringer er det ikke nødvendig med foreleggelse for statlige og regionale myndigheter, grunneiere og festere, og andre. Forutsetning for å bruke dette alternativet er at konsekvensene av endringer er små. Slike endringer kan være mindre justeringer i standarden på infrastrukturen, eller mindre endringer i byggegrenser for infrastrukturen. Mindre endringer kan ikke føre til vesentlige endringer i kostnadsbidragets størrelse. I så fall må hovedregelen om foreleggelse følges. Forlengelse av varigheten av krav om grunneierfinansiering av infrastruktur vil normalt heller ikke følge reglene for mindre endring. Den periodevise oppdateringen etter § 12A-5 kan ikke behandles som en mindre endring.

Hvorvidt endringen er av en karakter som gjør den «mindre» eller ikke i lovens forstand, må bygge på en konkret vurdering, og lovens skjønnsmessige vilkår er her undergitt rettsanvendelsesskjønn. Dersom kommunen er i tvil om endringen fremstår som mindre, bør den forelegge forslaget til endring for de som antas berørt.

Kommunestyret må ta stilling til de enklere reglene i § 12A-12 skal gjelde ved endringer i bestemmelse til hensynssonen i kommuneplanens arealdel, jf. lovforslaget § 11-17 nytt andre ledd. Kommunestyret kan delegere myndighet til å foreta endringer i bestemmelser til hensynssone etter § 12A-2.

Områdeutviklingsstrategien som kan utarbeides for et utviklingsområde er ikke en plan i lovens forstand, og det er følgelig ikke formkrav til endringer i denne. Det er opp til kommunestyret å avgjøre om myndigheten til å gjøre endringer i denne skal delegeres.

5.16 Rettsvirkninger, samtykke, klagerett mv.

Grunnloven § 113 fastsetter at myndighetenes inngrep over for den enkelte må ha grunnlag i lov. Kommunen kan følgelig ikke fastsette krav om grunneierfinansiering av infrastruktur i større utstrekning enn det plan- og bygningsloven tillater. Med mindre annet framgår av særskilte bestemmelser i plan- og bygningsloven, gjelder forvaltningsloven for saksbehandlingen ved fastsetting av krav om grunneierfinansiering av infrastruktur. Disse suppleres av de ulovfestede reglene om myndighetsmisbruk som sette skranker for kommunens adgang til å fastsette krav.

Som det er redegjort for i Forvaltningslovutvalgets utredning NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov, utfylles forvaltningsloven av ulovfestet rett på flere punkter. Det framgår også at det noen ganger kan være vanskelig å trekke et klart skille mellom hva som er tolkning av lovbestemmelsen, og hva som er utfylling med ulovfestet rett, se rapporten punkt 6.4. Det framgår også at det i juridisk teori er vanlig å hevde at det gjelder et ulovfestet grunnkrav til forsvarlig saksbehandling. Det er imidlertid omstridt og usikkert om rettspraksis gir dekning for å oppstille et slikt krav. De nærmere saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven – om forhåndsvarsling, dokumentinnsyn, begrunnelse, klageadgang, veiledningsplikt m.m. – bygger på at de vil gi en forsvarlig behandling av forvaltningssaker. På enkelte forvaltningsområder blir de supplert av ytterligere saksbehandlingsregler i særlovgivningen.

Departementet anser det som et grunnleggende krav at forvaltningen skal behandle saker forsvarlig. Forvaltningen skal også opptre upartisk og på en uhildet måte.

En grunneier (fester) eller utbygger som er omfattet av krav om grunneierfinansiering av infrastruktur, vil kunne få prøvet kommunens saksbehandling og innholdet i kravene som fastsettes til hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur i plan. Det kan skje på flere stadier i kommunens behandling av slike krav.

Kommunestyrets vedtak av kommuneplanens arealdel kan i utgangspunktet ikke påklages, men departementet foreslår i § 12A-4 fjerde ledd at reglene om varsling og klage skal gjelde ved fastsettelse av kostnadsbidrag i hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur i kommuneplanens arealdel. Det vil imidlertid ikke være klagerett for andre deler enn fastsettingen av kostnadsbidraget.

Dersom det gis bestemmelse til kommuneplanen *uten* at det samtidig fastsettes et kostnadsbidrag, kan bestemmelsene følgelig ikke påklages. Et eksempel på dette er dersom kommunen nøyter seg med å fastsette en hensynssone og gi bestemmelse om hva som er nødvendig infrastruktur for utbyggingen.

Det innebærer altså at kommunen kan fastsette en hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur i kommuneplanens arealdel uten at det er klagerett på dette. Det samme gjelder bestemmelser til hensynssonen etter lovforslaget § 12A-2 første ledd som ikke har direkte betydning for fastsettingen av kostnadsbidragets størrelse. Kommunens bestemmelse om erverv av grunn kan derfor ikke påklages, jf. bokstav c. Det samme gjelder varigheten av krav om grunneierfinansiering, jf. bokstav f, det som skal være kommunens andel til finansiering av infrastrukturen, jf. bokstav g, og at betaling av kostnadsbidrag fra grunneiere eller utbyggere ikke skal anses som hel eller delvis oppfyllelse av rekkefølgekrav som gjelder for utbygging av eiendommen, jf. bokstav h.

Dersom kommunen fastsetter kostnadsbidraget i bestemmelse til hensynssone i kommuneplanens arealdel, kan grunneier og utbygger påklage alle de delene av vedtaket som angår størrelsen på kostnadsbidraget:

- bestemmelse om hva som er nødvendig infrastruktur etter bokstav a
- egenskapene ved infrastrukturen etter bokstav b
- det som inngår i de samlede estimerte kostnadene som ligger til grunn for kostnadsbidraget og fordelingen av kostnadsbidraget mellom grunneierne i hensynssonen, jf. bokstav d
- justeringen av kostnadsbidraget over tid, jf. bokstav e.

Når det fastsettes krav om grunneierfinansiering av infrastruktur i både i områderegulering eller detaljregulering, kan alle deler av vedtaket påklages. Det gjelder også om kommunen viderefører krav fra kommuneplanens arealdel som det tidligere er klaget på til en områderegulering, eller dette skjer fra en områderegulering til en detaljregulering.

Grunneier eller utbygger kan i byggesaken ikke klage på forhold som er avgjort i bindende reguleringsplan eller ved dispensasjon, og hvor klagefristen for disse vedtakene er utløpt. Dette følger av bestemmelsen i plan- og bygningsloven § 1-9.

Ved periodevis oppdatering av kostnadsbidraget og planendring gjelder de samme reglene for klage som ved første gangs planvedtak.

Avtale om forskuttering av infrastruktur etter § 12A-8 og realopparbeidelse etter lovforslaget § 12A-9, er ikke enkeltvedtak og kan ikke påklages.

Vedtak som gjelder fastsetting av kostnadsbidrag i kommuneplanens arealdel, jf. § 12A-4 fjerde ledd, samt vedtak om områderegulering og detaljregulering, kan påklages til statsforvalteren som kan prøve aller sider av saken, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd. Det framgår imidlertid av bestemmelsen at klageinstansen skal legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn, og at det skal framgå av vedtaket hvordan klageinstansen har vektlagt hensynet til det kommunale selvstyret. I praksis skal derfor statsforvalteren være varsom med å overprøve kommunens vedtak.

Domstolene kan prøve faktum, saksbehandling og myndighetsoverskridelse. Videre kan domstolene fullt ut prøve lovens skjønnsmessige vilkår så langt som det anses å være rettsanvendelsesskjønn knyttet til disse. Domstolene kan ikke prøve de deler av et vedtak som undergitt forvaltningens frie skjønn, som også kalles forvaltningsskjønnet.

Domstolenes prøving av forvaltningsskjønnet er følgelig begrenset. Følgende vedtak er ment å være fritt skjønn:

- Innføre en hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur.
- Utformingen hensynssonen.
- Hva som er nødvendig infrastruktur for utbyggingen og egenskapene til infrastrukturen.
- Varigheten av kravet om grunneierfinansiering av infrastruktur.
- Hva som skal erverves av grunn til infrastrukturen og om det skal skje ved avtale eller ekspropriasjon.
- Kommunens fastsetting av sin andel til finansiering av infrastruktur.
- Om betaling av kostnadsbidrag fra grunneiere eller utbyggere ikke skal anses som hel eller delvis oppfyllelse av rekkefølgekrav som gjelder for utbygging av eiendommen.

- Kommunens unntak fra bestemmelsen om frikjøp fra rekkefølgekrav etter § 12A-6 tredje ledd.
- Vurderingen av om samtykke fra departementet skal gis eller ikke, der loven krever slikt samtykke.

Domstolene kan fullt ut prøve fastsettingen av kostnadsbidraget, om beregningen av de samlede estimerte kostnadene for infrastrukturen er korrekt, og om selve kostnadsbidraget er korrekt utregnet, jf. § 12A-3 første og andre ledd. Videre kan domstolen prøve om de skjønnsmessige vurderingene etter tredje ledd og om kostnadsbidraget framstår som urimelig tyngende etter fjerde og femte ledd.

For departementet har det vært viktig å sikre at finansieringsordningen ikke får et skatte- eller avgiftsliknende preg. Det er derfor nødvendig at alle midler som innbetales i form av kostnadsbidraget kun blir benyttet til infrastruktur det er gitt bestemmelse om etter § 12A-2 første ledd bokstav a. Kommunen må administrere ordningen slik at bruken av midlene er sporbar. Det gjelder også å påse at eventuelle utbrukte midler når finansieringsordningen opphører ikke kan disponeres fritt av kommunen, men skal komme området innenfor hensynssonen til gode. Kommunen må også kunne redegjøre for dette dersom den blir anmodet om det.

5.17 Særskilt bestemmelse om grunneierfinansiert flytting av eksisterende infrastruktur for å frigjøre areal til utbyggingsformål

5.17.1 Bakgrunn - høringen 2021

Bærum kommune fremmet i høringen i 2021 forslag om at finansieringsordningen burde utvides til også å omfatte private kostnadsbidrag for omlegging av elektriske anlegg, som for eksempel der eksisterende luftspenn kan legges i bakken som jordkabel.

Oslo kommune hadde et tilsvarende forslag. Kommunen viste til konsesjonssaken for Statnetts oppgradering av transmisjonsnettet mellom Hamang i Bærum kommune til Smestad i Oslo kommune. Kommunen mener at finansieringsbidrag vil kunne muliggjøre en ønsket flytting eller reetablering under bakken og frigjøre viktig areal til alternativ byutvikling. Departementet er kjent med at det er liknende utfordringer andre steder i landet.

5.17.2 Departementets overordnede vurdering

Departementet mener det vil være en fordel om en kommune kan ta ansvar for å *koordinere grunneierfinansieringen* ved flytting av infrastruktur, for eksempel togskiner, høyspentlinjer el., som kan frigjøre areal for utbygging. Reetablering av høyspentlinjer i bakken regnes i denne sammenheng som flytting.

Forslaget gjelder kun for flytting av infrastruktur, og avviker dermed fra hovedformålet og innretningen på lovforslaget i kapittel 5 som gjelder etablering av ny infrastruktur. Det er ikke en forutsetning at kommunen bidrar til finansieringen ved slik flytting. Finansierungsordningen skal ikke kunne benyttes til å begunstige enkelte grunneiere på bekostning av andre. Forslaget gjelder ikke der infrastrukturen skal gå ut av bruk, som for eksempel dersom en kraftledning eller toglinje nedlegges. Det legges til grunn at eieren selv har ansvar for å rydde opp etter seg i slike tilfeller. Det legges videre til grunn at det er grunneieren som har ansvar for å fjerne egne bygninger, infrastruktur og forurensede masser fra sin tomt for å gjøre den klar for utbygging. Det er en forutsetning at ingen grunneier må bekoste flytting mot sin vilje, for eksempel fordi grunneieren ikke ønsker å bygge ut sin eiendom på det aktuelle tidspunkt.

Departementet mener av nevnte grunner at det må foreligge samtykke fra alle som skal bidra til finansieringen. Dette kan føre til at noen grunneiere som ikke vil eller kan bidra til finanseringen blir gratispassasjerer, det vil si at vedkommende får en fordel ved å unnlate å bidra til finanseringen. På den annen side kan kommunen, når eiendommen inngår i utbyggingsområdet, ekspropriere denne til gjennomføring av reguleringsplanen, og dette kan skje til fordel for en utbygger som vil bidra til finanseringen av flyttingen av infrastrukturen.

I tillegg til samtykke fra grunneierne som skal bidra til finanseringen av flyttingen, må det foreligge samtykke fra eieren av infrastrukturen dersom denne er en annen enn grunneieren. Infrastruktureieren kan stille nødvendige vilkår for sitt samtykke. For kraftledninger vil det for eksempel være av vesentlig betydning å få avklart lengden på den delen av ledningen som skal flyttes (om det må gjelde hele eller deler av denne), tilgang til grunn for en ny trasé og utformingen av denne ny linjeføring eller kabling, sikkerhetsstillelse for kostnader mv. For kraftledninger i distribusjonsnettet som omfattes av en områdekonsesjon med hjemmel i energiloven § 3-2, kan ledningen flyttes eller kables etter de bestemmelsene som gjelder i områdekonsesjonen for nye tiltak. Det vil si at det ikke er nødvendig med konsesjonsbehandling. Gjelder ombyggingen et nettanlegg med anleggskonsesjon etter energiloven § 3-1, må

ombyggingen
konsesjonsbehandles.

Ettersom dette er en særegen ordning som bryter med de vanlige prinsippene for grunneierfinansiering av infrastruktur i høringsnotatet kapittel 5, og finansieringen kan utgjøre betydelige kostnader, bør det også være krav om samtykke til å vedta grunneierfinansiering fra departementet. For en infrastruktureier som er villig til å flytte sin infrastruktur for å frigjøre areal til andre utbyggingsformål, vil det være betryggende at det er en lokal myndighet som administrerer pengestrømmen knyttet til å dekke kostnadene ved flyttingen.

Kommunen bør kunne få dekket sine kostnader når den koordinerer grunneierfinansieringen ved flytting av infrastruktur. Infrastruktureieren kan, i tillegg til å kreve dekket alle faktiske utgifter til flyttingen av infrastrukturen, også kreve dekket sine administrative utgifter. Nettselskap driver regulert monopolvirksomhet og er underlagt forskrift 11. mars 199 nr. 302 om kontroll av nettvirksomhet (kontrollforskriften), som i § 17-4 har egne bestemmelser om hva et nettselskap kan kreve dekket av kostnader. Se ellers nærmere om flytting av høyspentlinjer under kapittel 5.17.3.

En forutsetning for finansieringsordningen er at kommunen ser at det – alle forhold tatt i betraktning - er mulig å gjennomføre en flytting av infrastrukturen. Det innebærer blant annet at kommunen i samarbeid med grunneierne må forsikre seg om at det blir gjennomført en hensiktsmessig tomtearrondring med grunnlag i planen som muliggjør en helhetlig utbygging. Hvis ikke dette skjer, kan i ytterste konsekvens en enkelt grunneier som er uvillig til å bygge ut sin tomt, vanskeliggjøre eller hindre at de andre grunneierne kommer i gang med sin utbygging. Det kan derfor være nødvendig for kommunen å foreta ekspropriasjon for å sikre at planen lar seg gjennomføre.

5.17.3 Særskilt om flytting av høyspentlinjer

Gjeldende policy for bruk av jord- og sjøkabler som alternativ for luftledning, fremgår av Nettmeldingen – Meld.St.14 (2011-2012). Om bruk av jord- og sjøkabler på begrensede delstrekninger heter det der at dette kan velges når:

Kablingen er finansiert av nyttehavere med det formål å frigjøre arealer til for eksempel boligområder eller næringsutvikling, samtidig som bruk av kabel for øvrig er akseptabelt ut fra andre hensyn

Strømnettutvalget – NOU 2022:6 - mener kablingspolicyen fra nettmeldingen i hovedsak bør videreføres, men at det bør presiseres at kabling av transmisjonsnettets også bør

kunne finansieres av nyttehavere. Som det fremgår av Strømnettutvalgets rapport er det imidlertid ikke noe formelt i veien for en slik løsning i dag.

Kraftledninger i transmisjons- og regionalnettet (høyspentlinjer, normal over 22 kV) er ikke omfattet av plan- og bygningsloven, jf. § 3-1 andre ledd. Slike linjer er kun omfattet av bestemmelsene i plan- og bygningsloven kapittel 2 og 14. Ombygging og etablering av kraftledninger i transmisjons- og regionalnettet krever anleggskonsesjon og konsesjonsbehandles etter energiloven § 3-1. Kraftledninger i distribusjonsnettet (normalt inntil 22 kV) kan bygges i medhold av områdekonsesjon etter energiloven § 3-2. Ledninger i distribusjonsnettet er ikke omfattet av unntaket i plan- og bygningsloven § 3-1, og kan derfor planbehandles

Kommunen fastsetter som hovedregel en hensynssone for høyspenningsanlegg i sine arealplaner for å markere hvor det skal tas hensyn til at det kan oppstå elektromagnetiske felt som krever en særskilt vurdering og eventuelle utredninger i forkant av en eventuell utbygging.

Med bakgrunn i unntaket for konsesjonspliktige kraftledninger, kan det ikke gis bestemmelser til hensynssonen som gjelder selve flyttingen av ledningsanlegget. Det er derfor ikke aktuelt å regulere annet enn koordinering av grunneierfinansiering av flyttingen i plan- og bygningsloven. Det vil være mulig å ha bestemmelser om dette i energiloven, men det anses mer hensiktsmessig å samle bestemmelsene i plan- og bygningsloven siden flytting av infrastruktur kan omfatte mer enn bare distribusjonsnett. For slike nett kan kommunen regulere plasseringen og dermed også flyttingen, noe som i tilfelle må skje i nært samarbeid med infrastruktureieren.

Siden forslaget kun gjelder det å koordinere grunneierfinansieringen ved flytting av infrastruktur, finner departementet det unødvendig å ta inn egne bestemmelser om dette i energiloven. Eventuelle avtaler om grunneierfinansiering av flytting eller ombygging av kraftledningsanlegg slik dette lovforslaget legger opp til, må derfor ta forbehold om at det blir gitt konsesjon til flytting eller ombygging av ledningsanlegget. Departementet viser for øvrig til kablingspolicyens presisering om at *bruk av kabel for øvrig er akseptabelt ut fra andre hensyn*.

Bygging og drift av kraftledningsanlegg er monopolvirksomhet som er regulert av energiloven med tilhørende forskrifter. Nettselskapenes adgang til å ta betalt av nettkundene er regulert av forskrift om økonomisk og teknisk rapportering, inntektsramme for nettvirksomheten og tariffer (kontrollforskriften). Kontrollforskriften § 17-4 bokstav a) regulerer nettselskapenes adgang til å kreve betalt kostnadene ved endring av eksisterende nettanlegg som utløses av andre enn nettselskapet.

Bestemmelsen viser videre til reglene om anleggsbidrag i forskriften kapittel 16, der det i § 16-5 andre ledd heter at kostnadsgrunnlaget er anleggskostnad, fratrasket reinvesteringskostnader, tillagt fremskyndingskostnader og samlede utredningskostnader etter forskriften § 17-5 tredje ledd. Det følger blant annet av dette at der en ombygging er utløst av en tredjeperson og ombyggingen innebærer at en reinvestering blir fremskyndet, kan ikke nettselskapet kreve hele ombyggningskostnaden dekket, men kun kostnadene ved at reinvesteringen fremskyndes og eventuelle merkostnader ved at det velges en dyrere løsning. Kontrollforskriftens bestemmelser om kostnadsdekning vil være relevante også for de løsninger dette høringsnotatet foreslår.

5.17.4 Gjennomføringen av infrastrukturflytting, planlegging, pengestrøm m.m.

I praksis vil kommunens oppgaver ved koordinering av grunneierfinansiering for flytting av infrastruktur være å regulere til utbyggingsformål i og langs traseen der kraftledningen ligger. En slik regulering vil i sin tur gi grunnlag for at utbyggerne kan bidra til finansieringen av flyttingen. Det er av vesentlig betydning at kommunen regulerer på en måte som gjør at utbyggingen er i stand til å bære kostnadene til flyttingen av infrastrukturen. Fremgangsmåten blir lik det som gjelder for grunneierfinansiering av ny infrastruktur etter kapittel 5. Kommunen må legge en hensynssone over det området som skal bidra til finansieringen av flyttingen av infrastrukturen, og kan med grunnlag i denne kreve inn kostnadsbidrag når det søkes om igangsettingstillatelse. Det må fastsettes et rekkefølgekrav om at utbyggingen ikke kan starte før infrastrukturen er flyttet.

Dersom det oppstår spørsmål om flytting eller ombygging av infrastruktur, bør kommunen så tidlig som mulig ta kontakt med eier av infrastrukturen med sikte på å få klarlagt de teknisk-økonomiske forutsetningene for en eventuell ombygging. Kommunen og infrastruktureier må i forkant eller parallelt med reguleringen, forhandle med infrastruktureieren og aktuelle utbyggere. En forutsetning for reguleringen er at utbyggerne sier seg villige til å bidra til finansieringen og inngår avtale om dette med kommunen, ev. også med infrastruktureier. Når det er oppnådd enighet om finansieringen, kan kommunen søke departementet om samtykke. Prosessen med departementet kan skje i flere steg. Departementets endelige samtykke kan imidlertid først gis når alle andre samtykker er på plass, og det foreligger en endelig vedtatt reguleringsplan for utbyggingen.

For kraftledningsanlegg kan det i praksis måtte skilles mellom situasjoner der forslaget om ombygging eller flytting er initiert av en eller flere nyttehavere som ønsker å utvikle eiendommer og situasjoner der forslag om ombygging/flytting kommer opp i forbindelse med at et nettselskap har planer om reinvestering eller oppgradering av det aktuelle ledningsanlegget. I det første tilfellet, der det ikke er kraftsystemmessige grunner til å søke om konsesjonsendringer, kan nettselskapet avvente og koordinere seg med den kommunale prosessen med å inngå avtaler om grunneierfinansiering, før det eventuelt blir søkt om endringer av anlegget i henhold til de avtaler som en inngått. I tilfeller der forslaget om grunneierfinansiering er utløst av en konsesjonssøknad om reinvestering eller oppgradering av anlegget, kan det være forhold som gjør at nettselskapet og forvaltningen ikke uten videre kan avvente kommunens arbeid med å koordinere grunneierne. For eksempel kan ledningssaken være utløst av nettselskapets tilknytningsplikt eller det kan være kraftforsyningsmessige forhold som krever en viss fremdrift i prosjektet. I slike tilfeller er det viktig at kommunen så tidlig som mulig tar kontakt med nettselskapet og drøfter muligheten for grunneierfinansiering og det kan etter omstendighetene være nødvendig å sette stramme frister for avklaring mot aktuelle grunneiere.

Utbyggerne vil gjennom avtale med kommunen kunne forskuttere for kostnadene til flyttingen av infrastrukturen. Dette vil antakelig være en vanlig fremgangsmåte, fordi verken kommunen eller infrastruktureier ønsker å forskuttere for kostnadene.

Lovteknisk kan bestemmelsene om fjerning eller flytting av infrastruktur tas inn som en egen bestemmelse i plan- og bygningsloven kapittel 12A. Forslaget er som nevnt foran ikke begrenset til kraftledninger, men kan også gjelde annen infrastruktur, som for eksempel skinneganger (jernbane-, metro- og trikkeskinner) og andre anlegg som går over flere eiendommer og hvor det kan bli komplisert å administrere og finansiere gjennomføringen. Det foreslås at departementet kan gi forskrift om fordeling av kostnadene mellom grunneiere eller utbyggere, beregning, forskuttering, innbetaling og disponering av kostnadsbidrag for å frigjøre areal for utbygging innenfor hensynssonen. Bestemmelse om dette kan tas inn i lovforslaget § 12A-13 som bokstav l.

Kommunen må holde midlene den mottar i form av kostnadsbidrag atskilt fra kostnadsbidrag som gjelder etablering av infrastruktur etter kapittel 12A.

6 Forslag til endringer i bestemmelsene om utbyggingsavtaler

6.1 Innledende merknader – behovet og utgangspunkt for reglene

6.1.1 Ny høring av forslag til endringer i kapittel 17

Dette forslaget tilsvarer i stor grad forslaget som var på høring i 2021. Det er kun gjort justeringer i strukturen, se særlig i §§ 17-4 – 17-6. Forslaget sendes likevel på høring på nytt, slik at forslaget til hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur kan ses i sammenheng med disse reglene, jf. forslaget til nytt kapittel 12A i plan- og bygningsloven.

6.1.2 Høringen i 2021

Departementet mottok 91 høringsuttalelser til hele høringsdokumentet. Mange av disse gjaldt også forslaget til reglene om utbyggingsavtaler.

Det er generell støtte til at adgangen til å inngå utbyggingsavtaler videreføres. Det er også mange som støtter at lovbestemmelsene presiseres og justeres.

Kommunene som uttaler seg, mener at forslagene til endringer i gjeldende § 17-3 om innholdet i avtalene ikke er presiseringer. Endringene oppfattes som en innskrenking av dagens spillerom for utbyggingsavtaler. Kommunene og KS motsetter seg en slik innskrenking.

Flere mener at rammene for utbyggingsavtaler bør være som i dag, eller tilnærmet like rammene som kan stilles til hensynssoner med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur. For eksempel uttaler Norsk kommunalteknisk forening at:

«Det er derfor mange som er kritiske til en presisering av utbyggingsavtalen, og frykter at det i realiteten blir en innskrenkning som vil påvirke en velfungerende praksis. For mange kommuner er det avgjørende at mulighetene til å inngå vanlige utbyggingsavtaler ikke begrenses.»

Også Advokatforeningen mener rammene for bidrag etter utbyggingsavtaler og til hensynssoner med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur bør være like, men mener da også at kravene til kommunal planlegging i slike tilfeller skjerpes.

Det er også spilt inn i høringen at utbyggingsavtaler bør være et alternativ til hensynssoner med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur, slik at det vil være mulig å velge mellom de ulike mulighetene i samme område.

Utbygger- og entreprenørsiden er positive til forslaget om rammer for innholdet i utbyggingsavtaler.

6.2 Lovens definisjon av utbyggingsavtaler

Departementet foreslår å forenkle definisjonen av en utbyggingsavtale i loven. I forslaget beholder vi begrepene grunneier og utbygger. Vi bemerker imidlertid at det er den som er ansvarlig for gjennomføringen av utbyggingen, som er ansvarlig for forpliktelsen som følger av utbyggingsavtalen. Om det er grunneier, tiltakshaver, utbygger eller andre som oppfyller plikten blir da kommunen uvedkommende.

Forslaget er ikke ment som en endring av gjeldende rett. Det er kun et forslag til omformulering for å gjøre bestemmelsen enklere å forstå.

6.3 Adgangen til å kreve eller inngå utbyggingsavtaler

6.3.1 Utbyggingsavtaler kan ikke kreves

Etter gjeldende rett er utbyggingsavtaler frivillige, og det kan ikke stilles vilkår om avtale, verken i plan eller vedtak. Dette foreslås presisert i loven. Bestemmelsen er ny, men anses som en kodifisering av gjeldende rett.

6.3.2 Hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur utelukker bruk av utbyggingsavtale

Departementet foreslår at det ikke kan inngås utbyggingsavtale i forbindelse med utbygging av eiendommer som omfattes av hensynssoner med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur. Innskrenkingen vil skape et klart og forutsigbart skille mellom bruk av slik hensynssone og utbyggingsavtaler. Bruk av en slik hensynssone gir en relativt vid adgang for kommunen til å se området i sammenheng og fordele et bredt spekter av utgifter på grunneierne. Dette skal gjøres etter en grundig og forutsigbar prosess. Kommunen og grunneier eller utbygger kan videre inngå avtale om forskuttering og realopparbeiding innenfor en slik hensynssone, og det er derfor heller ikke behov for utbyggingsavtaler i slike tilfeller.

6.4 Forutsigbarhetsvedtak

Dagens bestemmelse, som stiller krav om et forutsigbarhetsvedtak for å kunne inngå en utbyggingsavtale, foreslås videreført med noen presiseringer. For å tydeliggjøre hva bestemmelsen gjelder, foreslår departementet å endre bestemmelsens overskrift til *Forutsigbarhetsvedtak for utbyggingsavtaler*. Det er fortsatt kommunestyret selv som skal fatte vedtaket.

Departementet foreslår også å presisere i lovteksten at kommunen så langt som mulig skal synliggjøre i hvilke områder og hvilken type infrastruktur grunneier kan forvente at kommunen vil la inngå i en utbyggingsavtale. Forutsigbarhetsvedtaket bli mer informativt for grunneier dersom kommunen synliggjør i hvilke områder og hvilken type infrastruktur det forventes utbyggingsavtaler om privat finansiering av, for eksempel veg, vann, avløp og parker/friområder. Forslaget er ikke en endring av gjeldende rett. Med presiseringen ønsker departementet å understreke nødvendigheten av at kommunen foretar noen prioriteringer så tidlig som mulig.

Det kan være utfordrende for kommunen å angi slike behov tidlig i prosessen, for eksempel allerede på kommuneplannivå. Den mer detaljerte vurderingen av konkrete behov kommer ofte senere. Departementet mener likevel kommunene bør bruke ressurser på dette. Det vil bidra til større grad av forutsigbarhet for grunneierne dersom kommunen tidlig i prosessen formidler prioriteringer og behov for infrastruktur. Departementet viser til at forslaget til bruk av hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur stiller krav til tidlig synliggjøring av infrastrukturbehov. Planarbeidet i denne forbindelse vil trolig gi kommunene mer erfaring med tidligere avklaring av behov for infrastruktur, og denne tankegangen kan med fordel også benyttes ved bruk av utbyggingsavtaler. Det samme gjør seg gjeldende når kommunen vurderer hvilket av de to verktøyene som er best egnet å bruke i de enkelte områdene.

Krav fra berørte myndigheter i planleggingen, som for eksempel vegmyndighetene, kan gi usikkerhet om kostnader for tiltak knyttet til riks- og fylkesvegnettet i mange utbyggingssituasjoner. Departementet viderefører derfor bestemmelsen om at kommunen skal legge til rette for medvirkning av berørte grupper og interesser. Berørte myndigheter bør gjennom medvirkning i kommunens arbeid med forutsigbarhetsvedtaket bidra til å klarlegge hvilke forutsetninger som skal til for at et område kan bygges ut.

6.5 Innholdet i utbyggingsavtaler

6.5.1 Innledning

Departementet foreslår både strukturelle og innholdsmessige endringer i bestemmelsen om hva en utbyggingsavtale kan inneholde. Gjeldende § 17-3 deles opp i to lovbestemmelser, som blir nye § 17-4 om avtalens innhold og § 17-5 om grunneiers eller utbyggers bidrag til infrastruktur. Med forslaget til endringer i bestemmelsens struktur ønsker departementet å gjøre bestemmelsen klarere og mer oversiktlig.

Forslaget til endringer i bestemmelsens innhold, skal gjøre det tydeligere hva som ligger i rammene for private bidrag når det skal inngås utbyggingsavtaler. Rammene for hvor stor andel av infrastrukturen en grunneier eller utbygger kan påta seg å betale for strammes noe inn. Kravene i gjeldende § 17-3 om at bidragene fra private må være nødvendige og forholdsmessige er basert på skjønn. Vilåårene i bestemmelsen har ifølge både kommuner og utbyggere medført liten grad av forutsigbarhet, og tidkrevende forhandlingsprosesser mellom kommuner og utbyggere.

Departementet ser at det fortsatt vil være et behov for konkrete vurderinger i ulike utbyggingsområder og ulike utbyggingsprosjekter. Det er en utfordring å finne balansen mellom en fleksibel løsning og klare bestemmelser. Bestemmelsene vil derfor fortsatt være noe skjønnsmessig utformet, men med forslaget ønsker departementet å forenkle utformingen av vilåårene og angi tydeligere rammer for de vurderingene som må gjøres. Departementet mener forslaget vil gjøre det lettere å forstå og praktisere bestemmelsen.

6.5.2 Hva en avtale kan inneholde bestemmelser om

I forslaget til § 17-4 om hva en utbyggingsavtale kan inneholde angir departementet punktvis hva utbyggingsavtalen kan inneholde bestemmelser om. Her foreslås det i første rekke strukturelle endringer.

En utbyggingsavtale kan gjelde bidrag til infrastruktur som er angitt som rekkefølgekrav i kommunens arealplan. Dette vil ofte være kommunal infrastruktur, men kan også omfatte fylkeskommunal infrastruktur. Rekkefølgekrav er en absolutt hindring for utbygging, og oppfyllelse av kravene kan gjøre området byggeklart. Grunneiere har derfor interesse av å forhandle om en utbyggingsavtale.

Avtalen kan gå ut på at grunneier eller utbygger skal besørge eller helt eller delvis bekoste infrastruktur som følger av arealplan, og som er *nødvendig* for utbygging av

eiendommen. Ordlyden er endret i forhold til forslaget som var på høring i 2021, men det er ikke meningen å endre innholdet i dette kravet i forhold til verken gjeldende rett eller forrige høringsforslag. Departementet mener formuleringen i forslaget bidrar til å klargjøre kravet om at det må være en direkte sammenheng mellom infrastrukturtiltaket og den konkrete utbyggingen det inngås utbyggingsavtale for.

I forslaget til § 17-4 første ledd bokstav a presiserer departementet at infrastrukturtiltaket som utbyggingsavtalen gjelder må følge av arealplan og være *nødvendig* for gjennomføringen av planvedtaket. Etablering av infrastrukturtiltaket må altså være et krav i planen for at utbyggingen kan skje. Det er ikke tilstrekkelig at kommunen har hjemmel til å vedta kravet. Dette innebærer imidlertid ikke at alle detaljer ved infrastrukturtiltaket må fremgå eksplisitt av planbestemmelsen. Utbyggingen må også skape behov for infrastrukturen.

Utbyggingsavtalen kan gjelde infrastrukturtiltak både innenfor og utenfor det konkrete planområdet, så lenge kriteriene over er oppfylt. Dersom for eksempel infrastrukturtiltaket er et veganlegg, må det vurderes om vegen vil tjene utbyggingen. Det er i denne forbindelse naturlig å vurdere om utbyggingen vil ha nytte av vegen eller om utbyggingen vil belaste vegen, eller med andre ord om vegen vil avhjelpe økt trafikk som følge av utbyggingen. Departementet mener formuleringen i forslaget bidrar til å klargjøre kravet om at det må være en direkte sammenheng mellom infrastrukturtiltaket og den konkrete utbyggingen

Hvor stor graden av tilknytning mellom utbyggingen og infrastrukturtiltaket skal være for at en utbygger skal kunne pålegges en forpliktelse gjennom en utbyggingsavtale, er et sentralt spørsmål ved vurderingen av nødvendighetsvilkåret i gjeldende § 17-3. Et spørsmål er om det er tilstrekkelig med kun en bagatellmessig tilknytning mellom infrastrukturtiltaket og den konkrete utbyggingen. Nødvendighetskravet er presisert i forslaget, og innebærer etter departementets syn et klarere krav til sammenheng mellom infrastrukturtiltaket og utbyggingen. Dette kan imidlertid være en vanskelig vurdering i praksis. Vurderingen vil innebære at det må ses hen til både typen infrastruktur og nærheten til utbyggingseiendommen. Kravet om sammenheng i utbyggingsavtalene kan etter omstendighetene være noe strengere enn kravet for å innta infrastrukturen i forslaget til ny hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur.

Sammenhengen må være mer konkret og synlig. Turløyper i nærheten av et hytteområde vil for eksempel kunne tjene eiendommen når de går mellom hytteområdet og lokale tjenestetilbud, parkering og liknende. Men jo lenger unna

utbyggingseiendommen man kommer, jo svakere blir tilknytningen. Det alminnelige turløypenettet utenfor hytteområdet omfattes ikke. Dette er et mer generelt tilbud i området. Et annet eksempel på infrastruktur som faller utenfor kan være en rundkjøring som i all hovedsak skal tjene til gjennomfartstrafikk, men som også er avkjørsel til et større område som eiendommen ligger i. Hvis rundkjøringen derimot er en avkjørsel til den aktuelle eiendommen og noen andre konkrete eiendommer, for eksempel ett felt, kan rundkjøringen ha tilstrekkelig tilknytning til eiendommen til at nødvendighetskravet er oppfylt.

I Selvaag-saken (HR-2021-953-A) og Entra-saken (LB-2019-135154) ble det lagt til grunn at såkalte «sumvirkninger» kan tas i betraktning ved vurderingen av om et rekkefølgekrav er i tråd med plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 10. Med sumvirkninger menes den samlede virkningen av utbygging generelt, og ikke kun virkningen av utbyggingen på den konkrete eiendommen.

I Selvaag-dommen uttalte Høyesterett samtidig at det må være en så relevant og nær sammenheng mellom infrastrukturtiltaket og utbyggingsprosjektet at det er berettiget å kreve at utbyggingen gjennomføres i en bestemt rekkefølge. Det er ikke i seg selv tilstrekkelig at infrastrukturtiltaket anses formålstjenlig eller ønskelig hvis tiltaket ikke står i en slik sammenheng med det nye prosjektet. Departementet tolker dommene slik at det vil være adgang til å ta sumvirkninger i betraktning ved vurderingen av hvilke tiltak som kan inngå i både rekkefølgekravet og den etterfølgende utbyggingsavtalen, så lenge infrastrukturtiltaket også er nødvendig for den konkrete utbyggingen. Etter departementets forslag til ny § 17-5, vil imidlertid størrelsen på kostnaden begrenses av forholdsmessighetsvurderingen i forslaget § 17-5. Dette innebærer at det ikke er nødvendig å tolke terskelen for hva som kan inngå i rekkefølgekravet og den etterfølgende utbyggingsavtalen strengt. Det må, som nevnt over, være et krav til tilknytning mellom den aktuelle utbyggingen og rekkefølgekravet. Utbyggingen må altså ha nytte av og/eller belaste infrastrukturen. Så lenge det foreligger en slik tilknytning vil nødvendighetskravet være oppfylt. Men der et rekkefølgekrav om infrastruktur er fastsatt på bakgrunn av sumvirkninger av utbygging i området, må størrelsen på bidraget til den aktuelle eiendommen, som fastsettes i utbyggingsavtalen, stå i forhold til eiendommens nytte og belastning av/på infrastruktur. Dette innebærer at dersom den aktuelle utbyggingen belaster infrastrukturtiltaket planen krever etablert i liten grad, forutsettes det at bidraget justeres i tråd med dette. Denne begrensningen blir etter departementets syn viktig for å sikre at bidraget for den enkelte eiendom blir forholdsmessig. Se nærmere om dette i punkt 1.1.5.3.

Departementet legger til grunn at noen infrastrukturtiltak vil være kommunens ansvar, fordi de ikke eller i svært liten grad belastes av eiendommene som skal bygges ut. Dette er for eksempel veier som skal tjene gjennomfartstrafikk, og dermed ikke tjener utbyggingseiendommen direkte. Det samme gjelder infrastruktur som tjener eiendommer som ikke skal bebygges. Rekkefølgekrav om slik infrastruktur kan ikke oppfylles av utbyggerne alene. Dette innebærer at enkelte områder ikke kan bygges ut før kommunen har sørget for gjennomføringen av disse tiltakene.

Forslaget medfører ikke endringer i adgangen til å avtale bidrag fra grunneier i form av realytelser. Realytelser innebærer at en (eller flere) grunneiere/utbygger(e) står for opparbeidelsen av infrastrukturtiltaket. I likhet med etter gjeldende rett vil det være et krav at forpliktelsen grunneier påtar seg er innenfor rammene som gjelder for avtalen. En utbyggingsavtale kan supplere eller erstatte opparbeidingsplikten etter § 18-1. Dersom den private parts forpliktelser kan pålegges med hjemmel § 18-1 eller 18-2, kan kommunen unnta fra saksbehandlingskravene i § 17-2 og § 17-4 ved inngåelsen av en utbyggingsavtale. Dette følger av Byggesaksforskriften § 18-2. Opparbeidingsplikten er ikke begrenset av at kostnaden skal stå i forhold til utbyggingen, slik lovbestemmelsen om utbyggingsavtalens innhold forutsetter. Kostnadene kan derfor bli noe større ved opparbeidelse etter lovens kapittel 18.

Departementet foreslår å videreføre bestemmelsene om adgangen til å avtale forskuttering av kommunale tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av planvedtak.

Departementet viderefører også forslaget om at avtalen kun kan gjelde infrastruktur som ikke allerede er tilstrekkelig etablert. Utbyggingsavtalene vil dermed ikke kunne brukes for å unngå såkalte gratispassasjerer. For å unngå dette, må kommunene benytte seg av hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur.

Det foreslås også presisert at kostnader til drift av infrastrukturanlegg, etter at kommunen har overtatt tiltaket, heller ikke kan inngå i en utbyggingsavtale. Det samme gjelder generelle og administrative kostnader kommunen får som følge av utbygging. Dette kan for eksempel være kostnader til drift av kommunale anlegg, kostnader til flere busser i kollektivtilbudet eller kostnader til å utvide staben i kommuneadministrasjonen.

For øvrig kan utbyggingsavtaler fortsatt gjelde antallet boliger i et område, største og minste boligstørrelse samt at kommunen skal ha fortrinnsrett til å kjøpe en andel av boligene til markedspris.

Videre foreslår departementet at forbudet mot vilkår om sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler tas inn som en egen bestemmelse i loven. Byggesaksforskriften § 18-1 foreslås dermed opphevet.

6.5.3 Størrelsen på grunneiers eller utbyggers bidrag til infrastruktur

Forslaget til ny § 17-5 oppstiller et vilkår om at den private forpliktelsen ikke kan overstige *den belastningen infrastrukturen forventes å få* som følge av utbyggingen på eiendommen. Dette vilkåret er en omformulering av kravet til forholdsmessighet som skal foretas etter gjeldende rett. Forslaget presiserer at grunneier eller utbygger ikke skal finansiere mer enn den forholdsmessige påkjenningen det enkelte prosjekt påfører infrastrukturtiltaket. Betalingsforpliktelsen må knyttes opp mot utbyggingsprosjektet, og vil dermed ikke være en generell betalingsforpliktelse. Dersom det først er lagt til grunn at et infrastrukturtiltak er nødvendig for utbygging, vil forholdsmessighetsvurderingen sørge for at størrelsen på forpliktelsen justeres ut fra i hvor stor grad utbyggingen vil belaste infrastrukturtiltaket.

Forholdsmessighetsvurderingen må baseres på et estimat eller anslag, for eksempel ved at partene tar utgangspunkt i gjennomsnittsbetraktninger. Slik er det også etter gjeldende rett. Den konkrete belastningen vil være et utslag av beboernes eller brukernes adferd, og kan ikke være kjent på avtaletidspunktet. En fastsetting av den konkrete belastningen må derfor gjøres ved hjelp av beregningsmodeller og statistiske beregninger.

Store utbyggingsprosjekter vil som utgangspunkt gi større belastning enn mindre prosjekter. Bygging av boliger vil gjerne belaste et parkområde, sykkelsti eller en trikkelinje i nærheten. Et kjøpesenter vil belaste veianlegget forbi senteret. Motsetningsvis vil bygging av seniorboliger eller arbeidsplasser ikke belaste en lekeplass.

Dette må bero på konkrete vurderinger. Det er imidlertid på det rene at utbyggingsprosjektet normalt ikke er det eneste som vil belaste infrastrukturen. Forholdsmessighetsvurderingen innebærer at grunneiers forpliktelse må tilpasses øvrige brukeres belastning på infrastrukturen. Departementet legger til grunn at det først og fremst må være kommunens ansvar å vurdere og synliggjøre i hvor stor grad den enkelte utbyggingen har nytte av, eller belaster et regulert infrastrukturtiltak.

Departementet foreslår å presisere tydeligere at dersom kommunen bidrar til gjennomføring av arealplanen, kan dette hensyntas ved fastsetting av private bidrag. Bestemmelsen forutsetter at kommunen og grunneier eller utbygger er enige om en slik

fordeling. Avtalen kan medføre at det private bidraget blir større enn det belastningsvurderingen tilsier. Det er en forutsetning at forpliktelsen kommunen påtar seg innebærer en fordel for grunneieren, enten økonomisk eller på annen måte. Et bidrag fra kommunen kan for eksempel være bistand til å koordinere flere grunneiere. Det kan også være administrative kostnader i forbindelse med å redusere utbyggers kostnader til merverdiavgift ved realopparbeiding. Dette er ressursbruk og innsats som kommunen i utgangspunktet ikke har noen plikt til å gi, men som vil være til nytte for å få til en raskere realisering av arealplanen. Dette kommer også utbygger til gode. Det er imidlertid kun kommunens konkrete og rimelige kostnader som kan dekkes. Bestemmelsen kan ikke innebære noen form for inntekt for kommunen utover kostnadsdekning.

I likhet med situasjonen etter gjeldende rett, vil grunneiers antatte fortjeneste ikke være direkte relevant som grunnlag for fastsetting av bidragets størrelse. Et stort inntjeningspotensial gir i seg selv ikke grunnlag for en større «andel». Størrelsen på utbyggingen vil imidlertid, som nevnt ovenfor, være relevant ved at større utbygginger gjerne fører til økt belastning. Dermed må de bære en større andel av kostnadene. Dette er i samsvar med gjeldende rett.

Kostnader til infrastrukturen som ikke kan kreves dekket av grunneierne eller utbyggerne, må dekkes av det offentlige. Vilkåret i gjeldende rett om at grunneiers forpliktelse må ses i sammenheng med kommunes bidrag, vil etter departementets syn fanges opp av formuleringen i forslaget. Forslaget innebærer etter departementets vurdering at det ikke er behov for en særskilt vurdering av dette.

6.6 Saksbehandling

6.6.1 Dispensasjon

Departementets forslag viderefører i hovedsak gjeldende rett og innebærer at det fortsatt vil være behov for at kommunen i noen tilfeller gir dispensasjon fra et rekkefølgekrav. Dette vil være aktuelt der en grunneier har bidratt med sin andel av kostnaden til et infrastrukturtiltak som følger av et rekkefølgekrav, uten at infrastrukturtiltaket dermed er fullfinansiert. Muligheten til å gi dispensasjon fra rekkefølgekrav er altså et virkemiddel kommunen kan bruke for at en grunneier skal kunne komme i gang med sitt prosjekt, selv om infrastrukturtiltaket ikke er fullfinansiert. Dette bidrar til å hindre at utbygging stopper opp.

6.6.2 Saksbehandling og offentlighet

Forslaget viderefører reglene i gjeldende § 17-4. I regelen om offentlig ettersyn med noen mindre språklige endringer i bestemmelsens andre ledd. Gjeldende § 17-4 femte ledd flyttes og blir nytt § 17-2 andre ledd.

6.6.3 Klageadgang. Rettsanvendelsesskjønn

Forslaget viderefører gjeldende § 17-5 om at utbyggingsavtalen ikke kan påklages. Departementet har vurdert innføring av en klage- eller overprøvingsordning for utbyggingsavtaler, men har kommet til at det vil være ressurskrevende og utfordrende å få til i praksis.

Vi viser ellers til at departementet foreslår en presisering av at vilkårene for hva en utbyggingsavtale kan inneholde skal være rettsanvendelsesskjønn. På denne måten vil domstolene kunne prøve gyldighetene av en utbyggingsavtale dersom det blir reist sak om det. Departementet mener det er viktig at domstolene kan prøve vilkårene fullt ut for å kunne ivareta de private partenes rettsikkerhet. Dette fremstår som særlig viktig siden utbyggingsavtalene ikke vil være enkeltvedtak som kan påklages etter reglene i forvaltningsloven. Lovreglene om utbyggingsavtaler er en kraftig innskrenking i den ellers vide adgangen til å inngå avtaler. Styrkeforholdene mellom kommunen og utbygger kan videre være skjevt, siden utbygger ikke får bygge før eventuelle rekkefølgekrav i planen er etablert. Utbygger blir på denne måten nødt til å inngå en utbyggingsavtale med kommunen, eller eventuelt få dispensasjon fra rekkefølgekravet, for å få gjennomført sitt byggeprosjekt.

Departementet legger videre til grunn at utbyggers samtykke etter forhandling normalt ikke skal ha noen vekt ved vurdering av avtalens gyldighet. Kombinasjonen av styrkeforholdet mellom partene, og at utbygger ofte har et tidspress for å komme i gang, tilsier at utbygger lett kan føle seg presset til å inngå avtaler i strid med rammene i loven. Dette taler for at avtalen må vurderes ut fra sitt innhold alene.

6.6.4 Samtykke fra departementet til fravik fra reglene

Departementet foreslår å videreføre bestemmelsen som gir anledning til å samtykke til fravik fra reglene i kapittel 17, med noen endringer.

Dagens bestemmelse i § 17-7 åpner for at departementet kan gi samtykke til å fravike reglene om utbyggingsavtaler. Adgangen til å samtykke gjelder avtaler som omfattes av definisjonen i § 17-1, jf. merknadene til denne bestemmelsen. Samtykke kan altså gis før forhandlingene starter opp, eller i tilknytning til forhandlingene. Samtykke kan også gis

der avtalen er ferdig forhandlet, og altså baseres på et forbehold om samtykke fra departementet.

Departementet foreslår at det etter søknad kan gis samtykke til å fravike reglene i §§ 17-4, 17-5 og 17-6, dersom samfunnsmessige interesser tilsier det, og grunneier eller utbygger er enig.

Forslaget er snevrere enn gjeldende § 17-7, som åpner for samtykke til fritak fra hele kapittel 17. Etter forslaget vil det ikke kunnes gis fritak fra saksbehandlingsreglene. Departementet mener saksbehandlingsreglene er viktige garantier for grunneiernes og andre interessers rettssikkerhet, som bør gjelde uansett.

Samtykke til fravik kan som nevnt gis der samfunnsmessige interesser tilsier det. Vurderingen av om det foreligger «samfunnsmessige interesser» må baseres både på tiltakets art, tiltakets omfang og eventuelle særlige forhold ved tiltaket for øvrig. Et vedtak om samtykke til fravik må slik departementet ser det, fattes etter en selvstendig og konkret vurdering av om utbyggingsprosjektet ellers har særskilte trekk som skiller det fra andre utbyggingsprosjekter.

Vurderingen av om det foreligger «samfunnsmessige interesser» må baseres både på tiltakets art, tiltakets omfang og eventuelle særlige forhold ved tiltaket for øvrig. Et vedtak om samtykke til fravik må slik departementet ser det, fattes etter en selvstendig og konkret vurdering av om utbyggingsprosjektet ellers har særskilte trekk som skiller det fra andre utbyggingsprosjekter.

Unntaksbestemmelsen i § 17-7 kan i utgangspunktet ikke benyttes for alminnelige byggeprosjekter, selv om utbyggingspresset eller prosjektet er uvanlig stort. Etter gjeldende rett er fraviksbestemmelsen i første rekke tenkt brukt for tiltak som skiller seg fra vanlig næring- og boligbygging, som arrangering av OL og større utbygginger av industri. Dette må anses som eksempler, og er ment å være en uttømmende liste eller en klar avgrensning av typer av tiltak som har en slik karakter at departementet kan samtykke til å fravike reglene. Det kan ikke utelukkes at det kan forekomme «mindre utbygginger der reglene om utbyggingsavtaler er lite egnet». Departementet mener en mer naturlig forståelse av begrepet er at § 17-7 andre punktum også kan anvendes selv om prosjektet ikke er av en så gjennomgripende karakter for lokalsamfunnet som arrangering av OL eller etablering av store industriprosjekter. *Det kan ikke utelukkes at det kan forekomme «mindre utbygginger der reglene om utbyggingsavtaler er lite egnet». Departementet mener en mer naturlig forståelse av begrepet er at § 17-7 andre punktum også kan anvendes selv om prosjektet ikke er av en så gjennomgripende karakter for lokalsamfunnet som arrangering av OL eller etablering av store industriprosjekter.*

Departementet legger dermed til grunn at det i særskilte tilfeller også vil være adgang til å samtykke til å fravike reglene i kapittel 17 for nærings- og boligutbygging.

Forutsetningen er at det er trekk ved byggeprosjektet som skiller det fra andre prosjekter av ellers sammenlignbar art, og som gjør at reglene om utbyggingsavtaler ikke passer. Det må også være av samfunnsmessig interesse at utbyggingen gjennomføres.

Departementet legger videre til grunn at en søknad om fravik fra reglene om utbyggingsavtaler ikke kan være generell, men må gjelde et konkret byggeprosjekt.

Departementet mener for øvrig at det må være en alminnelig forutsetning at kommunen og utbyggeren er enige om at det skal søkes om samtykke til å fravike reglene. Dette er nå tatt inn i forslaget til ny lovtekst. En sentral begrunnelse for å innføre regler om utbyggingsavtaler var å sikre at kommunenes sterke posisjon i dialogen med utbygger ikke skulle føre til urimelige avtaler. Det klare utgangspunktet må derfor være at kommunen ikke ensidig skal kunne be om at den beskyttelsen reglene gir utbyggere ikke skal gjelde. Departementet anser derfor at det må foreligge et utvetydig samtykke fra utbyggeren.

Videre bør ikke utbyggers samtykke inneholde forbehold som gjør at samtykket kun gjelder under spesielle forutsetninger for kommunens utøvelse av sin myndighet etter plan- og bygningsloven. For eksempel vil en forutsetning om at samtykket kun gjelder hvis prosjektet tillates en viss grad av utnytting eller byggehøyde kunne innebære at departementet i et vedtak etter § 17-7 må legge føringer for innholdet i og gjennomføringen av kommunens planer. Departementet ønsker ikke å legge slike føringer for kommunens beslutninger i kommunale planprosesser, der det klare utgangspunktet er at beslutningen skal fattes av lokale folkevalgte etter en konkret vurdering av lokale forhold. Departementet minner likevel om statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging fastsatt ved kgl.res. 26. september 2014. I pkt. 4.3.1 framgår det at i by- og tettstedsområder og rundt kollektivknutepunkter bør det legges særlig vekt på høy arealutnyttelse, fortetting og transformasjon, og at det i områder med stort utbyggingspress bør legges til rette for arealutnyttelse utover det som er typisk.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

7.1 Konsekvenser av ny hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur

7.1.1 Generelt

Lovforslagene som gjelder planlegging og plangjennomføring i utviklingsområder gjennom bruk av hensynssonen etter kapittel 12A, har som siktemål å øke kommunenes valgmuligheter ved planlegging og gjennomføring av områdeutvikling. Det gjelder ingen plikt for kommunen til å ta hensynssonen i bruk. Dersom kommunen velger å bruke hensynssonen, gir det tilgang til flere alternative planverktøy, men det stiller samtidig krav til kommunen om å invitere til samarbeid, og også selv opptre som en aktiv samarbeidspart, i utviklingsarbeidet. Målgruppene for samarbeidet skal være grunneiere, utbyggere, beboere og andre interesserte i området. Dette forutsetter at kommunen stiller nødvendige ressurser til rådighet for å kunne bidra aktivt i samarbeidet. Loven stiller ikke nærmere krav til hvor intensivt og omfattende samarbeidet skal være. Hvor aktiv kommunen bør være må den følgelig selv vurdere og ta stilling til i det enkelte tilfelle. Målet med samarbeidet er at kommunen skal vedta en plan som er mest mulig omforent blant grunneierne og andre berørte. Dette skal forutsetningsvis bidra til en bedre plan, og en plan som kan gjennomføres raskt og effektivt etter at den er blitt vedtatt. Kommunen må derfor innrette samarbeidet etter kompleksiteten i planarbeidet. Departementet legger til grunn at de ressurser kommunen setter inn i et aktivt samarbeid tidlig i planarbeidet, vil føre til redusert ressursbruk senere når planen skal gjennomføres. Det er dermed ikke gitt at ressursbruken behøver å øke totalt sett når man ser planarbeidet og plangjennomføringen i sammenheng.

For myndighetene kan tiltaket innebære ressursinnsats knyttet til tilpasning til nytt regelverk og håndheving av regelverket, herunder utregning av beregningsgrunnlag, saksbehandling av klager og lignende. Men også for myndighetene kan forslaget gi økt forutsigbarhet og enklere forhandlinger i møte med private grunneiere og utbyggere. I tillegg vil en slik hensynssone gi større grad av sikkerhet rundt at et infrastrukturbehov faktisk kan bli finansiert.

I områder hvor hensynssonen blir brukt, skal grunneiere og festere bli varslet ved planoppstart, og alle berørte aktører skal få en invitasjon fra kommunen om å delta i et

samarbeid om utviklingen av området. Også berørte statlige og regionale myndigheter skal varsles og gis anledning til å delta i samarbeidet. Det kan enten gjelde utarbeiding av en områdeutviklingsstrategi, eller fremstilling av retningslinjer og bestemmelser, for utviklingen av området. Det vil være frivillig å delta, og de ulike aktørene bestemmer selv i hvor stor grad de ønsker å bidra. Samarbeidet skal sikre at de blir involvert og at de får anledning til å komme med innspill og synspunkter før kommunen fatter vedtak eller beslutninger, og det kan gjelde både innholdet i planen og plangjennomføringen.

For aktører i privat sektor (for eksempel grunneiere, eiere av bolig- og næringseiendom og boligbyggere) kan innføring av hensynssonen gi noen kostnader knyttet til å tilpasse seg det nye regelverket. Motsatt kan det gi effektiviseringsgevinster gjennom enklere forhandlinger og større forutsigbarhet om størrelsen på infrastrukturbidraget, som igjen kan gi raskere reguleringsprosesser og færre reguleringsplaner som ikke gjennomføres. Dette vil komme de private aktørene til gode.

Innføringen av ny hensynssone kan ha positive konsekvenser for samfunnet, ved effektivisering av bygg- og infrastrukturutviklingen. Spesielt det forhold at et utbyggingsområde kan gjøres byggeklart tidligere enn i dag gjennom forskuttering med liten risiko for økonomisk tap, er gunstig. Det kan igjen gjøre at nye bygg kan ferdigstilles raskere og gi mer helhetlig infrastruktur i utbyggingsområder.

7.1.2 Virkninger knyttet til plangrunnlag, tidlig planlegging og klagebehandling

I dag består kommuneplanen både av en samfunnsdel og en arealdel, hvor vurdering av utbyggingsbehov og finansiering av infrastruktur allerede er en sentral del av plangrunnlaget. Ettersom arealplanprosessen etter plan- og bygningsloven også i dag bygger på en omfattende utredning, samordning og høringsprosess, kan beslutningen om å innføre en hensynssone med grunneierfinansiering av infrastruktur integreres i kommuneplanprosessen.

Den største forskjellen fra dagens praksis vil være hvilket tidspunkt planleggingen av infrastruktur slår inn for kommunene som ønsker å benytte seg av hensynssonen. Innføring og bruk av hensynssonen vil kunne gi flere oppgaver til kommunene i planprosessen sammenlignet med i dag, men vil samtidig kunne redusere oppgavene knyttet til gjennomføringsfasen.

Det er vanskelig å anslå kostnaden for kommunen ved å benytte hensynssonen da mange kommuner allerede gjør tilnærmet tilsvarende prosesser i dag, mens andre må gjøre større omlegginger av arbeidet med plangrunnlag.

Siden bruk av hensynssonen er frivillig, legger departementet til grunn at hensynssonen kun benyttes der kommunen ser seg tjent med ordningen. Kommunen vil kunne kreve alle sine utgifter dekket gjennom kostnadsbidraget.

Statsforvalteren skal prøve om innholdet i vedtatt reguleringsplan ligger innenfor lovens rammer (rettsanvendelsesskjønnet) og om saksbehandlingsreglene i plan- og bygningsloven med forskrifter er fulgt. Beregning og fordeling av kostnader til infrastruktur er rettsanvendelsesskjønn. Kommunens valg av arealformål og hensynssoner samt om et areal skal reguleres, anses som fritt skjønn. Ved overprøving av kommunens frie skjønn, skal klageinstansen legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret, jf. forvaltningsloven § 34. Innføring av en hensynssone vil innebære flere oppgaver for statsforvalteren i form av behandling av flere klagesaker knyttet til nye elementer i reguleringsplaner (beregning og fordeling av kostnader til infrastruktur). Det gjelder også der det blir fastsatt bestemmelser om dette i kommuneplanens arealdel. Klageadgangen vil dermed styrke rettssikkerheten til de berørte partene. Departementet vil også vurdere om enkelte av oppgavene knyttet til samtykke med hjemmel i lovforslaget skal delegeres til statsforvalteren.

Samfunnsøkonomisk analyse (2021) anslår imidlertid at den samlede ressurskostnad knyttet til klagesaker vil være relativt lav. Departementet legger derfor til grunn at statsforvalteren kan utføre dette arbeidet innenfor gjeldende budsjettammer.

Bruk av hensynssonen skal være frivillig for kommunene, og det vil være opp til kommunene å vurdere om de er tjent med å benytte finansieringsmodellen.

Departementet legger til grunn at det kun er kommuner som vurderer ordningen som lønnsom, som vil benytte den. Det legges derfor til grunn at endringene ikke medfører merkostnader for kommunene som må kompenseres over statsbudsjettet.

7.1.3 Virkninger forbundet med opplærings- og tilpasningskostnader til nytt regelverk

Innføring av den nye finansieringsmodellen vil gi noe opplærings- og tilpasningskostnader for kommunene og statsforvalterne. Samfunnsøkonomisk analyse (2021) anslår at om lag en tredjedel av kommunene vil ta i bruk en hensynssone om grunneierfinansiering av infrastruktur, og anslår opplæring- og tilpasningskostnader til om lag 10 millioner kroner samlet for kommunene. Grunneiere, eiendomsutviklere og utbyggere må også tilpasse seg nye lover og forskrifter. Dette vil normalt innebære en kostnad for denne gruppen. Samtidig kan en hensynssone bidra til å gjøre det lettere å tolke lovreguleringen av infrastrukturbidrag. Samfunnsøkonomisk analyse (2021) har

vurdert at denne konsekvensen av ressursbruk for utbyggere ved tilpasning til nytt lovverk er liten.

7.1.4 Effektivisering av gjennomføringsprosessen

Innføring av en hensynssone vil bidra til å effektivisere dagens forhandlinger om utbyggingsavtaler, og alle involverte aktører vil spare tid på dette. Både utbyggere og kommunene bruker i dag mye tid og ressurser og ekstern bistand i forhandlingsprosessene. En hensynssone vil forenkle prosessen fordi både infrastrukturbehovet og kostnadsbidraget er avgjort allerede i arealplanen. Det kan fortsatt være behov for supplerende avtaler ved realopparbeidelse. Dette vil likevel være mindre tidkrevende enn dagens forhandlinger fordi kostnadsrammen for avtalen er avklart gjennom beregningsgrunnlaget for de samlede estimerte kostnadene for infrastrukturutbyggingen.

7.1.5 Fleksibilitet ved fastsettelse av infrastrukturbehov og kostnadsbidrag

Tidlig fastsetting av behov for infrastruktur, herunder også krav til utforming, kan innebære mindre fleksibilitet for kommunene. I dag avgjøres omfang og kvalitet av utbyggers forpliktelse først ved inngåelsen av en utbyggingsavtale. Dette gir en viss fleksibilitet for kommunen, selv om infrastrukturen følger av arealplanen. Denne fleksibiliteten vil bli mindre med en hensynssone.

Hensynssonen vil likevel gi kommunene et fleksibelt verktøy, men på en annen måte enn etter dagens regelverk. Forslaget innebærer også en større grad av sikkerhet for finansiering av infrastrukturen gjennom blant annet færre gratispassasjerer.

7.1.6 Økt forutsigbarhet

En hensynssone vil bidra til økt forutsigbarhet rundt infrastrukturbidraget. For utbygger vil økt forutsigbarhet redusere risikoen og usikkerheten knyttet til deres spesifikke byggeprosjekt. Det vil gi en direkte gevinst i form av reduserte kostnader med innhenting av informasjon og kartlegging av potensielle infrastrukturbidrag.

Samfunnsøkonomisk analyse AS (2021) har vurdert at når utbyggere på et tidligere tidspunkt gjøres kjent med infrastrukturbidraget, vil det bli lettere å ta hensyn til dette i tomteprisene. De mener videre at dette til en viss grad kan bidra til å avlaste presset på boligprisene, ved at opprinnelig tomteeier i større grad bidrar. Økt forutsigbarhet kan også gi gevinster for kommunene, som får anledning til å sikre en sammenhengende

utbygging av infrastruktur uavhengig av igangsettelsestidspunktet for annen utbygging i planområdet.

Risiko og usikkerhet er generelt en stor samfunnsøkonomisk kostnad. Ved at det er kjent hvilket infrastrukturbidrag som ligger til grunn i forkant av beslutningen om å investere i en tomt eller igangsette en utbygging, vil utbygger få et bedre beslutningsgrunnlag. Dette igjen kan føre til mer effektiv allokering av kapital.

Samfunnsøkonomisk analyse (2021) har vurdert at virkningen av økt forutsigbarhet vil være positiv ved innføring av en hensynssone.

7.1.7 Flere reguleringsplaner gjennomføres

Det er i dag mange reguleringsplaner som sendes inn til kommunene som ikke gjennomføres. Dette koster både kommunen og den enkelte utbygger tid og penger. En samordnet finansieringsmodell vil gi bedre kobling mellom planlegging, plangjennomføring, byggesak og finansiering, både for kommunene, eiendoms- og byggeaktører og for samfunnet som helhet. En hensynssone om grunneierfinansiering av infrastruktur vil også redusere utfordringer med gratisspassasjerer, og uenigheter mellom grunneiere skal avklares og forsøkes løst tidlig. Dette er elementer som kan bidra til at flere planer blir gjennomført. Samfunnsøkonomisk analyse (2021) har vurdert at samlet er omfanget av virkningen middels positivt.

Hensynssonen er et verktøy som også vil sikre effektivisering av bygg- og infrastrukturutviklingen og reduserer forsinkelser i fremtidige utbyggingsprosjekt. I en rapport fra Rambøll og Samfunnsøkonomisk analyse fra 2021 skriver de at intervjuobjekter i de fleste kommunene har trukket fram at finansiering og bygging av offentlig infrastruktur tar lang tid, og er en viktig begrensning for gjennomføring av planer.

Forsinkelser i et prosjekt gir et direkte samfunnsøkonomisk tap ved at verdiene av prosjektet ikke kan hentes ut de første årene. I tillegg er det kostnader forbundet med at areal er bundet opp i planer med usikker gjennomføring. Beboere vet ikke når planene gjennomføres, eller om de overhodet blir gjennomført. For grunneiere og utbyggere begrenses den reelle råderetten over egen eiendom, både ved eget bruk og som salgsobjekt. For kommunen vil manglende gjennomføring skape problemer i den helhetlige planleggingen, og kan bidra til ytterligere prispress i området. For prosjekteier påføres kostnader i form av økt kapitalbinding og usikker planleggingshorisont, jf. rapport fra arbeidsgruppe under Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2021 som utredet forbedringer i reglene om urbant jordskifte mv.

Forslaget om at private som forskutterer for å etablere infrastruktur skal få dekket sine finansieringskostnader og renteutgifter fra kommunen, vil gjøre det mer attraktivt for dem å bidra til tidlig etablering av infrastruktur. Dette vil blant annet bidra til at boligbygging kan komme raskere i gang enn i dag. Finansieringskostnadene og renteutgiftene skal senere dekkes inn igjen av kommunen gjennom kostnadsbidragene som grunneierne og utbyggerne innbetaler til kommunen ved igangsettingstillatelse. Det er et krav at privat forskuttering bare kan avtales dersom det fører til økt fremdrift i utbyggingen. Departementet legger derfor til grunn at gevinsten ved at byggeprosjekter kan komme tidligere i gang, langt på vei vil oppveie kostnadene for utbyggerne.

7.1.8 Sammenstilling av de samfunnsøkonomiske virkningene

Kostnadene ved å utforme beregningsmodeller og plangrunnlag for høringsforslaget i 2021 var beregnet til 12 millioner kroner (inkludert skattefinansieringskostnad). Departementet mener den reviderte finansieringsmodellen blir mindre arbeidskrevende for kommunen ved at den blir enklere å etablere og administrere. Departementet mener derfor at beregningen fra 2021 fortsatt kan legges til grunn, selv om det er innført krav om periodevis oppdatering av kostnadsbidraget hvert femte år.

Av de ikke-prissatte virkninger er effektivisering av forhandlinger og økt forutberegnelighet positive gevinster for samfunnet. Samtidig bidrar tiltaket til at det blir utarbeidet og vedtatt færre reguleringsplaner som ikke er gjennomførbare. På kostnadssiden trekker opplæringskostnader og økte, løpende plankostnader, herunder kostnader til beregning av infrastrukturkostnader og flere klagesaker, den samfunnsøkonomiske nytten noe ned. Samlet sett vurderes de ikke-prissatte virkningene til å ha klart høyere samfunnsøkonomisk nytte enn uten lovendringen, og tiltaket vurderes som samfunnsøkonomisk lønnsomme.

Siden bruk av hensynssonen er frivillig, vil det være opp til kommunen om den ser seg tjent med å benytte modellen. Departementet legger til grunn at kun kommuner som vurderer ordningen som lønnsom vil benytte den. Den samlede vurderingen fra departementet er at fordelene ved den foreslåtte hensynssonen oppveier ulempene, og at dette vil være et verktøy som vil bidra til effektivisering av områdeutvikling etter plan- og bygningsloven. Det kan igjen gjøre at nye bygg kan ferdigstilles raskere og gi mer helhetlig infrastruktur i utbyggingsområder. Raskere boligbygging kan redusere tregghet på tilbudssiden i boligmarkedet, som kan dempe presset på boligprisene og bidra til et velfungerende boligmarked.

7.1.9 Særskilt om grunneierfinansiert flytting av eksisterende infrastruktur for å frigjøre areal til utbyggingsformål

Det er en forutsetning for forslaget at grunneiere eller utbyggere som får frigjort areal til utbygging betaler alle kostnader knyttet til flyttingen av infrastrukturen. Infrastruktureier skal således få dekket sine kostnader både til selv flyttingen og reetableringen av infrastrukturen på en ny lokasjon. Der flyttingen innebærer at det forskutteres reinvesteringskostnader, er det kostnadene ved fremskynding av reinvesteringen som er utgangspunktet, se omtalen av kontrollforskriften for nettvirksomhet ovenfor. Kommunen skal fullt ut få dekket sine kostnader til å administrere ordningen med å koordinere finansieringen av flyttingen av infrastrukturen. Det er en forutsetning av utbyggingen er i stand til å bære alle kostnadene. Til syvende og sist er det de som i siste instans nyter godt av flyttingen som må bekoste utgiftene, og utgiftene bakes således inn i kjøpesummen som boligkjøpere eller kjøpere av næringsbygg må betale. For kommunen og samfunnet vil det være en fordel at areal som ellers ikke kan bygges ut, kan bygges ut. I områder med knapphet på byggetomter vil dette kunne være et viktig bidrag for eksempel for økt boligbygging.

7.2 Konsekvenser av endringer i reglene om utbyggingsavtaler

Departementet ser at det fortsatt vil være behov for å benytte tradisjonelle utbyggingsavtaler i områder der det ikke er besluttet å bruke en områdemodell. Det er identifisert flere utfordringer med dagens regelverk, og det er derfor foreslått enkelte presiseringer og justeringer i dagens regler for utbyggingsavtaler.

Presiseringer og justeringer av dagens regler for utbyggingsavtaler kan få konsekvenser for flere aktører i samfunnet, både private aktører og myndighetene. For privat aktører (for eksempel grunneiere, eiere av bolig- og næringseiendom og boligbyggere) kan dette gi noen kostnader knyttet til å tilpasse seg justeringene i regelverket, disse virkningene vurderes til å være lave. Samtidig kan tydeligere regler gi effektiviseringsgevinster gjennom enklere forhandlinger ved inngåelse av utbyggingsavtaler og større forutberegnelighet om størrelsen på bidraget.

For myndighetene kan endringene innebære noe økt ressursbruk tidligere i planarbeidet. Blant annet forutsetter endringsforslaget en klarere vurdering av sammenhengen mellom utbyggingen og bidraget til infrastruktur enn det som følger av dagens praksis. Men også for myndighetene vil presiseringene gi økt forutberegnelighet og enklere forhandlinger i møte med private grunneiere og utbyggere.

Presisering og justeringer av dagens regler kan også ha positive konsekvenser for samfunnet for øvrig. En mer forutsigbar og effektiv byggeprosess gi flere bygg på sikt. Samlet sett vurderer departementet at virkningene av endringsforslaget er positive, men begrenset i omfang.

8 Merknader til lovforslaget

Til § 11-8 tredje ledd bokstav a andre ledd

Det er foretatt en språklig forbedring ved at «og/eller» er endret til «eller». Endringen har ingen rettslig betydning.

Til § 11-8 tredje ledd bokstav b

Endringen utvider adgangen til å gi bestemmelser om infrastruktur slik at den samsvarer med § 12A-2 første ledd bokstav b. Se merknadene til denne.

Til § 11-8 tredje ledd bokstav e

Bestemmelsen henviser til § 11-8a, som gir nærmere bestemmelser om det som gjelder for de ulike planleggingsformål og særskilte gjennomføringsvirkemidler, krav til saksbehandling mv.

Til ny § 11-8a

Første ledd. Bestemmelsen er ny. Siktemålet med den nye hensynssonen er å samle et sett med relevante virkemidler for planlegging og plangjennomføring for bytransformasjon og annen områdeutvikling i én bestemmelse. Innholdet består av en «meny» med virkemidler som kommunen kan velge å benytte seg av ut fra hva som anses mest hensiktsmessig i det enkelte tilfelle. Kommunen kan velge om den vil nøye seg med retningslinjer eller benytte bindende bestemmelser. Hensynssonen skal være kartfestet, og angi de hensyn og restriksjoner som har betydning for bruken av arealet. Hensynssonen skal gi en felles ramme for planlegging, gjennomføring og virkemiddelbruk. Den bindende virkningen av sonen avklares således gjennom de bestemmelser som knyttes til den. Selv om retningslinjer ikke er bindende, skal de gi et bedre og mer helhetlig grunnlag for den avveining som kommunen skal foreta innenfor rammen av disse i den etterfølgende planleggingen.

Alle de tidligere elementene i hensynssonen etter § 11-8 tredje ledd bokstav e er videreført i den nye hensynssonen. Det kan fortsatt gis bestemmelse om felles planlegging, omforming og fornying, og bruk av særlige samarbeids- eller eierformer. Begrepet «særskilte gjennomføringsvirkemidler» er videreført, og omfatter som tidligere

urbant jordskifte og ekspropriasjon. Mens disse gjennomføringsvirkemidlene tidligere kun var omtalt i lovforarbeidene, er de nå uttrykkelig nevnt i bestemmelsen.

Det er lagt nye elementer til hensynssonen som gjelder samarbeid, fastsetting av områdeutviklingsstrategi, retningslinjer bestemmelser om infrastruktur. Begrepet «fortetting» er nytt. Det er lagt til et nytt tredje gjennomføringsverktøy i bokstav e om grunneierfinansiering av infrastruktur.

Det er ikke gitt noen generell tidsbegrensning på virkningen av hensynssoner. De vil på samme måte som for arealformål gjelde inntil de blir endret eller fjernet i kommuneplanens arealdel, eller blir erstattet av reguleringsplan. For hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur gjelder en særskilt tidsbegrensning på 20 år, jf. § 12A.1 første ledd bokstav e. Det er dessuten gitt samordningsbestemmelser mellom arealdelen og reguleringsplan i § 12A-4. Siden krav om finansiering av infrastruktur er av vesentlig betydning for grunneiere og festere i planområdet å kjenne til, er det blant annet innført en utvidet varslingsplikt, regler om klageadgang for grunneier og utbygger mv.

Bokstav a hjemler å gi bestemmelse med krav om felles planlegging for flere eiendommer, omforming og fornyelse, og bruk av særlige samarbeids- eller eierformer. Det er nå særskilt presisert at hensynssonen også omfatter fortetting. Kravet om felles planlegging medfører at private innenfor et område i tilfelle må samarbeide om utarbeiding av felles forslag til reguleringsplan. En vil da få en samtidig planavklaring for et planområde som omfatter flere eiendommer. I kommuneplanens arealdel eller områderegulering vil hensynssonen fortetting, omforming og fornyelse kunne brukes for å angi områder hvor det skal skje en målrettet og særskilt områdevis planlegging og gjennomføring for å omdanne, fornye eller videreutvikle et område. Dette er ønskelig i mange tettstedsområder for å motvirke videre spredning av bebyggelsen og utnytte arealet på en bedre måte. Det er mest aktuelt å nytte hensynssonen i bebygde områder som skal gis en ny og annen bruk, med en mer intensiv utnytting enn tidligere. Hensynssonen kan også brukes der det er aktuelt å omforme og fornye andre typer arealer, bygninger og anlegg, for eksempel fortetting i eksisterende hytteområder.

Bokstav b hjemler å gi bestemmelse til infrastruktur innenfor hensynssonen som nevnt i § 11-8 tredje ledd bokstav b.

Bokstav c hjemler å gi bestemmelse om bruk av jordskifte ved fortetting, omforming og fornyelse for å fastsette fordelingsordning. Kommunen definerer områder som skal omfattes av en samlet planprosess i omformings- og fornyelsessammenheng.

Bokstav d hjemler å gi bestemmelse om bruk av ekspropriasjon i hensynssonen til gjennomføring av reguleringsplan. Kommunen kan for eksempel fastsette at den vil bruke ekspropriasjon dersom grunneiere i området ikke klarer å bli enige om en felles utbygging i henhold til planen. Siktemålet med bestemmelsen er å skape forutsigbarhet for grunneierne i utbyggingsområdet og at kommunen – dersom det blir nødvendig - er berett til å anvende ekspropriasjon for å gjennomføre planen og beslutter dette med hjemmel i § 16-2.

Bokstav e. Bestemmelsen fastsetter at kommunen, gjennom en hensynssone fastsatt i kommuneplanens arealdel med hjemmel i kapittel 12A, kan kreve at grunneiere skal betale for infrastruktur som er nødvendig for utbyggingen innenfor hensynssonen. Hensynssonen kan også først fastsettes i reguleringsplan. Betalingsforpliktelsen overfor grunneierne oppstår dels ved at kommunen legger en hensynssone over et utbyggingsformål i arealdelen, og dels ved at det gis juridisk bindende bestemmelser til hensynssonen. Hensikten med henvisningen i bokstav e til kapittel 12A er å forenkle og unngå likelydende bestemmelser om finansieringsordningen to steder i loven. Ordlyden «krav om grunneierfinansiering av infrastruktur» er noe unøyaktig, siden kravet også kan rettes mot festere og utbyggere. Begrepsbruken i lovforslaget må ses som en kortform. Saksbehandlingsreglene er langt på vei de samme for denne hensynssonen som for andre hensynssoner. Det innebærer at reglene om varsling, medvirkning, høring og offentlig ettersyn skal følges før hensynssonen kan vedtas. Det er imidlertid gitt særbestemmelser i § 12A-4 som regulerer forholdet mellom kommuneplanens arealdel og reguleringsplan. Det er blant annet her gitt bestemmelse om utvidet varsling av grunneiere og utbyggere når kostnadsbidraget fastsettes til hensynssone i kommuneplanens arealdel. Kommunen har stor valgfrihet når det gjelder systematikk i bruken av hensynssonen i et utbyggingsområde. Kommunen kan velge å ta hensynssonen inn i kommuneplanens arealdel, enten i forbindelse med rulleringen av denne, eller gjennom en særskilt endring utenom rulleringen. Kommunen kan også ta hensynssonen inn i en kommunedelplan. Kommunen kan dessuten velge å kun ta hensynssonen inn i en områderegulering eller detaljregulering, uten å ta den inn i arealdelen først, jf. ordet «kan» i første ledd første punktum. Normal rekkefølge vil imidlertid være at en detaljregulering med hensynssonen blir vedtatt etter at den er innført enten i arealdelen eller i områderegulering. Valgene vil avhenge av hva kommunen finner mest hensiktsmessig. Kommunen må imidlertid alltid fastsette hensynssonen i reguleringsplan om den skal danne grunnlag for et betalingskrav, med mindre den tillater utbygging med grunnlag i arealdelen uten reguleringsplan, jf. § 11-10 nr.1. I slike tilfeller må kommunen gi bestemmelser etter § 12A-2 første ledd til

hensynssonen i arealdelen. I reguleringsplan kan hensynssonen fastsettes enten i områderegulering eller detaljregulering, eller begge steder.

Andre ledd. Kommunen kan gi retningslinjer til hensynssonen om fortetting, omforming, fornyelse og om bruk av gjennomføringsvirkemidler. Dette innbefatter dermed å gi retningslinjer om selve plangjennomføringen. Det kan gis retningslinjer til gjennomføringen av planen selv om kommunen ikke vil benytte de særskilte gjennomføringsvirkemidlene. Retningslinjene bør være tydelige, kortfattede og poengterte. De bør ha mer form som et direktiv for å gi effektiv styring, enn som en forklaring. Hvis retningslinjene ikke følger opp en områdeutviklingsstrategi etter andre ledd andre punktum, kan kommunen eventuell gi utfyllende veiledning til retningslinjene som «forklarer» bakgrunn og innhold. Ellers er det naturlig at retningslinjene omtales nærmere i strategien. Retningslinjene kan for eksempel inneholde de rammer og hensyn som skal ivaretas i den senere planleggingen av området, som tidshorisont og prioriteringer i utbyggingen. De kan angå utformingen av etterfølgende detaljreguleringer, soneinndeling, rekkefølgekrav, bruk av arealformål og bestemmelser, tomteutnyttelse, utbyggingsvolum, miljøkvaliteter, forhold av betydning for barn og unge. Retningslinjene kan også angi i hvilke situasjoner kommunen skal ta i bruk urbant jordskifte eller ekspropriasjon for å sikre en effektiv plangjennomføring. Retningslinjene vil bidra til å skape forutsigbarhet for grunneiere og utbyggere innenfor hensynssonen.

Tredje ledd innebærer at kommunen kan fastsette en områdeutviklingsstrategi for hensynssonen. Strategien skal omtale rammer og hensyn som skal ivaretas ved den etterfølgende planleggingen av området, det vil si område- eller detaljreguleringer. Det vil være mest praktisk å utarbeide en slik strategi på kommuneplannivå. Strategien skal være et eget dokument som springer ut av samarbeidet mellom kommunen og de ulike aktørene innen utviklingsområdet, herunder beboerne. Utarbeidelse av et eget strategidokument er særlig aktuelt i større utviklingsprosjekter, som for eksempel omfatter en bydel, et større tettsted eller kollektivknutepunkt. Det kan imidlertid også brukes i mindre prosjekter.

Strategien må ta høyde for at utviklingen av området kan ta langt tid, for eksempel 20 år. Ved utvikling av mindre områder, som for eksempel et kvartal, et lite knutepunkt eller mindre tettsted, vil det kunne være tilstrekkelig å utarbeide retningslinjer etter tredje ledd, det vil si utelate en områdeutviklingsstrategi og heller lage en områderegulering.

En områdeutviklingsstrategi vil ikke være rettslig bindende for utbygging innenfor hensynssonen.

Den vil innholdsmessig kunne likne på en vanlig planbeskrivelse, men kan fremstå mer som et visjonsdokument. Et slikt dokument skal utfordre bestående arealdisponering, bokvalitet mv., mobilisere til kreativitet og engasjert i den fremtidige utviklingen av området, og forklare hvorfor det er viktig å gjøre endringer. Strategien bør vise forbedringspotensialet og være konkret på hvordan viktige samfunnsverdier best kan realiseres. Strategien kan være ambisiøs, og bør fremstå som inviterende til samarbeid og felles innsats for å oppnå ønsket utvikling. Strategien skal omtale de rammer og hensyn som skal gjelde for utviklingen på kort og lang sikt, herunder det overordnede plangrepet, og disse elementene kan oppsummeres gjennom retningslinje etter tredje ledd.

Når strategien er vedtatt, vil den være retningsgivende for behandlingen av forslag til detaljreguleringene for de enkelte eiendommene innenfor hensynssonen, og gjøre det mulig for kommunen å vurdere om de er i tråd med den ønskede utviklingen av området. Dersom strategien i tilstrekkelig grad klargjør de rammer og hensyn som skal ivaretas ved den etterfølgende detaljplanleggingen av området, vil behovet for områderegulering kunne falle bort. En områdeutviklingsstrategi vil egne seg best der forholdene ligger til rette for å gå direkte til detaljregulering, det vil si der det ikke er behov for en områderegulering som skal sikre et helhetlig grep om infrastrukturen i området, og erverv av arealer til infrastrukturen gjennom ekspropriasjon.

Bestemmelsene om høring i §§ 11-14 og 12-10 første ledd vil gjelde for behandlingen av utkastet til områdeutviklingsstrategi eller endringer i denne, jf. at strategien skal gis «til hensynssonen». Dette vil sikre at berørte statlige og regionale myndigheter, og andre berørte, får anledning til å uttale seg til utkastet.

Fjerde ledd. Det følger av *første og andre punktum* at kommunen skal være en aktiv samarbeidspart og legge til rette for samarbeid med ulike interessegrupper og aktører som blir berørt av en områdeutvikling. Bakgrunnen for dette er at planlegging i krevende utviklingsområder fordrer samarbeid om planløsning og gjennomføring av felles utbygging, infrastruktur, tiltak og drift for flere eiendommer sett under ett. Siktemålet med samarbeidet skal være å styrke planleggingen av nye bysentra eller tettsteder gjennom å tilrettelegge for samarbeid som medfører gode, effektive og målstyrte prosesser og resultater. Tradisjonelt har det blant annet svekket gjennomføringen at planarbeidet ikke har omfattet analyser av om planen er realiserbar, det vil si om utbyggingsrammene for eksempel kan dekke bygge- og tomtekost inkl. evt. rekkefølgekrav. Et aktivt samarbeid skal følgelig dels legge grunnlaget for en god planutforming, men også legge til rette for en effektiv

plangjennomføring etter at planen er vedtatt. Samarbeidet bør bidra til å etablere felles forståelse mellom aktørene og redusere faren for konflikt både under arbeidet med å fremstille planen, og etterpå når planen skal gjennomføres. Med aktivt samarbeid siktes det til at kommunen skal ta initiativ til å etablere gode arenaer, gjerne i form av et mer fast og formalisert samarbeid enn det som er vanlig ved planlegging, for eksempel samskaping, bruk av egne arbeidsgrupper og såkalt ByLab. Særlig ved større områdeutviklingsprosjekter, er endringer krevende og de møter mye motstand. Samarbeidet og aktivitetsnivået må derfor skaleres etter vanskelighetsgrad og kompleksitet, og dette gjelder særlig der det er mange grunneiere eller mye motstand blant beboere i området. Dersom kommunen selv har eiendom innenfor området, kan kommunen bruke rollen sin som grunneier i et samspill med andre grunneiere for å sikre en bedre tomtearrondring eller makeskifte. Kommunen kan også ta initiativ til å etablere et felles tomteselskap mellom grunneierne. Kommunen bør spille på sin rolle og kompetanse som samfunnsutvikler innenfor en rekke ulike sektorer i samarbeidet, for eksempel skole, helse, park og idrett. Kommunen kan også bidra med finansielle midler for å lette samarbeidet og plangjennomføringen.

Tredje og fjerde punktum regulerer nærmere hvordan kommunen skal behandle innkomne innspill i samarbeids- og medvirkningsprosessen. Hensikten med bestemmelsen er å sikre at kommunestyret får et bedre grunnlag for å vurdere planforslaget, og at en unngår at usikkerhet og kritikk fra berørte innbyggere og andre som ikke er fornøyd med planforslaget og medvirkningsprosessen. Slik kritikk sent i planbehandlingen kan vanskeliggjøre den politiske behandlingen. Planer som gjelder fortetting, transformasjon og omforming, med bruk av særskilte gjennomføringsvirkemidler, er ofte mer komplekse og krevende å gjennomføre. Skal en lykkes med en god plangjennomføring, er det derfor nødvendig at kommunen har tatt hensyn til gjennomføringen allerede ved utformingen av planen. Kommunestyret skal derfor bli særskilt orientert om utfordringene og håndteringen av disse i saksframlegget. Dersom plangjennomføringen er utførlig omtalt i planbeskrivelsen, jf. § 4-2, er det tilstrekkelig med en henvisning til dette i saksframlegget.

Til § 11-17 nytt andre ledd

Bestemmelsen åpner for at kommunen kan bestemme at de enklere saksbehandlingsreglene i § 12A-12 for endring av bestemmelser om grunneierfinansiering av infrastruktur skal gjelde i stedet for reglene om full planbehandling etter § 11-17 første ledd. Bestemmelsene som kan endres på denne måten er kun de som gjelder hensynssone med krav om grunneierfinansiering av

infrastruktur. Kommunen kan følgelig ikke anvende § 12A-12 til å gjøre endringer for eksempel i utformingen av hensynssonen, det vil si justering av størrelse og plassering av denne, arealformålene innenfor hensynssonen eller utnyttingsgrad. Slike endringer krever full planbehandling etter § 11-17 første ledd.

Til § 12-6

Første punktum er utvidet til også å omfatte hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur. Endringen skal sikre at de hensyn og restriksjoner som er fastsatt for hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur på kommuneplannivå, videreføres og blir lagt til grunn ved utarbeiding av reguleringsplan. Bakgrunnen for dette er at innkreving av grunneierbidrag til infrastruktur alltid skal skje med grunnlag i reguleringsplan. Det er tilstrekkelig at hensynssonen tas inn i reguleringsplan. Av forenklingshensyn, og for å unngå unødvendig dublering, er det ikke krav om at det må gis bestemmelser til hensynssonen i reguleringsplanen, dersom det er gitt bestemmelser i kommuneplan. Dette gjelder imidlertid bare så langt nødvendige bestemmelsene er gitt til hensynssonen i kommuneplanens arealdel. Jf. § 12A-2, Det bør ikke gis likelydende bestemmelser om kostnadsbidraget i kommuneplanens arealdel og i reguleringsplan, og det bør uansett ikke gis motstridende bestemmelser. Det er uheldig. Dersom det er gitt motstridende bestemmelser, skal den nyeste legges til grunn for vedtak. Se for øvrig § 1-5 andre ledd om motstrid.

Til nytt kapittel 12A

Kapittelet fastsetter noen utgangspunkter og rammer for krav om grunneierfinansiering av infrastruktur i hensynssonen.

Til § 12A-1

Paragrafen beskriver noen grunnprinsipper for krav om grunneierfinansiering av infrastruktur.

Første ledd hjemler adgangen til å fastsette krav om grunneierfinansiering av infrastruktur ved bruk av hensynssoner i arealplan. Med arealplan menes både kommuneplanens arealdel, områderegulering og detaljregulering.

Det er ikke krav om at hensynssonen først må være innarbeidet i kommuneplanens arealdel før den kan tas inn i reguleringsplan. Hensynssonen kan fastsettes direkte både i områderegulering og detaljregulering. Det er opp til kommunen å avgjøre hva som er mest hensiktsmessig. Hensynssonen kan i prinsippet tas inn og gjentas i alle tre plantyper, men det er ikke intensjonen. Dette vil være unødig ressurskrevende og lite

hensiktsmessig i de aller fleste tilfeller. Departementet legger til grunn at det vanlige vil være å innarbeide hensynssonen enten i arealdelen eller en områderegulering, som er strategiske plantyper. Hensynssonen vil derfra legges til grunn ved utarbeiding av detaljreguleringer, og dermed videreføres i disse. Hvorvidt hensynssonen først innarbeides i arealdelen eller i områderegulering beror på en planfaglig og lokalpolitisk vurdering. Dersom det for eksempel er mange eiendommer og store motstridende konflikter mellom grunneierne, kan det bli krevende å utarbeide en områderegulering. På den annen side vil behovet for ekspropriasjon av nødvendig areal til etablering av infrastrukturen, kunne tilsa at det bør utarbeides en områderegulering. Det gir mulighet for at infrastrukturen kan komme på plass tidlig for å gjøre området byggeklart for etablering for eksempel av bolig- og næringsbebyggelse.

Skal hensynssonen fylle sin hensikt, må den i plankartet plasseres over et arealformål som åpner for utbygging. Selv om sonen bare gir uttrykk for at et hensyn skal ivaretas, får sonen faktiske rettsvirkninger ved at det kan gis juridisk bindende bestemmelser til den etter § 12A-2.

Kommunen fastsetter hensynssonens geografiske utstrekning ut fra det som er hensiktsmessig. Med «hensiktsmessig» sikter departementet til at utbygging må ses i sammenheng med behovet for infrastruktur, og at infrastrukturen er egnet for formålet med utbyggingen. Kommunen må videre ta hensyn til om utbyggingen er i stand til å bære finansieringen av infrastrukturen som er nødvendig for utviklingen av området, med mindre kommunen er innstilt på å dekke infrastrukturkostnadene selv. Hvis det ikke tas hensyn til omfanget av infrastruktur som skal finansieres av grunneiere eller utbyggere, kan resultatet bli at utbygging innenfor hensynssonen ikke lar seg realisere. Kommunens valg når det gjelder utformingen av hensynssonen, det vil si plassering og størrelse, er underlagt forvaltningens frie skjønn. Utformingen av sonen må likevel gjennomføres på saklig og forsvarlig vis. Ved utformingen må kommunen påse at de eiendommene som bør være med og bekoste infrastruktur som er nødvendig for utbyggingen, faktisk blir omfattet av hensynssonen og dermed skal bidra til finansieringen. Denne vurderingen kan være vanskelig og må bero på et skjønn, og grensen må settes et sted. Det betyr at en grunneier kan komme heldigere ut enn naboen på den andre siden av gaten, men slik må det nødvendigvis bli.

Sonen fastsettes av kommunen som plan- og bygningsmyndighet. Fastsettingen skal ikke gjøres på en måte som forfordeler kommunen som grunneier, på bekostning av andre grunneiere eller utbyggere i området. Kommunen kan ikke favorisere kommunens egne utbyggingsplaner, for eksempel ved at egne eiendommer bevisst

utelates fra hensynssonen for å unngå å måtte bidra til finansieringen av nødvendig infrastruktur for området. Dette vil i så fall være å ta utenforliggende hensyn. Hvorvidt grensen blir overskredet eller ikke, må avgjøres etter de ulovfestede reglene om myndighetsmisbruk i forvaltningsretten.

Når kommunen fastsetter hensynssone etter bestemmelsene i kapittel 12A ekskluderes mulighetene for å inngå utbyggingsavtale med utbyggerne innenfor hensynssonen, jf. forslag til ny § 17-2 tredje ledd. For infrastruktur som er omfattet av kapittel 12A, kan ikke reglene om opparbeidelsesplikt og refusjon anvendes, jf. ny § 18-13. Kommunen må vurdere om refusjonsreglene er et mer hensiktsmessig virkemiddel for etablering av infrastruktur enn finansiering gjennom bruk av hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur. Kommunen må altså avgjøre dette når hensynssonen skal fastsettes.

Bokstav a fastsetter at grunneier eller utbygger er forpliktet til å betale et kostnadsbidrag før byggingen kan starte. De nærmere reglene om oppgjøret framgår av § 12A-6. Begrepet «grunneier eller utbygger» skal fange opp de som har en utbyggingsinteresse innenfor hensynssonen, og dermed vil belaste infrastrukturen. Med grunneier menes også fester. Det er en forutsetning at en utbygger har privatrettslig adgang til å opptre som tiltakshaver. Bestemmelsen legger opp til at det skal betales et kostnadsbidrag til kommunen, men det kan også inngås avtale om at grunneier eller utbygger skal foreta opparbeiding etter § 12A-9. Betalingsforpliktelsen gjelder selv om kommunen skulle komme i skade for å glemme å ta forpliktelsen med i rammetillatelsen, jf. § 12A-6 første ledd.

Bokstav b fastsetter en hovedregel om at betaling av kostnadsbidrag fritar fra rekkefølgekrav for den aktuelle utbyggingen, med mindre kommunen uttrykkelig bestemmer noe annet. Bestemmelsen skal øke muligheten for gjennomføringen av eget prosjekt for grunneier eller utbygger. Bestemmelsen øker også forutsigbarheten, ved at et rekkefølgekrav ikke setter en stopper for en planlagt utbygging, heller ikke hvis det ikke inngår i arealplanen for hensynssonen. Uten slik bestemmelsen ville rekkefølgekrav i kommuneplan eller reguleringsplan fastsatt med grunnlag i §§ 11-9 nr. 4, 12-8 nr. 10 eller 12A-2 første ledd bokstav b være byggehindrende inntil de er oppfylt eller på annen måte ivaretatt. Innbetaling av kostnadsbidrag innebærer i realiteten at en utbygger kan frikjøpe seg fra alle rekkefølgekrav. Dette gjelder også rekkefølgekrav om sosial infrastruktur.

Kommunen kan gjøre unntak fra denne hovedregelen ved å gi bestemmelse til hensynssonen etter § 12A-2 første ledd bokstav h om nærmere angitte rekkefølgekrav

som likevel skal gjelde selv om kostnadsbidraget er betalt. Bestemmelsen må da vise til de aktuelle arealplanene og spesifikt fastsette hvilke rekkefølgekrav som likevel skal gjelde. Grunneier må vente med sin utbygging til rekkefølgekravet er innfridd, eller bortfalt, jf. § 12A-6 tredje ledd. Informasjonen kan være av avgjørende betydning for når en grunneier eller utbygger finner det riktige tidspunktet for å søke om rammetillatelse og betale kostnadsbidraget.

Rekkefølgekrav kan gjelde forhold både innenfor og utenfor den fastsatte hensynssonen i planen. Dette betyr at adgangen til å bygge kan være betinget av forhold utenfor det konkrete planområdet dersom kommunen tar slike rekkefølgekrav med i bestemmelsen. Hovedregelen om frikjøp fra rekkefølgekrav gjelder ikke statlig eller fylkeskommunal infrastruktur uten at det foreligger samtykke fra den berørte myndigheten, jf. § 12A-6 tredje ledd. Se for øvrig merknadene til § 12a-2 første ledd bokstav h nedenfor.

Bokstav c fastsetter en øvre tidsramme for grunneierfinansiering av infrastruktur. Det er ikke gitt noen generell tidsbegrensning på virkningen av hensynssoner verken i kommuneplan eller reguleringsplan. De vil på samme måte som for arealformål gjelde inntil planen blir endret eller opphevet.

For hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur fastsetter bokstav e en særskilt tidsbegrensning på 20 år, med mulighet for forlengelse med inntil 5 år av gangen. Det er ikke mulig å forlenge perioden ut over 10 år til sammen. Bakgrunnen for fristen er at utbyggingen av for eksempel et transformasjonsområde kan pågå i flere tiår. Det er vanskelig å planlegge lang tid frem i tid, og det er en fare for at en ikke treffer samfunnets behov med en rimelig grad av sannsynlighet jo lenger frem en skal planlegge. Det er derfor satt en ytre begrensning som bygger på en antakelse om at 20 år kan være en passende begrensning. Kommunen kan fritt fastsette en kortere varighet på betalingsforpliktelsen enn 20 år. Bestemmelsen åpner for at kommunen, når det nærmer seg utløpet av 20 års perioden, kan vurdere om det gjenstår så vidt mye av gjennomføringen av planen og finansieringen av infrastrukturen, at det er formålstjenlig å forlenge varigheten av finansieringsordningen. Denne muligheten vil også kunne forhindre at utbyggere spekulerer i å vente med sin utbygging til etter at 7 års fristen er utløpt, for å slippe å bidra til finansieringen av infrastrukturen. Fristen kan forlenges også i de tilfeller hvor kommunen har satt den opprinnelige fristen kortere enn 20 år, men den totale varigheten vil da ikke kunne bli 30 år totalt. Adgangen til ekspropriasjon er utvidet til å gjelde hele varigheten av finansieringsordningen, jf. § 12A-1 første ledd bokstav c.

Bokstav d sikrer at eventuelle planendringer som finner sted etter at grunneier eller utbygger har fått rammetillatelse for en omsøkt utbyggingen eller inngått avtale om opparbeidelse av infrastrukturen i forkant av rammetillatelsen, ikke kan påføres ytterligere forpliktelser. De er også beskyttet mot økte kostnader som følge av økt kostnadsbidrag ved den periodevise oppdatering av kostnadsbidraget etter § 12A-5. På den annen side kan de heller ikke nyte godt av et nedsatt kostnadsbidrag. Rammetillatelsen blir som følge av bestemmelsen i bokstav f et viktig skjæringstidspunkt som skal beskytte utbygger fra forpliktelser som det ikke er tatt høyde for i byggeprosjektet. Grunneier eller utbygger er ikke beskyttet mot nye forpliktelser som oppstår som følge av egne forslag til planendringer.

Bokstav e. Forpliktelsene for grunneierne eller utbyggerne i hensynssonen til å betale kostnadsbidrag bortfaller straks infrastrukturen fullt ut er finansiert av innbetalte kostnadsbidrag. Gjenstår det på tidspunktet for rammetillatelse bare et lite restbeløp å betale før de totale infrastrukturkostnadene fullt ut er dekket, skal den aktuelle grunneieren eller utbyggeren bare betale restbeløpet og ikke det fulle kostnadsbidraget som utbyggingen ellers ville utløse. Infrastrukturen kan også bli etablert gjennom avtale om opparbeidelse etter § 12A-9, og derfor benyttes begrepet «dekket» i loven.

Forpliktelsen til å betale kostnadsbidrag bortfaller også når planen eller hensynssonen oppheves. Forpliktelser som framgår av gitte rammetillatelser, vil likevel bestå. Innbetalte kostnadsbidrag kan ikke kreves tilbakebetalt, og en inngått avtale om opparbeidelse etter § 12A-9 vil fortsatt gjelde.

Forpliktelsen til å betale kostnadsbidrag kan også falle bort fordi planen eller deler av den bortfaller som følge av ugyldighet. Hvorvidt dette skal få betydning for gitte rammetillatelser, innbetalte kostnadsbidrag, inngåtte avtaler om forskuddsbetaling eller avtaler om opparbeidelse etter § 12A-9, vil bero på ugyldighetsgrunnene og konsekvensene av disse må vurderes konkret.

Med «fremtidige kostnadsbidrag» menes kostnadsbidrag som ikke allerede er betalt, eller som skal gjøres opp gjennom avtale om opparbeidelse etter § 12A-9, som dermed kommer i stedet for hel eller delvis innbetaling av kostnadsbidrag.

Selv om kommunen glemmer å kreve kostnadsbidraget før den gir igangsettingstillatelsen, vil utbyggerens betalingsforpliktelse bestå fordi betalingsforpliktelsen framgår av bestemmelse etter § 12A-2 første ledd bokstav d og blir ikke etablert gjennom tillatelsen.

Andre ledd fastsetter at § 11-8a også skal gjelde ved utarbeidelse og behandling av en hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur i reguleringsplan. Det må legges til rette for aktivt samarbeid med grunneiere og utbyggere. Dersom hensynssonen er en videreføring i reguleringsplanen fra kommuneplanen, jf. § 12-6 første ledd, er dette likevel ikke nødvendig. Begrunnelsen for dette er å unngå unødig dobbeltarbeid. Er det lagt til rette for samarbeid i forbindelse med utarbeidelsen av en områderegulering, er det heller ikke nødvendig å gjenta dette i en etterfølgende detaljregulering. Det er likevel ikke noe i veien for at kommunen gjør ytterligere fremstøt for økt samarbeid i utviklingsområdet underveis i reguleringsarbeidet om den ser behov for det.

Dersom hensynssonen skal fastsettes i et privat forslag til detaljregulering, jf. § 12-2 andre ledd andre punktum, kan kommunen overlate til forslagsstiller å legge til rette for samarbeidet. Det kan tenkes at det vil være mer effektivt og troverdig om kommunen er den som tilrettelegger for samarbeidet. Dersom den selv velger å engasjere seg i dette arbeidet, kan kommunen innarbeide kostnadene i de samlede estimerte kostnadene for infrastrukturen med hjemmel i § 12A-3 andre ledd bokstav c.

Til § 12A-2

Første ledd. Ved bruk av hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur står kommunen ikke fritt med hensyn til å velge mellom å bare gi retningslinjer eller fastsette bindende bestemmelser. Det skal alltid gis bestemmelser. Dersom kommunen for eksempel gir bestemmelse til hensynssonen om infrastruktur etter

§ 12A-2 første ledd bokstav a, kan den straks begynne å forskuttere for infrastruktur for å gjøre området byggeklart. Også grunneiere og utbyggere kan da forskuttere for infrastruktur, jf. § 12a-9 første og andre ledd. Begrepet i nødvendig utstrekning gir en viss fleksibilitet. I reguleringsplan må kommunen i praksis alltid gi bestemmer som nevnt i bokstavene a til f hvis det ikke er gjort i kommuneplan. Uten slike bestemmelser vil ikke finansieringsordningen virke etter sin hensikt. Kommunen kan imidlertid velge om den vil gi bestemmelser etter bokstav g og h, og andre ledd, eller ikke, da slike bestemmelser ikke er påkrevd.

Bokstav a fastsetter at det skal gis bestemmelse om de ulike infrastrukturtiltakene. Disse kan omfatte både kommunal og fylkeskommunal infrastruktur, samt infrastruktur som private skal etablere, drifte og vedlikeholde, men som kommunen krever skal være tilgjengelig for allmenheten. Hva som er nødvendig infrastruktur til gjennomføringen av planen, avgjøres av kommunen på et planfaglig og lokalpolitisk grunnlag. Vurderingen er

underlagt forvaltningens frie skjønn. Begrepet nødvendig må ses i lys av formålet med finansieringsordningen, som er å gjøre hele den planlagte utbyggingen innenfor hensynssonen byggeklar, på en forsvarlig økonomisk måte for grunneierne og utbyggerne. Det må derfor være saklig sammenheng mellom utbyggingen i hensynssonen og behovet for infrastruktur. Infrastrukturen må enten være til bruk for utbyggingen, eller være til nytte på annen måte. Utbyggingen innenfor hensynssonen må medføre et konkret behov for infrastrukturtiltaket. Infrastrukturen må enten tjene interessene i utbyggingsområdet eller avhjelpe skadevirkninger eller ulemper ved den konkrete utbyggingen. Rammen for hvilken infrastruktur som kan inngå kan ikke være for snever. Det kan tenkes enkelte vanskelige grensedragninger. Det er kun infrastruktur som er nødvendig for utbyggingen innenfor hensynssonen som kan tas med. Dette er for eksempel drikke- og slokkevann, avløp- og overvannsanlegg, veg og fortau, gang- og sykkelveger, men også parker og møteplasser for sosial trivsel, m.m. Anlegg som kun tjener andre områder i kommunen omfattes ikke. Rene gjennomfartsårer faller også utenfor finansieringsordningen, for eksempel en veg mellom to tettsteder i kommunen som går gjennom utbyggingsområdet. En avkjørsel fra denne vil være omfattet av begrepet «nødvendig» hvis den er nødvendig for utbyggingen i hensynssonen.

Nødvendighetskriteriet innebærer at det er en nedre terskel for hvilken infrastruktur som kan tas med i finansieringsordningen, for eksempel ivareta allmenne behov i kommune. Infrastrukturkostnadene skal heller ikke dekke konkrete behov i andre områder i kommunen. Statsforvalteren og domstolene kan prøve dette. Terskelen må vurderes i lys av utbyggingens art og omfang. Kommunen må selv betale den andelen som overskrider behovet. Den nedre terskelen overskrides for det første dersom kommunen tar med infrastruktur som det ikke er rettslig adgang til å ta med eller som ikke er relevant for utbyggingen. Utvidelse av kommunens rådhus vil ikke være relevant, selv om rådhuset ligger innenfor hensynssonen. Det samme gjelder infrastruktur som skal tjene andre områder. En privat forpliktelse til å finansiere infrastruktur kan ikke omfatte annen infrastruktur enn det loven åpner for. Statlig og sosial infrastruktur kan ikke være grunnlag for private bidrag til finansiering av infrastruktur, jf. andre ledd. Statlig infrastruktur kan for eksempel være stamveger og kraftlinjer i sentral- og regionalnettet. Med sosial infrastruktur menes tilbud som skoler, barnehager, sykehjem og liknende, jf. forslag til ny § 17-6. Innholdet i bestemmelsen trekker opp absolutte grenser. Grunneiernes eller utbyggernes bidrag skal gå til å sikre at infrastrukturen opparbeides. Fremtidig drift og vedlikehold av infrastrukturen faller utenfor det bestemmelsen kan regulere. De se nærmere om grensegradningen i merknaden til § 12A-3 andre ledd bokstav a.

Utbygging innenfor hensynssonen kan være avhengig av infrastruktur som ligger utenfor hensynssonen. Det kan for eksempel gjelde etablering eller utvidelse av tilførselsveg eller rundkjøring i et vegkryss som skal øke kapasiteten og bedre trafikksituasjonen til området i hensynssonen. Et annet eksempel er forlengelse, ombygging eller fornyelse av hovedledninger for vann og avløp, eller et underjordisk avfallsnett. Det kan derfor også gis bestemmelse om infrastruktur utenfor hensynssonen. Det er følgelig ikke nødvendig å fastsette en egen hensynssone for slik infrastruktur, eller utvide hensynssonen til å omfatte all infrastruktur. Det viktige er at hensynssonen dekker den utbyggingen som skal finansiere infrastrukturen. Infrastrukturen utenfor hensynssonen må spesifiseres på samme måte som infrastrukturen innenfor hensynssonen, og det kan også være knyttet rekkefølgekrav til den.

Hva som er nødvendig infrastruktur kan også omfatte endringer i eksisterende infrastruktur, for eksempel i form av forbedringer av ulik art, flytting, utvidelse, oppgradering av veganlegg til nødvendig standard for å ta unna økt trafikkmengde som følge av utbyggingen, osv.

Bokstav b setter som krav at kommunen gir bestemmelse med informasjon om type, omfang, kvalitet og standardnivå på infrastrukturen som er nødvendig til gjennomføringen av planen.

Bestemmelsene må være klare og entydige for at det senere ikke skal oppstå tvil om infrastrukturens beskaffenhet. Beskrivelsene må være så fullstendige at den sakkyndige kan gjøre forsvarlige beregninger av samlet estimert kostnad for infrastrukturen, jf. femte ledd. Det er ikke et krav om at det må gis bestemmelser til alle de nevnte kriteriene, jf. formuleringen «i nødvendig utstrekning» i første punktum.

Type infrastruktur kan være vann- og avløpsanlegg, overvannsanlegg, fortau og torg, park osv. *Omfang* kan gjelde utforming, kvantitet, volum, plassering o.l. på infrastrukturen. *Kvalitet* gjelder infrastrukturens beskaffenhet i form av materialer, dybde, stødighet, motstandskraft, evne til å løse oppgaven, hastighet, arkitektonisk utforming, o.a. *Standardnivå* gjelder beskrivelser som kan falle inn under kvalitet, men standardnivå kan også uttrykkes gjennom begreper som tilfredsstillende, godt nok, hylleware, driftssikkert, eller som henvisning til standarder og spesifikasjoner utgitt av Standard Norge eller andre standardiseringsorganer. Beskrivelsen kan gjerne være i form av henvisning for eksempel kommunale normer, for eksempel vegnormaler. Begrepene *byggegrens* og *krav om særskilt rekkefølge for infrastrukturen*, og *forbud eller*

påbud om løsninger, skal forstås slik de vanligvis brukes i plansammenheng, jf. tilsvarende begreper i §§ 11-9 og 12-7.

Bestemmelsen åpner for at det kan stilles minimumskrav eller maksimumskrav, eller angis nøyaktige målekriterier, for eksempel antall kvadratmeter, kotehøyde eller avstand midtlinje veg. Bestemmelsen gir ikke hjemmel til å fastsette krav som stilles i teknisk forskrift til plan- og bygningsloven, for eksempel tekniske krav til konstruksjon, materialer og byggevarer, energikrav mv.

Kommunen kan benytte seg av enkle standarduttrykk for å beskrive type og kvalitet, for eksempel angi at en bydelspark skal ha middels eller høy kvalitet i utforming, utstyr og materialvalg. Denne informasjonen bør suppleres med generelle beskrivelser for at slike standarduttrykk skal få mening. Det er ikke et krav at beskrivelsene skal være så detaljerte at informasjonen samlet sett fremstår som en slags «designhåndbok». Det må forutsettes at sakkyndige har fagkunnskap på infrastrukturområdet og forstår termene som kommunen benytter. Det er bare når det for eksempel er tale om kvalitet ut over det som er vanlig, at dette bør omtales særskilt i beskrivelsen. Dersom annet ikke er nevnt, må det kunne legges til grunn at det er tale om infrastruktur som er vanlig brukt i den aktuelle sammenhengen, på tilsvarende steder eller at det er tale om en vanlig hylleware i markedet.

Hva som er nødvendige krav til infrastrukturen for utviklingen av et område, for eksempel når det gjelder kvalitet og standardnivå, ligger til forvaltningens frie skjønn å avgjøre. Kommunen bør likevel kunne begrunne sine valg nærmere når noen spør om hvorfor den velger uvanlige eller spesielt kostbare løsninger eller metoder.

Bokstav c. Dersom kommunen setter av et areal i plankartet ved bruk av arealformål, vil dette gi nødvendig ekspropriasjonsgrunnlag for erverv av grunn etter § 16-2. Der det ikke ligger til rette for bruk av arealformål for å stedfeste plassering av infrastruktur, kan kommunen i stedet gi bestemmelse om plasseringen. Kommunen kan også bruke bestemmelsesområde i stedet for arealformål for å sette av arealet til infrastruktur. Kommune kan også i bestemmelse fastsette at det i en bygning skal settes av areal til for eksempel en frittstående nettstasjon eller rom i bygning for transformator, som skal ivareta behovet også til omkringliggende eiendommer. En slik plassering av en nettstasjon er ikke uten videre enkelt å anskueliggjøre eller forklare i et plankart. Å gi en bestemmelse til hensynssonen vil derfor kunne være praktisk i enkelte situasjoner.

Bokstav d. Kostnadsbidraget skal knyttes til en kvadratmeter pris for utbyggingens bruksareal, som forkortes «BRA», fastsettes i bestemmelse og vil normalt gjelde for de neste 5 år, jf. § 12A-5. Det totale kostnadsbidraget som skal betales kan dermed enkelt

bli beregnet når det søkes om rammetillatelse, jf. § 12A-6. Beregningsgrunnlaget for formelen framgår av § 12A-3 første ledd.

Med grunnlag i estimatet for de samlede kostnadene skal kommunen kunne regne seg fram til et eksakt kostnadsbidrag. Dette skjer ved å ta de samlet infrastrukturkostnadene og dele på det forutsatte antall kvadratmeter bruksareal (BRA) som planen tillater utbygd innenfor hensynssonen. Dette forutsetter at det er fastsatt en utnyttingsgrad i planen. Estimatet skal utarbeide av sakkyndig, jf. § 12A-3 sjette ledd og er rådgivende for kommunen. Kommunen er derfor ikke bundet av dette ved fastsettingen av kostnadsbidraget. Kommunen kan for eksempel legge til grunn at det er større usikkerhet i beregningene enn det den sakkyndige har lagt til grunn, og legge nye usikkerhetsfaktorer til grunn ved fastsettingen av bidragets størrelse.

Fastsettingen av kostnadsbidraget sikrer at kostnadene til infrastrukturen vil bli fordelt likt på all utbygging innenfor hensynssonen. For å oppnå en mer rettferdig byrdefordeling mellom de ulike grunneierne og utbyggerne i hensynssonen, kan kommunen likevel differensiere kostnadsbidraget i tråd med bestemmelsen i § 12A-A3 tredje ledd, ut fra utbyggingens art og plassering, og bruk og nytte av infrastrukturen.

Kostnadsbidragets størrelse fastsettes som bestemmelse til hensynssonen etter § 12A-2 første ledd bokstav d. Det følger av det forannevnte at det kan fastsettes flere ulike kostnadsbidrag innenfor hensynssonen. Kostnadsbidraget vil fremstå som et fast beløp som skal framgå av rammetillatelsen sammen med opplysninger om det omsøkte tiltakets samlede bruksareal (BRA). Bruksareal er definert i egen standard utgitt av Standard Norge og byggt teknisk forskrift (TEK).

Alle beregninger er undergitt rettsanvendelsesskjønn, og både samlet estimert kostnad for infrastrukturen og beregningen av kostnadsbidragets størrelse ut fra utbyggingsvolumet, kan overprøves fullt ut av statsforvalter ved klage og av domstolene ved søksmål. Dette innbefatter den sakkyndige sine beregninger.

Fordelingen mellom grunneierne og utbyggerne som kan gjøres med utgangspunkt i utbyggingens art eller beliggenhet i hensynssonen, nytte og bruk, er derimot i utgangspunktet undergitt forvaltningens frie skjønn, men både statsforvaltere og domstolene kan prøve lovkravet om at fordelingen ikke fremstår som urimelig tyngende, jf. merknaden til § 12A-3 femte ledd nedenfor.

Kommunen kan fastsette ulik størrelse på kostnadsbidraget i utbyggingsområdet, for eksempel slik at felt A betaler x kr pr. kvm. BRA, mens felt B betaler kr y. Det kan også differensieres for eksempel mellom bolig, næring, industri, lager m.m., ut fra hva som

fremstår hensiktsmessig. For eksempel vil det i mange tilfeller være naturlig at kommunen tar hensyn til at parker og lekeplasser ikke blir like mye benyttet av næringsbebyggelse som av boligbebyggelse. Tilsvarende kan det vurderes om et kostbart parkeringsanlegg som etableres inntil næringsbebyggelse, vil bli så lite brukt av beboere i andre deler av hensynssonen at de ikke bør belastes for kostnadene til anlegget. Differensieringen kan skje på mange måter ut fra de faktiske forholdene. Det kan være behov både for lokale veger i et felt, og en eller flere gjennomfartsveger i hele utbyggingsområdet. Den samlede utbyggingen skal bekoste alle vegene, også der en veg bare betjener en liten del av bebyggelsen. Noen typer gjennomfartsårer faller utenfor finansieringsordningens formål, for eksempel etablering av en veg mellom to tettsteder i kommunen som skal gå i tunnel under utbyggingsområdet. Flytting eller annen omlegging av slike veger kan imidlertid falle inn under ordningen, forutsatt at det nødvendig for å gjennomføre utbyggingen.

Formålet med andre punktum er imidlertid ikke at det skal differensieres i alle tilfeller. Grunneierfinansiering av infrastruktur vil ikke innebære en helt rettferdig fordeling. Det vil bli for ressurskrevende, og kanskje helt umulig i mange tilfeller å oppnå dette. Bestemmelsen åpner imidlertid for å balansere de ulike hensynene for å få et mest mulig korrekt kostnadsanslag for den enkelte utbygging. Samtidig skal bidragene skape forutsigbarhet og redusere behovet for hyppige justeringer i kostnadsbidraget som følge av endrede forutsetninger for planen som vil kreve planendring, og prisutviklingen i markedet knyttet til de ulike infrastrukturtiltakene. Bestemmelsen skal bidra til at det kan bli en rimelig fordeling av kostnadene til infrastruktur mellom grunneierne og utbyggerne i utbyggingsområdet. Fordelingen skjer på skjønnsmessig grunnlag, og vurderingene er undergitt forvaltningen frie skjønn.

Fastsettingen av kostnadsbidraget må for øvrig være i tråd med alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper og ikke i strid med prinsippene om myndighetsmisbruk. Dette innebærer blant annet at fastsettingen av kostnadsbidragets størrelse må være i tråd med prinsippet om forholdsmessighet og forbudet mot vilkårlighet, usaklig forskjellsbehandling og sterkt urimelige vedtak. Disse prinsippene må likevel ses i lys av kompleksiteten i fordelingen av kostnader i et utbyggingsområde, som kan ha relativt stor utstrekning, romme mange ulike byggetiltak og anlegg, og ha mange ulike forutsetninger for å kunne bli realisert. Departementet legger til grunn at bestemmelsen vil være viktig for å hindre at finansieringsordningen kan oppfattes å være en generell skatte eller avgiftsliknende ordning.

Bokstav e fastsetter at kommunen må oppgi en eller flere byggekostnadsindekser i bestemmelse som kostnadsbidraget skal justeres etter over tid. Indeksreguleringen vil løpe helt frem til betalingen faktisk skjer. Dette gjelder selv om kommunen har forsømt å nevne kravet om indeksregulering i rammetillatelsen, jf. § 12a-6 første ledd. For å unngå dobbeltregulering, skal det ikke benyttes flere indekser samtidig som dekker samme tema eller fagområde. SSB har for eksempel byggekostnadsindekser for veganlegg, boliger og rørleggerarbeid i kontor- og forretningsbygg. Det finnes også privat utarbeidede analyseverktøy blant annet for å fremskrive byggekostnads- og produsentprisutviklingen.

Bokstav f fastsetter at kommunen uttrykkelig må ta stilling til varigheten og eventuell forlengelse av forpliktelsen til å bidra med grunneierfinansiering av infrastrukturen. Bestemmelsen må ses i sammenheng med § 12A-1 første ledd bokstav c som setter en begrensning på varigheten av finansieringsforpliktelsen til 20 år, med mulighet for forlengelse. Varigheten etter bokstav g kan således ikke første gang settes lengre enn 20 år, og varigheten kan bare forlenges med 5 år av gangen og ikke ut over 10 år til sammen. Forlengelser innebærer en endring av bestemmelse og skal følge reglene i § 12A-12, jf. § 11-17 andre ledd. Maks grensen gjelder fra første gangs fastsetting av hensynssonen i plan.

Bokstav g. Kommunen må ta stilling til hvor stor andel av kostnadene den eventuelt selv skal dekke, og fastsette dette i bestemmelse. Kommunens andel av finansieringen kan blant annet ha sammenheng med hvor mye av infrastrukturbehovet som kan knyttes – eller ikke kan knyttes – til utbyggingen innenfor hensynssonen. En for høy andel vil kunne komme i strid med § 12A-3 fjerde ledd. Hensikten med bestemmelsen er å etablere notoritet og forutsigbarhet for grunneierne og utbyggerne i hensynssonen. I noen situasjoner vil kommunen måtte bidra med egne midler til finansiering av infrastrukturen i området for å kunne gi bestemmelse om all den infrastrukturen den mener er nødvendig for utbyggingen. Kommunen bør legge opp til at det grunneierne og utbyggerne samlet skal betale for infrastrukturen i området, fremstår som «rimelig». For å unngå å komme i en situasjon hvor forpliktelsene fremstår som urimelige, kan kommunen gi bestemmelse om at den selv skal betale deler av infrastrukturkostnadene. Kommunen kan velge mellom å fastsette sitt bidrag i form av en prosentandel av all eller deler av kostnadene, eller som et fast beløp. Kommunen kan spesifisere nærmere hvilken infrastruktur den vil bidra til å finansiere eller vil opparbeide selv.

Bokstav h. Bestemmelsen gir kommunen hjemmel til å gjøre unntak fra hovedregelen i § 12A-1 første ledd bokstav b om at rekkefølgekrav ikke lenger er til hinder for

utbygging, når en grunneier eller utbygger forpliktes til et kostnadsbidrag. Hensikten med regelen er å sikre at kommunen har kontroll med oppfyllelse av rekkefølgekrav som gjelder for utbyggingen i hensynssonen. Kommunen kan dermed bestemme at rekkefølgekrav for hele eller deler av utbyggingen i hensynssonen likevel skal være byggehindrende. En slik bestemmelse kan gjelde rekkefølgekrav for infrastruktur både innenfor og utenfor hensynssonen, og også der infrastrukturtiltaket ligger utenfor planområdet. Det kan for eksempel gjelde en nødvendig utvidelse av et drikkevannforsyningsanlegg, skole eller rundkjøring utenfor hensynssonen, eller en rundkjøring eller fortau innenfor sonen. Kommunen kan ha gitt en bestemmelse om at utbygging av boliger ikke kan finne sted før det aktuelle infrastrukturtiltaket er utvidet i tilstrekkelig grad for å avbøte et kapasitetsproblem. Det kan fastsettes rekkefølgekrav til arealplan med hjemmel i

§§ 11-9 nr. 4, 12-7 nr. 10 og ny 12A-2 første ledd bokstav b.

Noen rekkefølgekrav gjelder bare hvilken rekkefølge tiltakene skal bygges, for eksempel at felt A skal bygges ut før felt B. Det vil normalt ikke være hensiktsmessig at grunneier kan frikjøpe seg fra slike rekkefølgekrav, og det er derfor påregnelig at kommunen vil vedta bestemmelse om at slike rekkefølgekrav ikke faller bort ved innbetaling av kostnadsbidrag. Ettersom det å gi bestemmelse med hjemmel i bokstav h innebærer å gjøre unntak fra en hovedregel som ellers gjelder, og det hindrer utnyttelse av privat eiendom som ellers ville kunne bebygges, bør det ligge en nærmere overveielse til grunn for unntaket. Et slikt unntak bør følgelig ikke være helt kurant. Avgjørelsen skal likevel være underlagt forvaltningens frie skjønn.

Hvert enkelt rekkefølgekrav som skal være omfattet av unntaket skal nevnes eksplisitt. Kommunen må derfor i bestemmelsen spesifisere rekkefølgekrav som fortsatt skal gjelde. Kommunen vil på tidspunktet for rammetillatelse kunne gjøre en ny vurdering av rekkefølgekravet i lys av det konkrete tiltaket som skal bygges, og da avgjøre om den likevel vil gjøre unntak fra rekkefølgekravet i rammetillatelsen, jf. § 12A-6 tredje ledd.

Andre ledd. Kapittel 12A gjelder i utgangspunktet ikke for statlig eller sosial infrastruktur, med mindre det foreligger samtykke fra departementet. Ved at det gis samtykke åpner bestemmelsen for at grunneiere og utbyggere likevel skal pålegges å bekoste slik infrastruktur. Det skal mye til før private skal finansiere ny statlig infrastruktur. Det vil være mest aktuelt for avkjørsel, kollektivholdeplasser, sykkestamveg og annet som skal tjene de lokale interessene. Det kan også gjelde flytting av statlige kraftlinjer i grunnen, sjø, vassdrag eller luftspenn. Kraftlinjer som er underlagt områdekonsesjon etter energiloven regnes som statlig infrastruktur i lovens forstand.

Sosial infrastruktur, så som offentlige skoler, barnehager og sykehjem, som det offentlige med hjemmel i lov er forpliktet til å skaffe til veie og bekoste, er det i utgangspunktet ikke naturlig at grunneiere eller utbyggere betaler for. Et tilsvarende forbud gjelder for utbyggingsavtaler, jf. forslag til ny § 17-6.

Kommunen må søke departementet om samtykke dersom infrastruktur som nevnt skal finansieres med private midler. Søknaden må begrunnes nærmere og det må redegjøres for hvordan infrastrukturen er tenkt finansiert og etablert. Hvordan prosessen frem til samtykke skal legges opp, bør avtales nærmere mellom kommunen og departementet. Det kan for eksempel avtales at kommunen - før den sender søknaden - skal ha innhentet samtykke fra andre berørte departementer, fylkeskommune eller annen myndighet, og forelagt spørsmålet for berørte grunneiere eller festere for uttalelse. Realismen i plangjennomføringen og finansieringen må sannsynliggjøres. I denne sammenheng er det særlig viktig at det kan dokumenteres at det faktisk er mulig å få finansiert infrastrukturtiltaket med private og eventuelt kommunale midler. Departementet kan i sin vurdering av om samtykke skal gis foreta en bred avveining av ulike hensyn, hvor både samfunnsmessige og hensyn til private interesser, og allmennhetens interesser kan inngå. Departementet kan stille nærmere vilkår for samtykke, som for eksempel krav til plangjennomføring, arrondering, finansiering m.m. Departementet kan i det hele stille de krav som er nødvendig for å sikre hensynene som skal ivaretas. Avgjørelsen vil bero både på faglige og politiske vurderinger. Samtykket retter seg kun mot kommunen, og vil ikke være et enkeltvedtak som kan påklages. Kommunen bør vurdere om det kan være hensiktsmessig å ha kontakt med departementet også før planarbeidet starter. Der forholdene ligger til rette for det, kan departementet eventuelt gi signaler i forkant av planoppstart, om et samtykke i det hele tatt kan være aktuelt ut fra de ønsker og premisser som kommunen presenter. Departementet kan i den forbindelse også sonde med andre berørte departementer, fylkeskommunen eller andre myndigheter. Både departementet og andre involverte bør ikke binde seg til et standpunkt på et tidlig tidspunkt før alle forhold er tilstrekkelig belyst. Departementet kan delegere myndigheten til å gi samtykke til statsforvalteren.

Til § 12A-3

Første ledd angir den alminnelige beregningsformelen for fastsetting av kostnadsbidraget. Etter denne bestemmelsen fordeles alle infrastrukturkostnadene flatt på antall kvadratmeter bruksareal innenfor hensynssonen. Bestemmelsen forutsetter at det er fastsatt en utbyggingsgrad i planen. Det må være gjort en nærmere kvalifisert utregning av de samlede kostnadene til etablering av infrastruktur som er nevnt i

bestemmelse etter bokstav a. Disse kostnadene må nødvendigvis bygge på et estimat, med mindre utregningen bygger på allerede etablert infrastruktur hvor kostnad er kjent eller det er mulig å benytte en kjent «hyllepris». Kommunen og de sakkyndige, jf. sjuende ledd, kan benytte regneark eller lignende for å holde oversikt over og beregne de estimerte kostnadene for infrastrukturen. Det kan også benyttes egne kalkyleverktøy som er spesielt utviklet for å beregne byggekostnader. Disse baserer seg på programvare med prisdatabaser som har opplysninger om priser på byggevarer i de forskjellige fagene som er aktuelle for byggetiltaket, samt tidsbruk og materialforbruk, basert på tilgjengelige markedstall. Beregningene vil som oftest måtte bygge på større eller mindre grad av usikkerhet, med mindre infrastrukturen er etablert og det dermed er et kjent beløp som tas inn i beregningsgrunnlaget. Det er derfor gitt bestemmelse om bruk av usikkerhetsanalyse i sjuende ledd.

Andre ledd bokstav a. De samlede estimerte kostnadene for infrastrukturen skal omfatte alt arbeid som er nødvendig for å etablere infrastrukturen, som for eksempel kommunens arbeid med avtaleinngåelser, byggesøknader, prosjektering, byggevarer, utførelse av infrastrukturen, og kontroll av disse arbeidene. Selve arealplanleggingen, altså avsettingen av areal til nødvendig infrastruktur gjennom arealformål med tilhørende planbestemmelser, er ikke omfattet. Kommunens arbeid med bestemmelser til hensynssonen er derimot omfattet, men etter bestemmelsen i bokstav c. Kommunen kan ikke kreve å få dekket finansieringskostnader og renteutgifter til forskuttering av infrastruktur med hjemmel i bestemmelsen. Bakgrunnen for dette er at kommunen skal eie infrastrukturen.

Kostnadsbidraget kan kun omfatte kostnader til infrastruktur som er etablert etter at kommunen har fastsatt hensynssonen enten i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan. Infrastrukturen må framgå av planen. Dette innebærer at kommunens kostnader til å gjøre område byggeklaart kan inngå i beregningsgrunnlaget for kostnadsbidraget, selv om kostnadsbidraget fastsettes i en senere reguleringsplan. På denne måten skapes fleksibilitet som bidrar til at kommunen – om den ønsker – kan gjøre et område byggemodent på et tidlig tidspunkt, for så å få tilbake sine utlegg etter hvert som områdene innenfor hensynssonen blir utbygget. Det er også adgang til å ta med kostnader til infrastruktur som er forskuttet eller opparbeidet etter avtale med grunneier eller utbygger. Forskuttering fra private vil da ikke binde opp reguleringsmyndigheten. Hvis forskuttet beløp overstiger den endelige betalingsforpliktelsen, skal imidlertid det overskytende refunderes. Videre kan kostnadene omfatte infrastruktur som ennå ikke er etablert, men som skal etableres etter hvert som de ulike områdene skal bygges ut.

Det er ikke krav om at de enkelte utbyggingsprosjektene i hensynssonen faktisk vil benytte eller belaste den konkrete infrastrukturen, bare at infrastrukturen på et generelt og overordnet nivå er nødvendig for den samlede utbyggingen i hensynssonen. Det er hele den planlagte utbygging som i prinsippet skal finansiere all nødvendig infrastruktur, uansett hvor denne er plassert. Det trekkes således ingen grense mot infrastruktur som ikke tjener den konkrete utbyggingen det søkes rammetillatelse for. Det er følgelig ikke et krav om at de ulike infrastrukturtiltak må tjene samtlige grunneierens interesser innenfor utbyggingsområdet. Også utbygging av en enkelteiendom kan utløse behov for kommunal infrastruktur, for eksempel i form av en forlengelse av en kommunal veg eller hovedledninger for vann og avløp, som andre grunneiere må være med og betale. Kostnadsbidragene som betales inn går til finansieringen av all infrastruktur som er nødvendig for utbyggingen, og er ikke øremerket infrastruktur som tjener den som betaler. Følgelig vil kostnadsbidraget fra en utbygger av boliger eller kontorbygg, også kunne brukes til å finansiere infrastruktur som ligger i en helt annen del av hensynssonen. Bestemmelsen kan regulere hva som skal skje med infrastrukturen. Det kan være utvidelse, oppgradering, ombygging, flytting eller riving av eksisterende infrastruktur for å gi plass til ny infrastruktur eller gi nødvendig rom for anleggsarbeidene. Annen riving vil normalt ikke kunne anses som nødvendig for utbyggingen innenfor hensynssonen.

En grunneier eller utbygger kan ikke pålegges å betale for infrastruktur som ikke er *nødvendig* for utbyggingen innenfor hensynssonen. Slike utgifter skal følgelig ikke tas med i beregningsgrunnlaget. I utgangspunktet er det opp til kommunen og avgjøre hva som er «nødvendig». Denne vurderingen er underlagt forvaltningens frie skjønn. En domstol vil likevel alltid kunne fastlegge lovbestemmelsens nærmere innhold og prøve om forvaltningen har holdt seg innenfor lovens rammer. Implisitt i begrepet *nødvendig* ligger at det er en nedre terskel for hva slags infrastruktur som er relevant å ta med. Kommunen må selv betale den andelen som overskrider behovet. Det kan for eksempel bli et spørsmål om det er nødvendig eller ikke med en utvidelse av en veg eller et vann- og avløpsanlegg. For å falle inn under nødvendighetsvilkåret er det tilstrekkelig at infrastrukturen skal dekke et konkret behov innenfor hensynssonen. Usikkerhet om kapasiteten i eksisterende infrastruktur kan være tilstrekkelig til at kommunen finner det nødvendig å utvide eller fornye eksisterende infrastruktur for å sikre en forsvarlig kapasitet med større grad av sikkerhet. Kommunen må kunne ta høyde for usikkerhet med hensyn til størrelsen på den endelige utbyggingen som planlegges. Ofte vet ikke kommunen dette før det foreligger en detaljregulering. Visse typer infrastruktur kan antakelig ikke så lett fastslås å ha overkapasitet. Det gjelder for eksempel lekeplasser,

parker og andre møteplasser for sosial trivsel. Ved utforming av slik infrastruktur vil god plass og store volumer nettopp være noe av poenget, ikke minst for å sikre miljø, folkehelse sammenheng og kvalitet på byrom.

Den nedre terskelen overskrides dersom kommunen tar med infrastuktur som helt faller utenfor nødvendighetskriteriet. Kommunen vil ikke kunne påberope seg kostnader til en utvidelse av parkeringsplassen foran rådhuset, fordi utbyggingen fører til tilflytting av nye innbyggere som før eller siden også vil besøke rådhuset. Det er følgelig naturlig å trekke en grense mot infrastruktur som mer generelt sett tjener hele kommunen. Heller ikke kontorareal for kommunens administrasjon, opprusting av rådhuset osv., vil under noen omstendigheter være nødvendig i lovens forstand. Det samme vil gjelde andre tiltak som tjener kommunen generelt. På den annen side vil infrastruktur som tjener både utbyggingen og allmenheten i kommunen falle inn under nødvendighetsvilkåret. Slik infrastruktur må utbyggerne helt eller delvis betale. Dette kan føre til at kommunen selv må betale en andel av infrastrukturkostnadene. Dette vil avhengig av de faktiske omstendighetene og om kostnadene ellers vil fremstå som urimelig tyngende samlet sette for grunneiere eller utbyggerne i hensynssonen. Se nærmere om dette under merknadene til § 12A-3 fjerde ledd.

Bokstav b. Kostnadene kan omfatte erverv av grunn fra private eller offentlige grunneiere, og utgifter til avtaleinngåelse og gjennomføring av eventuell ekspropriasjon.

Bokstav c. Kostnadene kan omfatte kommunens arbeid med planarbeidet så langt det kan knyttes til utarbeiding og oppfølging av hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur. Med planarbeid siktes til oppstart, medvirkning, høring, bearbeiding av høringssvar og fremme av sak for kommunestyret. Annen planlegging enn det som gjelder hensynssonen er ikke omfattet, så som planarbeid knyttet til arealdisponering for bolig- og næringsformål og andre formål og planbestemmelser. Arbeidet inkluderer gjennomføring av nødvendig ekspropriasjon av areal for etablering av infrastruktur. Klagebehandling av vedtak er heller ikke omfattet. Kommunen må sortere type arbeid og kostnader knyttet til planarbeidet, og beregne et kronebeløp, brøk eller prosentvis andel som skal belastes finansieringsordningen. Kommunen kan ikke gå ut over selvkost. Beregning av selvkost er regulert i forskrift til kommuneloven.

Bokstav d må ses i lys av hovedregelen i sjuende ledd om at en sakkyndig skal beregne de samlede estimerte kostnadene til infrastrukturen. Bokstav d gir hjemmel for å ta med utgiftene til slik konsulentbistand i beregningsgrunnlaget for de samlede estimerte kostnadene til infrastrukturen.

Bokstav e må ses i lys av bestemmelsen i § 12A-8 tredje ledd hvor det framgår at den som forskutterer for etablering av infrastruktur har krav på å få dekket sine finansieringskostnader og renter. Bokstav e gir hjemmel for å ta med disse utgiftene i beregningsgrunnlaget for de samlede estimerte kostnadene til infrastrukturen.

Tredje ledd. For infrastruktur utenfor hensynssonen gjelder et forholdsmessighetsprinsipp ved beregningen av de samlede estimerte kostnadene til infrastrukturen. Kommunen må gjøre en konkret vurdering av om infrastrukturen kan forventes å bli brukt eller komme til nytte for andre enn utbyggingen innenfor hensynssonen. Dersom så er tilfelle kan ikke utbyggingen innenfor hensynssonen pålegges å dekke mer enn sin forholdsmessige andel vurdert i forhold til bruk og nytte. Infrastruktur utenfor hensynssonen må ofte etableres på grunn av merbelastningen som følger av utbyggingen innenfor hensynssonen. Det kan være et vegkryss må endres til en rundkjøring for å klare trafikkøkningen. Man kan si det slik at vegkrysset tålegrense overskrides som følge av utbyggingen, men utbyggingen i seg selv bidrar likevel bare til en mindre trafikkøkning. Det er da ikke rimelig at utbyggerne innenfor hensynssonen skal bekoste hele rundkjøringen. I en slik situasjon må kommunen betale andelen som ikke kan belastes grunneierne og utbyggerne innenfor hensynssonen. Ser ikke kommunen seg i stand til å finansiere denne andelen, må etableringen av infrastrukturen utsettes til kommunen har midler. Alternativt kan grunneierne og utbyggerne akseptere å betale mer enn sin andel, men det krever departementet samtykke etter § 12A-8 femte ledd. Dette sikrer at kommunens prioriteringer i finansieringsspørsmålet kan bli nærmere vurdert i lys av samfunnsmessige interesser og at det ikke oppstår belastingssituasjoner som fremstår som urimelig tyngende i forhold til grunneierne eller utbyggerne.

Fjerde ledd må forstås i lys av at utbyggerne skal bekoste 100 prosent av infrastrukturen innenfor hensynssonen som er nødvendig for utbyggingen, og en forholdsmessig andel av kostnadene til nødvendig infrastruktur utenfor hensynssonen, jf. første og tredje ledd. Videre må det legges til grunn at kommunen skal opptre forsvarlig og ikke pålegge grunneierne og utbyggerne uforholdsmessig tyngende plikter. For at kostnadsbidragene som utbyggingen utløser ikke skal bli for store og tyngende for grunneierne eller utbyggerne innenfor hensynssonen samlet sett, fastsetter bestemmelsen en øvre terskel for kostnadsbidragenes størrelse. Ved forholdsmessighetsvurderingen skal det tas hensyn til kommunens bidrag til gjennomføring av planen. Kommunen kan bidra til planen på flere måter. Kommunen kan bestemme seg for å betale en andel av infrastrukturkostnadene og gi bestemmelse om dette etter § 12A-2 første ledd bokstav g. Videre kan kommunen bidra med investeringer som kommer området til

gode, for eksempel ved opparbeidelse av infrastruktur som ikke er omfattet av finansieringsordningen etter kapittel 12A. Det kan for eksempel gjelde oppgradering av en park, eller anleggelse av en ny skole eller idrettshall, som dermed kommer området til gode. Videre kan kommunen øke utnyttingsgraden slik at utbyggingen blir bedre i stand til å bære infrastrukturkostnadene. Vurderingen av hva som er urimelig tyngende relaterer seg ikke til den enkelte grunneier, men for grunneierne samlet sett. Vurderingen må ta utgangspunkt i de lokale forholdene. Det er grunneier eller utbygger som har bevisbyrden for at de samlede kostnadene som skal betales fremstår som urimelig tyngende.

Femte ledd gjelder fastsetting av kostnadsbidraget etter § 12A-2 første ledd bokstav d og åpner for at kommunen kan differensiere størrelsen etter hva den finner rimelig hensett til utbyggingens art og plassering, bruk og nytte av infrastrukturen innenfor hensynssonen. Denne differensieringen skal ikke påvirke størrelsen på de samlede estimerte kostnadene for infrastrukturen, bare fordelingen av disse kostnadene mellom grunneierne. En grunneier kan mene at utbyggingen av eiendommen vil bli belastet en uforholdsmessig stor kostnad i forhold til den bruk og nytte utbyggingen får av infrastrukturen, sett i lys av det andre grunneiere må betale for sin utbygging. Femte ledd oppstiller derfor en regel om at fordelingen ikke skal fremstå som urimelig tyngende grunneierne eller utbyggerne imellom. Vurderingen skal ta utgangspunkt i de lokale forholdene. Det skal ikke tas hensyn til at utbyggere for eksempel kan ha spekulert og kjøpt tomter til en høy pris, eller at virksomheten har en anstrengt økonomi. Fremstår kostnadsbidraget som urimelig tyngende, må kommunen justere kostnadsbidragene. Med utbyggingens art menes for eksempel om det er tale om boliger eller næringsbebyggelse. Dersom en eiendom som skal bygges ut er plassert slik at nytten eller bruken av infrastrukturen blir begrenset, skal det tas hensyn til dette ved vurderingen av om kostnadsbidraget fremstår som urimelig tyngende. Det er grunneier eller utbygger som har bevisbyrden for at fordelingen er urimelig tyngende.

Sjette ledd fastslår i *første punktum* at samlet estimert kostnad for infrastrukturen som hovedregel skal beregnes av ekstern sakkyndig. Den sakkyndige må være uavhengig, det vil si at den sakkyndige må være habil, både i forhold til kommunen, grunneiere og festere innenfor hensynssonen. Det må vurderes om det er behov for flere sakkyndige for å ivareta behovet for tverrfaglighet. Dette kan skje ved at kommunen engasjerer flere sakkyndige, eller ved at den sakkyndige som er engasjert av kommunen, knytter til seg andre sakkyndige. Hensikten med bestemmelsen er å sikre nødvendig tillitt til beregningene, metoder og usikkerhetsvurderingen og de samlet estimerte kostnadene for infrastrukturen. Det er følgelig naturlig å legge prinsippene i forvaltningsloven § 6 om

habilitet til grunn når sakkyndig skal engasjeres. En uavhengig sakkyndig kan for eksempel være et konsultentselskap med særlig kunnskap om kalkulering av kostnader i utbyggingsprosjekter som inkluderer relevant infrastruktur.

Det er alltid kommunen som engasjerer den sakkyndige, og dette gjelder uansett plantype, og følgelig derfor også ved utarbeidelse av privat detaljregulering. Det er kommunen som også bestemmer hvem som skal engasjeres som sakkyndig. Dette er for å sikre nødvendig tillit til beregningene hos alle som skal bidra til finansieringen i utbyggingsområdet. Den sakkyndige skal sende regningen til oppdragsgiver, det vil si kommunen, og ikke til forslagstiller. Utgiftene kan tas med i beregningsgrunnlaget for de samlede estimerte kostnadene for infrastrukturen.

Kommunen kan unnlate å benytte ekstern sakkyndig når det anses åpenbart unødvendig. Dette kan for eksempel tenkes der det dreier seg om relativt liten, enkel eller standard infrastruktur, og kommunen selv innehar kompetansen som er nødvendig. Dersom infrastrukturen allerede er etablert og kostnaden kjent, er det heller ikke behov for sakkyndig. Det vil være opp til forvaltningens frie skjønn å fastslå om ekstern bistand er åpenbart unødvendig. Hvis kommunen selv har eiendom i området, og skal bidra til å finansiere infrastruktur i egenskap av grunneier, kan det uansett være fornuftig å bruke ekstern sakkyndig for å unngå tvil om kostnadsberegningene.

Etter *andre punktum* skal estimatet bygge på sannsynlighetsvurderinger og ikke bare erfaringstall eller prislister. Usikkerheten skyldes at det er mange aspekter ved etableringen av infrastrukturen som er ukjente, variable eller vanskelig å fastslå med sikkerhet i et lengre fremtidsperspektiv. I så godt som alle byggeprosjekter er usikkerhet en anerkjent premiss, og dermed innarbeidet i mange metoder og styringsverktøy. Bestemmelsen setter som krav at usikkerhetsanalysen, som skal bygge på alminnelig aksepterte metoder, må beskrives og begrunnes nærmere i utredningen.

Loven bygger på en forutsetning om at all grunn som kommunen har behov for til infrastruktur og som den selv ikke har hjemmelen til, må erverves ved ekspropriasjon. Grunnerverv ved ekspropriasjon krever særskilt kyndighet i erstatningsrettslige prinsipper ved beregningen av de samlet estimert kostnad for infrastrukturen. Slik erstatning utmåles gjennom rettsanvendelsesskjønn, jf. § 16-12, og domstolpraksis vil derfor i stor grad være styrende for beregningene. Den sakkyndige som kommunen engasjerer, må inneha slik kompetanse.

Sjuende ledd. Kostnadene til de sakkyndige arbeid kan inngå i beregningsgrunnlaget for samlet estimert kostnad for infrastrukturen. For å sikre at utgiftene ikke belastes

utbyggere to ganger, fastsetter bestemmelsen at utgiftene ikke kan innarbeides i kommunalt gebyr for behandling av private forslag til detaljregulering.

Til § 12A-4

Første ledd pålegger kommunen en videre varslingsplikt overfor grunneiere og utbyggere enn hovedregelen i § 11-12, i plansaker der det skal fastsettes en hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur. Begrepet hensiktsmessig er benyttet for å skape en viss fleksibilitet for kommunen. Hvis det dreier seg om et stort antall berørte grunneiere eller festere, kan kommunen informere på annen måte enn gjennom utsendelse av et brev, for eksempel med en egen brosjyre i posten, gjennom kommunens eget informasjonsblad ol. Har kommunen tatt i bruk digital varsling i plansaker, er en slik metode særlig godt egnet til å varsle grunneiere mv. direkte. I praksis vil da varslingen kunne foregå på en kostnadseffektiv måte likt som ved oppstart av reguleringsplanarbeid. Tilsvarende skal det skje en varsling når planen er vedtatt. Samme regler skal gjelde ved endring av plan.

Andre ledd skal sikre forutsigbarhet for grunneiere og utbyggere. Det er et siktemål å unngå at disse utarbeider privat detaljregulering som kommunen ikke vil behandle før den har utarbeidet en strategi for utviklingen av utbyggingsområdet. En slik bestemmelse vil være byggehindrende, og kommunen bør derfor nøye ha overveid konsekvensene før den fastsettes. Selv om kommunen ikke har fastsatt slik bestemmelse, vil den likevel kunne unnlate å fremme private forslag til detaljregulering etter § 12-8. Bestemmelsens hovedformål er således å informere grunneiere, utbyggere og allmennheten om at kommunen ser behov for å sikre en helhetlig utvikling i utbyggingsområdet.

Tredje ledd fastsetter at kommunen må ha gitt bestemmelse om infrastrukturen til hensynssonen i kommuneplanens arealdel, dersom kommunen eller andre har til hensikt å forskuttede for etableringen. Begrunnelsen for bestemmelsene er at grunneiere eller utbyggere som senere blir pålagt å dekke kostnadene til infrastrukturen gjennom sine kostnadsbidrag, skal kunne se at kommunen har vurdert nødvendigheten av infrastrukturen i forhold til den fremtidige utbyggingen av området.

Fjerde ledd. Kommunen kan fastsette et kostnadsbidrag i arealdelen til kommuneplanen. Dette forutsetter at kommunen gir nødvendige bestemmelser etter 12A-2 første ledd bokstav a til f. Av rettssikkerhetshensyn skal reglene om varsling og klage gjelde tilsvarende som ved fastsettelse av kostnadsbidraget i reguleringsplan.

Alternativt kan kommunen nøye seg med å fastsette en hensynssone i kommuneplanens arealdel uten å gi bestemmelser. Grunneierfinansiering av infrastruktur fastsettes da i en etterfølgende områderegulering eller detaljregulering, jf. fjerde ledd.

Femte ledd. Kommunen kan velge om hensynssone med bestemmelser etter § 12A-2 første ledd skal fastsettes i kommuneplanens arealdel, områderegulering eller detaljregulering, eller suksessivt i to eller alle tre plantyper. Det må alltid være fastsatt en hensynssone i områderegulering eller detaljregulering for å kunne kreve kostnadsbidrag fra en grunneier eller utbygger, med mindre kommunen åpner for å kunne bygge direkte med grunnlag i arealdelen. I så fall må kostnadsbidraget være fastsatt gjennom bestemmelse til hensynssone i arealdelen, noe som normalt vil by på utfordringer ettersom det forutsetter at infrastrukturen som er nødvendig for utbyggingen er kjent og kostnadsberegnet. På dette stadiet i planleggeren er det lite sannsynlig, men kan ikke utelukkes. På tilsvarende måte er det ikke nødvendig å fastsette slike bestemmelser i detaljregulering hvis de framgår av en områderegulering.

Til § 12A-5

Første ledd krever at det gjøres en oppdatering av de samlede estimerte kostnadene for infrastrukturen senest hvert femte år. Dette er for å fange opp ny kunnskap om de reelle kostnadene for infrastrukturen, og at byggekostnader generelt vil endres over tid. En kontinuerlig oppdatering av kostnadsbidraget vil gi behov for meget hyppige endringer. Det ville redusere forutsigbarheten for grunneiere og utbyggere, og føre til mye ekstraarbeid for kommunen. Denne fremgangsmåten bidrar også til å fremme tidlige utbygging, da grunneierne og utbyggerne ikke kan vite hvordan kostnadsbidraget vil endre seg ved utløpet av femårsperiodene, for eksempel som følge av prisstigning og fremført underskudd fra den tidligere utbyggingen. Dersom det er overskudd, det vil si at den etablerte infrastrukturen i foregående femårsperiode ble billigere enn forutsatt, vil dette redusere det fremtidige kostnadsbidraget som den etterfølgende utbyggingen skal dekke. Fremgangsmåten bidrar også til at kommunens risiko for inndekning av uforutsette merkostnader reduseres i de tilfellene hvor kommunen, eller noen på vegne av kommunen, velger å forskuttere for infrastruktur. Den som inngår avtale om opparbeidelse etter § 12A-9, kan også få dekket sine eventuelle merkostnader til etablering av infrastrukturen som overstiger det kostnadsbidraget som vedkommende ellers skulle betale. Det er likevel avtalen om opparbeidelse som regulerer merkostnader eller reduserte kostnader i forhold til eventuelt avtalt kostnadsbeløp i avtalen. Se nærmere om dette under merknadene til § 12A-9. Kommunen må starte

arbeidet med revisjonen i god tid før femårsperiodens utløp slik at den rekker å fastsette det nye kostnadsbidraget fra og med utløpsdatoen for femårsperioden, som skal regnes fra kunngjøringen av hensynssonen første gang den ble fastsatt, jf. §§ 11-15 andre ledd og 12-12 femte ledd. Fremgangsmåten for fastsetting av det nye kostnadsbidraget er den samme som ved førstegangs fastsetting, og det nye kostnadsbidraget fastsettes som bestemmelse etter § 12A-2 første ledd bokstav d. Det er gitt supplerende særregler for beregningen av kostnadsbidraget i andre ledd. Dersom kommunen finner det nødvendig ut fra en planfaglig vurdering, kan den endre kostnadsbidraget før fem-årsperioden utløper etter § 12A-5. Dersom kommunen ønsker å redusere sin andel til infrastrukturen, jf. § 12A-2 første ledd bokstav g, må endringen skje i form av planendring etter § 12A-12.

Andre ledd. Det framgår av *første punktum* at fremgangsmåten for fastsetting av det nye kostnadsbidraget er den samme som ved fastsettingen første gang, og det nye kostnadsbidraget fastsettes i bestemmelse etter § 12A-2 første ledd bokstav d, og beregnes som fastsatt i § 12A-3 første til tredje ledd. Etter *andre punktum* skal underskudd fra den forrige femårsperioden inngå i det oppdaterte beregningsgrunnlaget for infrastrukturkostnadene så langt infrastrukturen er betalt eller har forfalt til betaling. Utgangspunktet er således at det er de etterfølgende utbyggerne som må dekke underskuddet fra forrige periode. De vil få fordelene av et eventuelt overskudd. *Tredje ledd* inneholder en formel for beregning av underskuddet.

Tredje ledd regulerer skjæringstidspunktet for når grunneiere eller utbyggere skal belastes det nye oppdaterte kostnadsbidraget. Utgangspunktet er at dette skal skje ved utløpet av femårsperioden etter første ledd. Det kan imidlertid tenkes at dette tidspunktet blir overskredet på grunn av uforutsette forhold, som for eksempel at den sakkyndiges beregninger er blitt forsinket eller det avdekkes feil på et sent tidspunkt. I slike situasjoner skal utbyggere innbetale kostnadsbidraget slik det er fastsatt for den foregående femårsperioden, men bestemmelsen fastsetter at det da må skje en etterberegning når det nye kostnadsbidraget er fastsatt. Dersom en grunneier eller utbygger har betalt for i for mye i kostnadsbidrag, skal det overskytende refunderes med renter. En grunneier eller utbygger som har betalt for lite, kan ikke avkreves å etterbetale fordi de er beskyttet av regelen i § 12A-1 første ledd bokstav d om at kommunen ikke kan fastsette nye forpliktelser for en utbygging som har fått rammetillatelse.

Til § 12A-6

Første ledd. Rammetillatelsen er det naturlige skjæringstidspunktet for når en grunneier eller utbygger formelt får opplyst hvilket beløpet som skal betales til dekning av infrastruktur som er nødvendig for utbyggingen av området. Beløpet som skal fastsettes gjelder kun for utbyggingen det søkes om rammetillatelse for. Søkes det om rammetillatelse bare for en del av eiendommens utbyggingspotensial, er det således denne delen det skal betales for i denne omgang. Søkes det om rammetillatelse for hele utbyggingspotensialet, eller det gis dispensasjon for en økt utnyttingsgrad ut over det planen fastlegger, skal det også betales kostnadsbidrag for de ekstra kvadratmeterne.

Andre ledd fastsetter tidspunktet for når kostnadsbidraget forfaller til betaling. Dersom grunneieren eller utbyggeren velger å bygge ut trinnvis, eventuelt med flere igangsettingstillatelser, vil det være et delbeløp som forfaller til betaling på hvert trinn. Bestemmelsen er både enkel å praktisere og håndheve. Bortfall av tillatelser reguleres i fjerde ledd.

I stedet for å betale kostnadsbidrag kan en grunneier eller utbygger inngå avtale med kommunen om opparbeidelse av infrastrukturen etter § 12A-9. Bestemmelsen tar derfor høyede for dette. I slike tilfeller kan plikten til å betale kostnadsbidrag helt eller delvis bortfalle alt etter hva som avtales mellom partene. I slike tilfeller må avtale være inngått før det kan gis igangsettingstillatelse. Dersom det er gitt rekkefølgekrav for infrastrukturen, kan det ikke gis igangsettingstillatelse før infrastrukturen er etablert. Partene kan imidlertid i avtalen også regulere eventuell parallell utbygging av grunneiers eller utbyggers tiltak og infrastrukturtiltaket.

Tredje ledd. Kommunen kan bruke bestemmelsen i tredje ledd til å gjøre unntak fra rekkefølgekrav som er fastsatt (opprett holdt) med hjemmel i § 12A-2 første ledd bokstav h. Bestemmelsen må ses i lys av hovedregelen om at en grunneier eller utbygger blir fritatt for rekkefølgekrav for eiendommen som gjelder kommunal infrastruktur, når denne betaler kostnadsbidraget som gjelder for utbyggingen, jf. § 12A-1 første ledd bokstav b. Hovedregelen om frikjøp gjelder også rekkefølgekrav om sosial infrastruktur, men ikke statlig eller fylkeskommunal infrastruktur. Innbetalingen innebærer i realiteten at en utbygger kan frikjøpe seg fra rekkefølgekrav. Hjemmelen i § 12A-2 første ledd bokstav h gir kommunen mulighet for å gjøre unntak fra denne hovedregelen, og innebærer at kommunen kan bestemme at rekkefølgekrav for all eller deler av infrastrukturen i hensynssonen fortsatt er byggehindrende, selv om grunneier står klar til å betale sitt fastsatte bidrag. Bestemmelsen i tredje ledd gir kommunen hjemmel for å gjøre unntak fra dette unntaket når det søkes om rammetillatelse. Et

eventuelt unntak må da være avklart med berørt fylkeskommunal eller statlig myndighet på forhånd, jf. fjerde punktum. Kommunen kan for eksempel på tidspunktet for rammesøknad vurdere situasjonen dithen at det kan gis unntak fra et rekkefølgekrav som er begrunnet i behovet for tilstrekkelig skolekapasitet for det første byggetrinnet, men ikke for senere byggetrinn eller for andre utbygginger i hensynssonen.

Bestemmelsen åpner for at den som bygger først kan ha fordel av det. Hvorvidt det skal innvilges unntak er ikke undergitt de vanlige bestemmelsene om dispensasjon fra arealplan, men nærmere kriterier som er fastsatt i unntaksbestemmelsen. Vilkåret i tredje ledd andre punktum om at utbygging av eiendommen i liten grad vil påvirke gjennomføring av planen, kan være innfridd hvis det er satt en dato for etableringen av nødvendig infrastruktur slik at kommunen føler den har kontroll med rekkefølgekravet. Det kan da for eksempel skje en parallell utbygging av infrastrukturen og boligene. Andre punktum oppstiller også et krav om at viktige samfunnshensyn ikke må tale imot unntaket. Viktige samfunnshensyn er et vidt begrep. Bestemmelsen er tenkt brukt for utvikling av områder som skiller seg fra andre, ellers sammenlignbare områder. Et vedtak om samtykke må slik departementet ser det, fattes etter en selvstendig og konkret vurdering. Forutsetningen er at det er trekk ved området i hensynssonen som skiller det fra andre av ellers sammenlignbar art, og som gjør at rammene i loven ikke passer. Det må også være av samfunnsmessig interesse at det gjøres unntak. Dette kan tenkes der det er særskilt behov for at reguleringen gjennomføres, samtidig som det er særegne utfordringer med å få til dette innenfor rammene i lovreglene.

Bestemmelsen innebærer at overordnede behov av samfunnsmessig karakter kan tillegges vekt ved vurderingen av rekkefølgekravet. Samfunnshensynene må være av viss betydning, og ha relevans i forhold til utbyggingen av eiendommen eller den virksomhet som skal pågå der etter at utbyggingen er gjennomført. Det er ikke meningen å begrense vurderingen til offentlige interesser. Også private interesser kan utgjøre et viktig samfunnshensyn som er relevant å tillegge vekt ved vurderingen. Bestemmelsen legger ikke opp til en avveining av eventuelle positive samfunnseffekter som grunneierens tiltak vil ha, opp mot de samfunnsmessige ulemper som måtte oppstå på annen kant. Andre viktige samfunnshensyn blir ikke mindre viktige fordi grunneierens eller utbyggerens tiltak vil ha positive samfunnsmessige effekter. De skjønnsmessige vurderingene i andre punktum er undergitt forvaltningens frie skjønn. Kommunen må foreta en konkret vurdering av om det kan gjøres unntak fra rekkefølgekrav som ikke er oppfylt allikevel fordi kravet i liten grad vil påvirke gjennomføringen av planen for øvrig og viktige samfunnsmessige hensyn heller ikke taler imot. Tredje punktum angir at det

er et saklig argument for kommunen å legge vekt på om det kan overlates til andre å etablere infrastrukturen som rekkefølgekravet gjelder.

Fjerde ledd. Bestemmelsen henger sammen med andre ledd. Kostnadsbidraget synliggjøres i rammetillatelsen, men det forfaller ikke til betaling før i forbindelse med gjennomføring av utbygging, som hovedregel før det gis igangsettingstillatelse. Hvis tiltaket ikke settes i gang innen 3 års fristen i § 21-9 første ledd, faller rammetillatelsen bort. Kostnadsbidraget er da ikke betalt, og plikten til å betale det faller bort.

Til § 12A-7

Første ledd. Kommunen har ingen plikt til å opparbeide infrastrukturen selv, men kan velge å gjøre det selv enten i egen regi eller som en offentlig anskaffelse, eller inngå avtale med en grunneier eller utbygger om at denne skal gjøre det. Det kan også være at infrastrukturen kan etableres av andre offentlige instanser som har interesse av at infrastrukturen kommer på plass raskt, eller som ønsker å ha full kontroll med arbeidene. Det kan for eksempel gjelde flytting av ledninger i grunnen eller ledningsmaster. Kommunen kan ha ulike grunner til ikke å ville ta ansvar som byggherre for infrastrukturtiltakene som planen forutsetter etablert. Det kan kreve kompetanse og kapasitet som kommunen kanskje ikke har. Det kan ligge nærmere for en utbygger å ordne med entreprisen og ta bransjerisiko, ikke minst fordi dette kan være en del av virksomhetens potensielle konkurransefortrinn. Bestemmelsen fastslår at kommunen tidlig bør signalisere at den ikke vil ta ansvar for etableringen, slik at grunnerne og utbyggerne kan overveie hvordan de eventuelt kan sørge for etableringen uten at det oppstår forsinkelser i egne utbyggingsplaner.

Andre ledd. Såfremt ikke rekkefølgekrav er til hinder, kan kommunen på fritt grunnlag bestemme hvilken rekkefølge infrastrukturen skal etableres. Ofte vil de faktiske forholdene kreve en viss rekkefølge på etableringene, for eksempel at det blir etablert veger, vann og avløp før andre typer tiltak. I mange tilfeller vil det også være naturlig å se hen til grunneierne eller utbyggerne sine fremdriftsplaner, og koordinere arbeidene best mulig slik at det ikke forsinkes utbyggingen av området. Kommunen kan i denne forbindelse ta hensyn til grunneiere eller utbyggere som har betalt eller forskuttert for kostnadsbidrag, og størrelsen på bidraget.

Tredje ledd. Kommunen har plikt til å føre oversikt over innbetalte kostnadsbidrag, forskutterte bidrag, kostnader til etablert infrastruktur, samt refusjon merverdiavgift som kommunen har mottatt for infrastrukturen.. Det er blant annet viktig for ikke å komme i skade for å kreve kostnadsbidrag for infrastruktur etter at den er fullt ut

finansiert. Det er også viktig for at kommunen effektivt skal kunne oppdatere beregningsgrunnlaget for de samlede estimerte kostnadene for infrastrukturen, og fastsette nytt kostnadsbidraget senest hvert femte år, jf. § 12A-5 første ledd. Kommunen skal også holde oversikt over refusjoner av merverdiavgift siden slik refusjon skal gå til fradrag i beregningsgrunnlaget ved den periodevise oppdateringen av de samlede estimerte kostnadene for infrastrukturen.

Fjerde ledd. Hovedregelen er at infrastruktur som er finansiert skal etableres innenfor varigheten av hensynssonen, jf. § 12A-2 første ledd bokstav f. Ordlyden tar likevel høyde for at dette kan være forbundet med praktiske problemer som kommunen er mer eller mindre herre over. En utsettelse kan for eksempel bidra til at etableringen av infrastrukturen vil komme på et optimalt tidspunkt for felles grunnarbeider med andre offentlige myndigheter eller private sine anleggsplaner i området. Dette kan forhindre unødige opp- og-igjen gravinger i området. En utsettelse kan føre til ulemper for eksempel for de som bor eller ferdes i området, eller som driver virksomhet der. Kommunen må derfor kunne begrunne at fordelene med en utsettelse samlet sett er større enn ulempene. Infrastrukturen må likevel være etablert senest 3 år etter at krav om grunneierfinansiering av infrastruktur opphører.

Femte ledd regulerer situasjonen der det er innbetalt kostnadsbidrag for en utbygging som ikke realiseres. Dette kan tenkes ved markedssvikt, det grunneier går konkurs, eiendommen blir solgt e.a. Etter at det er gitt igangsettingstillatelse. Hvis prosjektet ikke har startet, vil den aktuelle grunneier eller utbygger heller ikke bidra til behov for infrastruktur innenfor hensynssonen. Det er da rimelig at kostnadsbidraget refunderes, og eventuelt betales av en ny grunneier på eiendommen. Det stiller seg annerledes hvis prosjektet stanser opp i to år, slik at byggetillatelse faller bort. I slike tilfeller kan i stedet kommunen beslutte å refundere hele eller deler av innbetalt kostnadsbidrag.

Sjette ledd. Dersom det gjenstår infrastruktur som er nødvendig for utbyggingen når hensynssonen med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur opphører, og denne ikke er finansiert fullt ut med innbetalte kostnadsbidrag, har kommunen plikt til å bekoste denne av egne midler. Det kan for eksempel gjelde en park som ikke er opparbeidet. Det er en forutsetning at det er satt av areal til parken i den opprinnelige arealplanen, og at parken inngår i bestemmelse til hensynssonen. Alternativt kan kommunen også endre planen og ta infrastrukturiltaket ut av planen, noe som ikke uten videre er kurant. Det kan for eksempel føre til at grunneiere eller utbyggere som har betalt kostnadsbidrag til en park, får en parkeringsplass i stedet.

Kommunen må i så fall vurdere konsekvensene av en planendring i forhold til prinsippene om myndighetsmisbruk.

Syvende ledd regulerer hva som skal skje dersom det gjenstår ubrukte midler når finansieringsordningen opphører. Formål som kommer områder til gode kan være oppgradering av en park, skulpturer eller annet som virker forskjønnende.

Kommunen kan ikke bruke de utbrukte midlene på lovpålagte formål, slik som for eksempel skole eller sykehjem. Siktemålet med bestemmelsen er å sikre at de innbetalte kostnadsbidragene benyttes til tiltak som finansieringsordningen er ment å dekke.

Til § 12A-8

Første ledd åpner for at kommunen kan forskuttere for infrastruktur som er nødvendig for utbyggingen av området. Forskutteringen kan gjelde all infrastruktur eller deler av den. En forskuttering kan bidra til at den etterfølgende private utbyggingen av området kan komme i gang tidligere enn ellers. Området kan for eksempel gjøres byggeklart ved å etablere veger, vann, avløp, parker og annet som må på plass i området. Dette bidrar også til å gjøre området mer attraktivt for grunneierne og utbygger ved at verdien på eiendommene øker. Tunge anleggsarbeider som fører til støv, støy og anleggstrafikk, kan avsluttes før beboere og virksomheter etablerer seg i området. Kommunen kan forskuttere straks hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur er fastsatt i arealplanen. Kommunen kan inngå avtale med andre med hjemmel i andre ledd, slik at flere samarbeider om å forskuttere i fellesskap. Før kommunen forskutterer må den gjøre en risikovurdering, for å sikre seg mot fremtidige tap som følge av at grunneiernes eller utbyggernes byggeplaner blir utsatt i lengre tid eller skrinlagt. Størrelsen på forskuddet, hva det skal brukes til og varigheten av hensynssonen er i denne forbindelse en viktige faktorer. Selv om det ikke er regulert i loven, kan kommunen inngå avtale med grunneiere og utbyggere som innebærer at disse binder seg til å starte utbyggingen av eiendommene når kommunen, eller noen på kommunens vegne, har etablert infrastrukturen.

Andre ledd regulerer i utgangspunktet forskuttering fra private, men kommunen kan også inngå avtale med andre offentlige myndigheter eller virksomheter som er grunneiere i hensynssonen. Det er en forutsetning for slik avtale at forskutteringen er nødvendig for å skape fremdrift i utbyggingen. Kommunen kan inngå avtale med flere grunneiere og utbyggere samtidig, men kommunen må passe på å ikke dobbeltfinansiere infrastruktur dersom en eller flere grunneiere eller utbyggere ønsker å øremerke sitt forskudd til samme infrastrukturtiltak. Der det er flere grunneiere eller

utbyggere som har felles interesser, vil disse ofte inngå avtaler seg imellom om forhold som har betydning for utbyggingen av eiendommene. Kommunen bør derfor søke å avklare hva som vil være en fornuftig disponering av forskutterte midler med andre, særlig der kommunen kanskje ønsker å få til et større fellesskap om forskuttering.

I å forskuttere ligger at det er en forutsetning om tilbakebetaling til grunneieren eller utbyggeren. Tilbakebetalingen skal da dekke den delen av grunneierens eller utbyggerens kostnad som overstiger betalingsforpliktelsen som framgår av rammetillatelsen, jf. § 12A-6 første ledd. Det kan likevel inngås avtale om en tilbakebetalingsplan som strekker seg ut over tidspunktet for når grunneier eller utbygger får rammetillatelse, men ikke ut over 10 år. Det kan inngås flere separate avtaler med samme grunneier eller utbygger om ulike infrastrukturtiltak. Det kan avtales at de forskutterte midlene skal betales tilbake fortløpende, fortrinnsvis etter hvert som kommunen mottar bidrag fra andre grunneiere eller utbyggere. I avtalen om tilbakebetalingsplan må det tas konkret stilling til spørsmålet. Foruten angivelse av selve forskuddet i form av et kronebeløp, må avtalen inneholde oversikt over finansieringskostnader og renteutgifter, jf. tredje ledd. Kommunen kan inngå to avtaler med den som forskutterer, én avtale om forskuttering og én om opparbeidelse av infrastrukturen det forskutteres til, jf. § 12A-9. Det er ikke noe i veien for at disse forholdene reguleres i en og samme avtale, men det må oppgis beløp som viser verdien i form av et kronebeløp som opparbeidelsen representerer. Innsyn i avtale om forskuttering følger bestemmelsene i offentleglova.

Tredje ledd åpner for at en grunneier eller utbygger kan få dekket finansieringskostnader og renteutgifter ved forskuttering av infrastruktur. Kostnadene kan for eksempel gjelde utgifter knyttet til opptak av lån, eller og renteutgifter. Dersom den private låner ut egne midler, kan bortfallet av renteutgifter kreves kompensert. Det er en forutsetning at dette bare gjelder for infrastruktur som kommunen skal eie. Der private skal eie infrastrukturen, vil de ikke få dekket slike kostnader. Utgiftene må være nødvendige, noe som innebærer at kommunen kan vurdere størrelsen nærmere og redusere disse. Dette vil være et enkeltvedtak som kan påklages. Kostnadene må være innenfor en rimelig og forsvarlige ramme, og de skal framgå av avtalen om forskuttering etter andre ledd. Kommunen kan få dekket sine utlegg til den som forskutterer fra kostnadsbidragene, jf. § 12A-3 andre ledd bokstav c.

Fjerde ledd. Forskutterte midler skal disponeres på samme måte som for innbetalte kostnadsbidrag.

Femte ledd åpner for at grunneier eller utbygger kan bidra med midler ut over det som følger av de alminnelige bestemmelsene om grunneierfinansiering av infrastruktur. Departementet har sett eksempel på at grunneiere i visse situasjoner kan ønske å sikre etablering av infrastruktur som er avgjørende for deres egne utbyggingsplaner, men som kommunen eller fylkeskommunen ikke ser seg i stand til å finansiere, eller ikke finner midler til på kort og lang sikt. Det kan også være tale om medfinansiering fra privat side som et supplement til kommunens bidrag. Dersom kommunen ønsker å imøtekomme et slikt ønske fra grunneier eller utbygger krever det samtykke fra departementet. Departementet kan delegere myndigheten til å gi samtykke til statsforvalteren. Eksempler på infrastruktur kan være skole eller barnehage.

Til § 12A-9

Paragrafen regulerer situasjoner der det er hensiktsmessig for kommunen og en grunneier eller utbygger at opparbeidelse eller finansiering av infrastrukturen skjer på en annen måte enn gjennom hel eller delvis betaling av kostnadsbidrag til kommunen. Det er da mulig å avtale alternative løsninger for den enkelte grunneiendommen. Formålet vil ikke være å gjøre grunneiers eller utbyggers forpliktelse større. Avtalen vil regulere hvilken form ytelsen skal ha. Grunneier eller utbygger har ikke rettskrav på å få inngå avtale om opparbeidelse av infrastruktur. På den annen side kan kommunen heller ikke bestemme at private skal opparbeide.

Det kan etter *bokstav a* avtales at en grunneier eller utbygger i stedet for et rent kontantbidrag oppfyller egen betalingsforpliktelse i form av opparbeidelse av infrastruktur. Dette kan for eksempel være at partene finner det hensiktsmessig at grunneier eller utbygger opparbeider fortau og gatetun langs egen eiendom. En annen mulighet er at grunneier eller utbygger opparbeider en større del av infrastrukturen, for eksempel en veg. Det kan her tenkes at opparbeidelseskostnaden tilsvarer kostnadsbidraget som skal betales for utbyggingen etter § 12A-2 første ledd bokstav d, slik at opparbeidelsen av infrastruktur erstatter bidraget fullt ut. I motsatt fall må kommunen kompensere utbygger for merkostnadene. Også infrastruktur som er mer kostnadskrevende enn finansieringsbidraget fastsatt i hensynssonen er omfattet av bestemmelsen, men den samlede kostnaden etter avtalen kan ikke overstige kostnadsbidraget som framgår av rammetillatelsen. Dette ligger implisitt i ordlyden i bestemmelsen, ved at avtalen gjelder å oppfylle grunneiers eller utbyggers betalingsforpliktelse.

Bokstav b regulerer tilfellene der grunneier eller utbygger påtar seg å opparbeide infrastruktur, og kostnaden er større enn betalingsforpliktelsen. Dette blir i så fall å anse som en forskuttering, der det overskytende skal dekkes av kommunen eller refunderes. Tilbakebetaling skal følge reglene for grunneiers eller utbyggers forskuttering av kommunal infrastruktur.

Bokstav c inkluderer det som er gjeldende rett for utbyggingsavtaler. Reglene åpner for at såkalte boligsosiale forhold også kan avtales i forbindelse med avtale om med utbygger om opparbeidelse av infrastruktur.

Bokstav d åpner for at avtalen kan omfatte nærmere bestemmelser om antall og størrelse på boliger mv. Bestemmelsen inkluderer dermed det som er gjeldende rett for utbyggingsavtaler.

Bokstav f ivaretar behovet for å kunne regulere avtaletekniske og administrative forhold, så som sikkerhet for ytelser eller utsatt betaling, eller andre forhold av betydning for grunneier eller utbygger sin deltagelse i opparbeidelse eller finansiering av infrastruktur. Når det først avtales andre ytelser for grunneier eller utbygger, vil det som oftest være behov for å avtale nærmere noen forhold som er relevante for en riktig og rettidig gjennomføring. Fremdrift er et eksempel på et forhold som ofte vil være relevant. Tilsvarende kan det være relevant å avtale samarbeidsformer og kontakt mellom partene, byggetrinn mv. Videre er det vanlig å avtale sikkerhetsstillelse når grunneier eller utbygger er ansvarlig for opparbeidelse av infrastrukturen. Dette kan for eksempel være garantier, som simpel garanti, selvskyldnergaranti, eller påkravsgaranti, som har varierende grad av sikkerhet for kommunen og kostnader for grunneieren eller utbyggeren. Tinglysning av grunneiers eller utbyggers forpliktelse på eiendommen er en annen form for sikkerhet. Sikkerhetsstillelse, særlig påkravsgaranti, kan innebære en forholdsvis stor kostnad for grunneier eller utbygger. En avtale med utbygger om opparbeidelse kan bli mer kostnadskrevende enn et rent kontantbidrag. Sikkerhetsstillelse kan imidlertid være nødvendig for at kommunen skal ha tilstrekkelig sikkerhet for at planens krav blir oppfylt. Departementet legger derfor til grunn at en viss merulempelse eller merkostnad må aksepteres. Slik departementet ser det, må imidlertid kommunen som et minimum begrunne behovet for kostnadskrevende sikkerhet. Avtalen kan også omhandle forhold som gjelder erverv av grunn gjennom ekspropriasjon, jf. § 16-5a. Det kan for eksempel være at kommunen skal foreta ekspropriasjon om det er nødvendig for etableringen.

Til § 12A-10

Bestemmelsen i *første ledd* skiller seg fra det øvrige systemet i *kapittel 12A* ved at den ikke regulerer etablering av infrastruktur, men kun flytting infrastruktur. Det er en forutsetning for bruken av finansieringsordningen at den bidrar til å frigjøre areal for utbygging. Bestemmelsen skal ikke benyttes sammen med bestemmelsene i § 12A-2 første ledd bokstav a og b. Det vil normalt være grunneieren selv som er ansvarlig for å fjerne eksisterende byggehindrende tiltak på sin tomt. Det kan for eksempel være gamle bygninger som må rives, infrastruktur eller forurensede masser som må fjernes. § 12A-10 er ment brukt der det i et utbyggingsområde er infrastruktur som berører flere eiendommer, og som krever en viss grad av koordinering mellom grunneierne eller utbyggerne for å ordne finansieringen som skal til for å kunne gjennomføre flytting av infrastrukturen. Dette vil blant annet gjelde kraftlinjer i transmisjons- og regionalnettet (høyspentlinjer), men kan også gjelde eldre skinneganger og annet. Kommunen må fastsette kostnadsbidraget som skal finansiere flyttingen i bestemmelse til hensynssonen, og administrere innkreving av kostnadsbidragene. Kommunen skal sørge for nødvendige utbetalinger til dekning av kostnadene ved flyttingen. Kommunen kan skyte inn egne midler for å dekke kostnadene. Bestemmelsen krever, i motsetning til det som gjelder for infrastrukturtiltak etter § 12A-2 første ledd bokstav a, at alle grunneiere eller utbyggere som skal bidra til å dekke kostnadene samtykker. I tillegg kreves samtykke fra infrastruktureieren og departementet. Eier av infrastrukturen kan i kraft av eierposisjonen stille de vilkår som anses nødvendige og relevante for å ivareta egne interesser. Når det gjelder fremgangsmåten for å få samtykke fra departementet, vises det til merknaden til § 12A-2 første ledd bokstav b. Kravet om at alle som skal bidra til å finansiere flyttingen eller fjerningen av infrastrukturen samtykker kan føre til at noen grunneiere, som ikke vil eller kan bidra til finansieringen, blir «gratispassasjerer». De vil kunne nyte godt av tiltaket uten å måtte betale for det. Det viktigste er likevel at de grunneierne som samtykker representerer så store kostnadsbidrag at de med rimelig grad av sikkerhet er tilstrekkelige til å dekke kostnadene. Etter andre ledd kan kommunen inngå nødvendige avtaler for å få gjennomført flyttingen eller fjerningen av infrastrukturen.

Andre ledd har bestemmelser om den praktiske gjennomføringen. Kommunen må inngå avtale med grunneiere. Slik avtale kan inngås med grunneierne både før og etter at reguleringsplanen for området er vedtatt, ettersom det også er tale om forskuttering av kostnadene til infrastrukturen. Kommunen kan kreve økonomisk sikkerhetsstillelse. Når flyttingen av infrastrukturen er gjennomført, er det kommunen som har ansvar for å

gjennomføre sluttoppgjør. Departementet kan bruke forskriftshjemmelen i § 12-13 til å gi nødvendige utfyllende bestemmelser.

Til § 12A-11

Paragrafen regulerer adgangen til å endre bestemmelser til hensynssoner med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur på en enklere måte enn gjennom full planbehandling, jf. §§ 11-17 første ledd og 12-14 andre ledd. Bestemmelsen regulerer ikke adgangen til å gjøre andre endringer. Kommunen kan følgelig ikke anvende de enklere saksbehandlingsreglene til å gjøre endringer for eksempel i utformingen av hensynssonen, det vil si justering av størrelse og plassering av denne. Det kan heller ikke gjøres endringer i arealformålene som omfattes av hensynssonen, bestemmelser om utnyttingsgrad eller andre generelle forhold. Det er gitt en særbestemmelse i § 11-17 andre ledd for at kommunen skal kunne anvende § 12A-11 også ved endringer i bestemmelse til hensynssone i kommuneplanens arealdel.

Bokstav a bygger på prinsippene for endring i § 12-14 tredje ledd, men har en noe enklere utforming og åpner for mer fleksibilitet i hvordan forleggelsen kan gjennomføres. Med andre berørte siktes særlig til velforeninger eller andre foreninger eller organisasjoner i kommunen som har interesse for saken. Ettersom endringer etter bestemmelsen kan ha betydning for utformingen av infrastruktur mv., jf. § 12A-2 første ledd bokstav b, skal ikke forleggelse bare vurderes i forhold til de som er direkte berørt. Vurderingene om hvem som skal forelegges forslag til endring må gjøres ut fra en konkret vurdering ut fra endringens art og konsekvenser. Det er ikke krav om høring eller offentlig utleggelse med frist for svar på seks uker. Svarfristens lengde bør likevel ikke settes kortere enn to til tre uker.

Bokstav b åpner for at det kan gjøres endringer i bestemmelse uten foreleggelse. Hva som skal regnes som mindre endringer må bygge på en konkret vurdering. Bestemmelsen er begrunnet i kommunens behov for forenkling og fleksibilitet i planleggingen tatt i betraktning av at utbyggingen av fortetnings- og transformasjonsområder vil kunne pågå mange år, og kanskje mer enn 20 år. I løpet av disse årene vil det være mange ulike kommunestyrer som bestemmer utviklingen i kommunen, og ulike politiske føringer for byutviklingen som skal følges opp gjennom framtidig planarbeid på reguleringsplannivå. Det vil også kunne være behov for andre justeringer som ikke nødvendigvis er knyttet til politiske vurderinger, men derimot planfaglige eller økonomiske vurderinger. Det vil oftest være behov for mange små justeringer i perioden, og det ville bli unødig tungvint om alle endringer må følge de vanlige saksbehandlingsreglene for endring av plan. Det kan gjelde type infrastruktur,

kvalitet, antall mv. som for eksempel skyldes utbyggingen i området og som det ikke var tatt høyde for da planen ble vedtatt. Der endringen berører statlig eller regional infrastruktur kommunen av klare med disse om det er i orden å gjennomføre endringen som en mindre endring etter loven.

Med mindre endring siktes til endringer som har liten betydning eller små konsekvenser. Endringer som kan føre til vesentlig endring i kostnadsbidraget størrelse regnes ikke som mindre i lovens forstand. Kostnadsestimatet bygger på beregningene til sakkyndige, og nye beregninger bør derfor også utføres ved bruk av sakkyndige, med mindre kommunen finner dette åpenbart unødvendig, jf. § 12A-3 sjette ledd. Det er bare nødvendig å gjøre nye beregninger så langt virkningene av planendringen tilsier det. Dersom kommunen for eksempel gjør endringer i type infrastruktur, og dette øker de samlede estimerte kostnadene for infrastrukturen, vil det kunne påvirke kostnadsestimatet. Det er imidlertid når kostnadsestimatet endres i vesentlig grad at endringen ikke lenger kan anses som mindre. Departementet mener at en endring i kostnadsbidraget på mer enn 10 prosent, skal anses som vesentlig. Ettersom kommunen kan differensiere kostnadsbidraget innenfor hensynssonen med hjemmel i 12A-2 første ledd bokstav d, er det ikke gitt at endringene slår likt ut i hele hensynssonen, det vil si likt for alle grunneierne. Det vil i så fall bare være nødvendig å forelegge endringsforslaget for de grunneierne som påføres en vesentlig endring i kostnadsbidraget. Kostnadsbidraget skal oppdateres senest hvert femte år, og det kan etter omstendighetene være fornuftig å gjøre nødvendig planendringer i sammenheng med revisjonen.

Bokstav c åpner for at kommunestyret kan delegere adgangen til å endre bestemmer til et politisk utvalg eller administrasjonen i kommunen. Delegasjonen må være innenfor rammene gitt i kommuneloven § 5-4.

Til § 12A-12

Bestemmelsen forbyr bruk av dispensasjon etter kapittel 19 for de forhold som reguleres gjennom kapittel 12A.

Til § 12A-13

Bestemmelsen gir departementet hjemmel til å fastsette nødvendige forskrifter bestemmelsene til bestemmelsene om krav om grunneierfinansiering av infrastruktur. Det kan også fastsette forskrifter om dette som gjelder kommuneplanens arealdel.

Til § 16-2 første ledd nytt andre punktum

Bestemmelsen fastsetter at ekspropriasjon til gjennomføring av infrastrukturtiltak kan gjennomføres så lenge det er omfattet av en hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur. Dette avviker fra den generelle regelen om at ekspropriasjon kan skje innen 10 år fra kunngjøringen av reguleringsplanen.

Bakgrunnen for reglene er at utbyggingen av for eksempel et transformasjonsområde kan pågå i flere tiår. Utbyggingen av infrastrukturen vil da skje trinnvis etter hvert som de ulike områdene innenfor hensynssonen bygges ut. Fristen for å kreve innløsning påvirkes ikke som følge av fristforlengelsen, jf. §§ 15-1 og 15-2.

Til ny § 16-5a

Første ledd fastsetter at kommunen, for det tilfelle at det ikke er oppnådd en minnelig ordning med grunneier om erverv av grunn, kan overlate til den som opparbeider infrastruktur å også å ta hånd om ekspropriasjonssaken. Med mindre noe annet er avtalt, skal ekspropriasjonen da skje til fordel for kommunen. Utbygger trenger da ikke innhente vedtak fra kommunestyret for å foreta ekspropriasjon, men kan anmode departementet om slik samtykke. Hensikten med bestemmelsen er å sikre at utbygger ikke blir hindret i sin utbygging. Som hovedregel skal utbygger gjøres forsøk på å komme frem til minnelige avtaler med berørte grunneiere og rettighetshavere før det søkes om ekspropriasjon. Minnelige løsninger ved grunnerverv er i utgangspunktet noe som både grunneier og grunnerverver er tjent med. Departementet må derfor påse at utbygger har gjort reelle forsøk på å komme frem til en minnelig løsning om erverv av grunnen før det gis samtykke, jf. ervervslova § 12. Departementet kan delegere myndigheten til å gi samtykke til ekspropriasjon til statsforvalteren.

Andre ledd forlenger den vanlige fristen for å kunne gjennomføre ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan fra 10 år til så lenge infrastrukturtiltaket er omfattet av krav om grunneierfinansiering av infrastruktur, jf. § 16-2 første ledd andre punktum. Varigheten kan dermed bli 20 år, eller eventuelt inntil 30 år om kommunen forlenger varigheten, jf. § 12A-1 første ledd bokstav c.

Tredje ledd gir utbygger kompetanse til å innhente samtykke til forhåndstiltredelse. Det kan gå lang tid fra skjønnet er begjært til det avsies, og bestemmelsen åpner derfor for at utbygger med samtykke fra departementet foreta ekspropriasjon for etablering av tiltaket. Forhåndstiltredelse før skjønnet har besluttet ekspropriasjon vil i liten grad hensynta grunneiers behov for sikkerhet for at tiltaket er ekspropriasjonsverdig ut fra offentlige hensyn. Før skjønnet har besluttet ekspropriasjon, vil ikke en uavhengig instans ha besluttet om det er grunnlag for ekspropriasjon. Hensynet til kontradiksjon

tilsier at grunneieren som må avstå grunn som et minimum må få mulighet til å kommentere begjæringen om skjønn før forhåndstiltredelse besluttet. Det foreslåtte vilkåret om departementets samtykke til ekspropriasjon skal avhjelpe denne innvendingen. Departementet kan delegere myndigheten til å gi samtykke til statsforvalteren.

Til § 17-1:

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende rett.

Det er gjort språklige endringer i bestemmelsens ordlyd for å gjøre bestemmelsen enklere å forstå. Formålet med bestemmelsen er å sikre at reglene rammer alle avtaler der grunneiere eller utbyggere yter bidrag til opparbeidelse av offentlig infrastruktur angitt i arealplanen.

Bestemmelsen bruker begrepet *grunneier eller utbygger*. Det er uten betydning på hvilket grunnlag avtaleparten disponerer eiendommen, enten det er som grunneier, fester eller på annen måte. Det sentrale er at den private avtaleparten inngår avtalen med den hensikt å oppfylle krav i arealplan for å gjøre eiendom byggeklar. Det følger av bestemmelsen at utbyggingsavtaler inngås av kommunen *som planmyndighet*. Dette er føyd til for å skille mot avtaler kommunen inngår som privat rettssubjekt, for eksempel som byggherre i entrepriser. Kommunen inngår avtalen i kraft av å være ansvarlig for vedtakelse og gjennomføring av arealplan, og skal sikre at eiendommen bygges ut i tråd med krav gitt i planen. Grunneier eller utbygger inngår avtalen i den hensikt å gjøre området byggeklart for egen eiendom.

Definisjonen retter seg mot avtaler om *gjennomføring av kommunal arealplan*. Dette innebærer ikke at det må være fattet et planvedtak for eiendommen. Det er vanlig, og ofte hensiktsmessig, at utbyggingsavtaler fremforhandles parallelt med utarbeiding av reguleringsplanen det skal bygges etter. Et sentralt formål med bestemmelsene i kapittel 17 er å sikre at reglene om utbyggingsavtaler følges, uavhengig av hvilken prosess partene velger. Grunneier skal være beskyttet av reglene selv om avtaleforhandlingene avsluttes før planen er vedtatt. For at en avtale skal være en utbyggingsavtale, må den gjelde gjennomføring av en konkret arealplan, som omfatter den private avtalepartens eiendom. I de tilfellene der planarbeidet skjer parallelt med avtaleforhandlingene, vil det være to parallelle løp med samme mål; eiendommen skal være regulert, og utbygger har en berettiget forventning om at oppfyllelse av avtalen gjør at eiendommen blir byggeklar. Det avgjørende for om avtalen kan anses som en utbyggingsavtale, er partenes forventninger til avtalen, og de konkrete forpliktelsene og forutsetningen i avtalen. Skjæringspunktet for når det foreligger forhandlinger om en

utbyggingsavtale parallelt med planprosessen, er ikke knyttet til et bestemt trinn i planprosessen. Det må bero på en konkret vurdering av planprosessen og de konkrete avtaleforhandlingene om en avtale om bidrag til infrastruktur er en utbyggingsavtale eller ikke.

Avtaler som oppfyller kriteriene over begrenses av reglene i § 17-4 flg., uavhengig av tittelen eller hvordan den beskrives i avtalen. Samtidig skal ikke andre rent privatrettslige avtaler rammes av skrankene i kapittel 17, for eksempel avtaler om eiendomsoverdragelser eller entrepriser.

Til § 17-2:

Bestemmelsen er delvis ny, og delvis en kodifisering og videreføring av gjeldende rett.

Etter *første ledd* kan kommunen ikke kreve at det inngås en utbyggingsavtale. Dette er en kodifisering av gjeldende rett, og gjelder både i kommunens planvedtak, og konkrete pålegg eller vilkår i byggesak. Byggetillatelse kan dermed heller ikke avslås med den begrunnelse at avtale ikke er inngått.

Bestemmelsen i *andre ledd* viderefører gjeldende § 17-4 siste ledd med noen språklige endringer. Bestemmelsen understreker at en «endelig» utbyggingsavtale ikke kan inngås før kommunestyret har vedtatt planen.

Materielle og prosessuelle krav i kapittel 17 gjelder imidlertid for avtaler som omfattes av definisjonen i § 17-1, også utbyggingsavtaler som inngås parallelt med planprosessen. Grunneier kan forplikte seg til en utbyggingsavtale før arealplanen er vedtatt, selv om kommunens reguleringsmyndighet ikke kan bindes opp. Hvis avtalen inngås før kommunen har fattet planvedtaket, bør avtalen regulere hva som skal skje hvis kommunestyrets vedtak ikke samsvarer med planforslaget som ligger til grunn for avtalen. Den bør også regulere hva som skal skje hvis kommunestyret ønsker justeringer i avtalen etter at kommunens administrasjon og utbygger har blitt enige.

Tredje ledd må ses i sammenheng med forslaget til nye bestemmelser om hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur etter § 12A-2 tredje ledd.

Bestemmelsen begrenser muligheten til å inngå en utbyggingsavtale. Adgangen til å inngå utbyggingsavtale er avskåret når det er fastsatt en betalingsforpliktelse for grunneiendommen i en hensynssone etter kapittel 12A.

Til § 17-3:

Bestemmelsens viderefører gjeldende § 17-2 med noen justeringer.

Tittelen er endret for å tydeliggjøre hva bestemmelsen gjelder.

Første ledd Viderefører kravet om at *kommunestyret selv* skal fatte et vedtak om at grunneiere må forvente å inngå en utbyggingsavtale ved utbygging. Et slikt vedtak er en forutsetning for at avtaler kan inngås. *Tredje punktum* er nytt. I bestemmelsen presiseres det at kommunen så langt som mulig skal synliggjøre i hvilke områder og hvilken type infrastruktur utbygger kan forvente at kommunen vil inngå en utbyggingsavtale om. Forutsigbarhetsvedtaket bli mer informativt for utbygger ved at kommunen synliggjør i hvilke områder og hvilken type infrastruktur det forventes utbyggingsavtaler om privat finansiering av for eksempel veg, vann, avløp og parker/friområder. Bestemmelsen er ikke en endring av gjeldende rett, men understreker at kommunen bør bruke ressurser på å angi slike behov tidlig i prosessen.

Bestemmelsen i *andre ledd* om at kommunen skal legge til rette for medvirkning av berørte grupper og interesser videreføres. Berørte myndigheter bør gjennom medvirkning i kommunens arbeid med forutsigbarhetsvedtaket bidra til å klarlegge hvilke forutsetninger som skal til for at et område kan bygges ut. Krav fra berørte myndigheter i planleggingen, som for eksempel vegmyndighetene, kan gi usikkerhet om kostnader for tiltak knyttet til riks- og fylkesvegnettet i mange utbyggingssituasjoner.

Til § 17-4:

Bestemmelsen bygger på gjeldende § 17-3, men er omstrukturert og skrevet om. Se også § 17-5.

Bestemmelsenes *første ledd* er en videreføring av gjeldende rett med noen språklige endringer for å bedre lesbarheten. *Bokstav a* gjelder grunneieres eller utbyggers bidrag til finansiering av infrastruktur. Bestemmelsen angir at avtalen kan gå ut på å *besørge eller helt eller delvis* bekoste infrastruktur. Dette innebærer at utbygger kan avtale å opparbeide infrastrukturen. Alternativt kan utbygger finansiere hele eller deler av infrastrukturen. Det er også mulig med en kombinasjon, der utbygger opparbeider noe infrastruktur, og bidrar med finansiering av andre behov.

Bestemmelsen presiserer at både infrastrukturtiltak som følger direkte av vedtatt arealplan, og som er nødvendige til gjennomføringen av det vedtatte infrastrukturtiltaket, kan inngå i en utbyggingsavtale. Alle detaljer ved infrastrukturtiltaket må ikke fremgå eksplisitt av planbestemmelser. Også andre plankrav som er nødvendige for å få gjennomført tiltaket kan inngå i den private forpliktelsen. Hvilke infrastrukturtiltak som må etableres før utbygging kan skje, vil vanligvis følge av rekkefølgekrav etter §§ 11-9 første ledd nr. 4 og 12-7 første ledd nr. 10. En utbyggingsavtale kan kun inneholde elementer som er lovlig vedtatt i bindende arealplan. Det er ikke tilstrekkelig at kommunen har hjemmel til å vedta tiltaket. At

avtalene kan gjelde infrastruktur som er «nødvendig for gjennomføring av arealplan», innebærer at det er snakk om etablering av infrastruktur. Se også andre ledd, andre punktum.

Bestemmelsen innebærer at det stilles krav til tilknytning mellom infrastrukturtiltaket og utbyggingseiendommen. Sammenhengen må være konkret og synlig. Turløyper i nærheten av et hytteområde vil for eksempel kunne være nødvendig for utbygging av eiendommen når de går mellom hytteområdet og lokale tjenestetilbud, parkering og liknende. Men jo lenger unna utbyggingseiendommen man kommer, jo svakere blir tilknytningen. Behovet for infrastrukturtiltaket kan være en følge av flere eiendommer som bygges ut (såkalte sumvirkninger). Så lenge infrastrukturtiltaket også tjener utbyggingseiendommen direkte, for eksempel et parkområde eller en rundkjøring som ligger i umiddelbar nærhet til utbyggingseiendommen, kan kostnader til etablering av infrastrukturen inngå i en utbyggingsavtale. Bidragets størrelse vil i slike tilfeller begrenses etter § 17-5.

Bokstav b, c og d viderefører gjeldende rett.

I *andre ledd første punktum* presiseres det at det ikke kan inngås en utbyggingsavtale om infrastruktur som er *tilstrekkelig etablert i samsvar med arealplan, eller der etableringen er sikret*. Etter denne bestemmelsen anses infrastrukturtiltaket som tilstrekkelig etablert når det er opparbeidet eller sikret fullfinansiert. Det kan være tilstrekkelig at det stilles garanti for finansieringen. Utbyggingsavtalene vil dermed ikke kunne brukes for å unngå såkalte gratispassasjerer.

Andre punktum understreker at avtale heller ikke kan omfatte kostnader til drift av infrastrukturprosjekt etter at kommunen har overtatt tiltaket. Dette samme gjelder generelle og administrative løpende utgifter kommunen får som følge av utbygging. Eksempler på slike kostnader er kostnader til drift av kommunale anlegg, kostnader til flere busser i kollektivtilbudet eller kostnader til å utvide staben i kommuneadministrasjonen.

Til § 17-5:

Bestemmelsen bygger på deler av gjeldende § 17-3 tredje ledd, men innebærer en endring i gjeldende rett.

Bestemmelsens *første ledd* angir rammen for private bidrag til offentlig infrastruktur gjennom utbyggingsavtaler. Bestemmelsen trekker opp absolutte grenser, slik at en privat forpliktelse kan ikke bli høyere for den enkelte eiendom. Etter *første punktum* skal bidraget ikke være større enn det utbyggingen forventes å belaste infrastrukturen. Det

er et sentralt kriterium at utbyggingseiendommen kun skal bidra med sin forholdsmessige andel. Størrelsen på bidraget må knyttes opp mot utbyggingsprosjektet, og kan ikke være et generelt bidrag. Det vil imidlertid ikke være slik at man vet nøyaktig hvor mye den ferdige utbyggingen vil belaste infrastrukturen. Kommunen må foreta en vurdering av den konkrete utbyggingen og hvor stor belastning den antas å innebære. For å kunne vurdere hvor stor andel den enkelte skal bidra med bør kommunen ta utgangspunkt i statistikk og/eller aktuelle beregningsmodeller, for eksempel modeller for beregning av trafikk eller liknende.

Andre punktum bestemmer at hvis kommunen bidrar til gjennomføring av planen, kan det tas hensyn til dette ved fastsetting av private bidrag. Bestemmelsen innebærer at størrelsen på det private bidraget kan bli høyere enn de rammene som følger av første jf. tredje ledd. Forutsetningen er at kommunen påtar seg en økonomisk eller annen forpliktelse som innebærer en fordel for grunneier eller utbygger. Disse vil da kompensere for tiltak som er en ulempe for kommunen, men som er til fordel for dem selv. Bestemmelsen forutsetter at kommunen og grunneier eller utbygger er enige om en slik fordeling, og avtalen kan medføre at det private bidraget blir noe større enn det belastningsvurderingen tilsier. Et bidrag fra kommunen kan for eksempel være bistand til å koordinere flere grunneiere. Det kan også være administrative kostnader i forbindelse med å redusere utbyggers kostnader til merverdiavgift ved realopparbeidelse. Dette er ressursbruk og innsats som kommunen i utgangspunktet ikke har noen plikt til å gi, men som vil være til nytte for å få til en raskere realisering av arealplanen.

Til § 17-6

Bestemmelsen er en videreføring av forbudet i byggesaksforskriften § 18-1. For å tydeliggjøre forbudet er bestemmelsen tatt inn i loven.

Til § 17-7:

Forslaget bygger på gjeldende § 17-7, men innebærer en begrensning i adgangen til å gi samtykke.

Etter *første ledd* kan det ikke dispenseres med hjemmel i § 19-2 fra reglene i kapittel 17.

Etter *andre ledd* er departementets adgang til å samtykke til fravik, begrenset til å gjelde §§ 17-4, 17-5 og 17-6 om innholdet i utbyggingsavtaler.

Adgangen til å gi fravik gjelder *etter søknad*. Kommunen eller grunneier eller utbygger må altså sende søknad til departementet.

Departementet kan bare gi samtykke til fravik der *samfunnsmessige interesser* tilsier det. Dette er en videreføring av gjeldende rett. Vurderingen av om kriteriet er oppfylt baseres både på tiltakets art, tiltakets omfang og eventuelle særlige forhold ved tiltaket for øvrig. Et vedtak om samtykke til fravik må slik departementet ser det, fattes etter en selvstendig og konkret vurdering av om utbyggingsprosjektet ellers har særskilte trekk som skiller det fra andre utbyggingsprosjekter. Det må være trekk ved byggeprosjektet som skiller det fra andre prosjekter av ellers sammenlignbar art, og som gjør at reglene om utbyggingsavtaler ikke passer. Det må også være av samfunnsmessig interesse at utbyggingen gjennomføres.

Videre er det tatt inn i bestemmelsen at grunneier eller utbygger må si seg enig i at departementet samtykker til at reglene fravikes. Departementet anser at dette ikke er nytt i forhold til gjeldende rett. Kommunen kan ikke ensidig skal be om at den beskyttelsen reglene gir utbygger ikke skal gjelde. Utbyggers samtykke bør ikke inneholde forbehold som gjør at samtykket kun gjelder under spesielle forutsetninger for kommunens utøvelse av sin myndighet etter plan- og bygningsloven.

Til § 17-8:

Forslaget viderefører gjeldende § 17-4 med noen språklige endringer i bestemmelsens andre ledd. Gjeldende § 17-4 siste ledd er flyttet til ny § 17-2 tredje ledd.

Til § 17-9:

Bestemmelsen viderefører gjeldende § 17-5, og innebærer at utbyggingsavtaler ikke kan påklages. Avtalene er ikke et enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

Til § 17-10:

Forslaget viderefører gjeldende § 17-6. Det er imidlertid presisert i bestemmelsen at det kan gis en nærmere beskrivelse av rammene for private bidrag. Dette er ikke ment som en endring av gjeldende rett.

Til ny § 18-13

Bestemmelsen sikrer at det ikke kan kreves opparbeidelse eller refusjon for infrastrukturtiltak kommunen har vedtatt skal være omfattet av krav om grunneierfinansiering av infrastruktur etter kapittel 12A.

9 Lovforslag

I

I lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) gjøres følgende endringer:

§ 11-8 tredje ledd bokstav a andre ledd skal lyde:

Det kan gis bestemmelser som forbyr eller setter vilkår for *tiltak eller virksomheter*, jf. § 1-6, innenfor sonen.

§ 11-8 tredje ledd bokstav b skal lyde:

b) Sone med særlige krav til infrastruktur med angivelse av type infrastruktur.

Det kan gis bestemmelser om krav til infrastruktur i et *utbyggingsområde etter § 11-9 nr. 3, og om type, omfang, utforming, funksjons- og kvalitetskrav, standardnivå, avstand til midtlinje veg, byggegrenser, krav om særskilt rekkefølge for infrastrukturen, og forbud eller påbud om løsninger.*

§ 11-8 tredje ledd bokstav e skal lyde:

e) Sone med krav om felles planlegging for flere eiendommer, fortetting, omforming og fornyelse, og bruk av særskilte gjennomføringsvirkemidler.

Ved bruk av denne hensynssonen gjelder § 11-8a.

Ny § 11-8a skal lyde:

§ 11-8a Utarbeiding av plan med krav til felles planlegging, fortetting, omforming, fornyelse mv.

(1) Til hensynssone som nevnt i § 11-8 tredje ledd bokstav e kan kommunen gi bestemmelser om

- a) krav om felles planlegging for flere eiendommer, fortetting, omforming eller fornyelse, og særlige samarbeids- eller eierformer
- b) krav til infrastruktur som nevnt i § 11-8 tredje ledd bokstav b
- c) bruk av jordskifteloven §§ 3-30 til 3-32 om fordeling av planskapt netto verdiøkning mellom eiendommer til gjennomføring av reguleringsplan etter § 12-7 nr. 13
- d) bruk av ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan etter § 16-2 og 16-5a.
- e) krav om grunneierfinansiering av infrastruktur etter kapittel 12A.

(2) Kommunen kan gi retningslinjer til hensynssonen om fortetting, omforming eller fornyelse, og bruk av særskilte gjennomføringsvirkemidler, og om forhold som skal avklares og belyses i videre reguleringsarbeid. Det kan også gis retningslinjer om planarbeidet, blant annet om samordning internt i kommunen og med statlige eller regionale myndigheter.

(3) Kommunen kan fastsette en områdeutviklingsstrategi til hensynssonen som omtaler de mål, rammer og hensyn som skal være retningsgivende den etterfølgende planleggingen av utbyggingsområdet.

(4) I saker der det fastsettes hensynssone etter denne paragrafen, skal kommunen legge til rette for at en vedtatt plan kan bli effektivt gjennomført. Dette skal skje gjennom aktivt samarbeid med beboere, grunneiere, festere, utbyggere, statlige og regionale myndigheter, beboere og virksomheter og andre interesserte. Innspill i samarbeids- og medvirkningsprosessen skal dokumenteres, behandles og besvares på en måte som gjør etterprøving mulig. Det skal i saksframlegget redegjøres særskilt for tilretteleggingen til planens gjennomføring, jf. § 11-14 andre ledd.

§ 11-17 nytt andre ledd skal lyde:

Kommunen kan bestemme at for endring av bestemmelse til hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur gjelder § 12A-12.

§ 12-6 første ledd skal lyde:

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

Nytt kapittel 12A med §§ 12A-1 til 12A-13, skal lyde:

Kapittel 12A Krav om grunneierfinansiering av infrastruktur

§ 12A-1 Hensynssoner i arealplan med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur

(1) Kommunen kan i arealplaner fastsette hensynssoner med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur. For slike hensynssoner gjelder følgende:

- a. Grunneiere eller utbyggere skal betale et kostnadsbidrag til kommunen eller avtale å opparbeide infrastruktur før det gis igangsettingstillatelse eller ferdigattest, jf. § 12A-6 andre ledd.

- b. Betaling av kostnadsbidraget fritar grunneiere eller utbyggere fra krav om særskilt rekkefølge for gjennomføring av tiltak etter planen, med mindre kommunen har gitt bestemmelse om noe annet etter § 12A-2 første ledd bokstav h.
- c. Et krav om grunneierfinansiering av infrastruktur kan gjelde for inntil 20 år etter at planen er kunngjort. Kommunen kan forlenge varigheten med inntil 5 år av gangen, men ikke ut over 10 år til sammen.
- d. Kommunen kan ikke fastsette nye forpliktelser etter kapittel 12A for grunneiere eller utbyggere for utbygging som har fått rammetillatelse for sin utbygging.
- e. Plikten for grunneiere og utbyggere til å betale fremtidige kostnadsbidrag bortfaller når kostnadene til infrastruktur som det er gitt bestemmelse om etter § 12A-2 første ledd bokstav a, fullt ut er dekket gjennom forpliktelser i gitte rammetillatelser, eller dersom planen eller hensynssonen oppheves.

(2) Dersom hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur skal fastsettes i reguleringsplan uten at den tidligere er fastsatt i kommuneplanens arealdel, gjelder § 11-8a fjerde ledd for utarbeidingen og behandlingen av reguleringsplanen.

§ 12A-2 Bestemmelser til hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur

(1) Kommunen skal i nødvendig utstrekning gi bestemmelser til hensynssoner etter § 12A-1 om

- a. infrastruktur som er nødvendig for utbyggingen innenfor eller utenfor hensynssonen, og utvidelse, oppgradering, ombygging, flytting eller riving av eksisterende infrastruktur
- b. type, omfang, utforming, funksjons- og kvalitetskrav, standardnivå, avstand til midtlinje veg, byggegrenser, krav om særskilt rekkefølge for infrastrukturen, og forbud eller påbud om løsninger
- c. erverv av grunn til infrastrukturen, dersom dette ikke framgår av plankartet
- d. størrelsen på kostnadsbidraget som grunneierne eller utbyggerne skal betale til kommunen fastsatt til et beløp pr. kvadratmeter bruksareal (BRA) som det søkes rammetillatelse for, fordelt mellom dem i den grad kommunen finner det rimelig hensett til utbyggingens art og plassering, bruk og nytte av infrastrukturen innenfor hensynssonen

- e. justering av kostnadsbidraget med grunnlag i en eller flere byggekostnadsindekser, frem til betaling skjer
- f. varigheten av krav om grunneierfinansiering av infrastrukturen
- g. det kommunen selv skal betale til finansiering av infrastrukturen fastsatt i prosent av de estimerte kostnadene for hele eller deler av infrastrukturen, eller som et fast beløp.
- h. at betaling av kostnadsbidrag fra grunneiere eller utbyggere ikke skal anses som hel eller delvis oppfyllelse av rekkefølgekrav som gjelder for utbygging av eiendommen, jf. § 12A-1 første ledd bokstav b.

(2) Det kan ikke gis bestemmelser etter første ledd om statlig infrastruktur, eller infrastruktur som nevnt i § 17-6, med mindre departementet, etter søknad fra kommunen, samtykker. Slikt samtykke skal bare gis dersom samfunnsmessige interesser tilsier det, berørte departementer, fylkeskommune eller annen myndighet har gitt sin tilslutning, og spørsmålet har vært forelagt berørte grunneiere eller festere for uttalelse. Departementet kan sette vilkår for samtykke for å ivareta samfunnsmessige interesser, og andre interesser.

§ 12A-3 Beregningen av de samlede estimerte kostnadene for infrastrukturen, hensyn som skal ivaretas ved fastsetting av kostnadsbidrag mv.

(1) For infrastrukturen innenfor hensynssonen, beregnes kostnadsbidraget ut fra de samlede estimerte kostnadene for infrastrukturen, delt på forventet antall kvadratmeter bruksareal (BRA) som planen tillater bygd innenfor hensynssonen.

(2) Følgende skal inngå i beregningen av de samlede estimerte kostnadene etter første ledd

- a. kostnader til opparbeidelse av infrastruktur innenfor og utenfor hensynssonen som er nødvendig for utbyggingen, og infrastruktur som kommunen eller andre har forskuttert for etter § 12A-8, eller som er avtalt opparbeidet etter § 12A-9
- b. kostnader til grunnnerv
- c. kostnader til kommunens arbeid med utarbeiding og endring av krav som gjelder grunneierfinansiering av infrastruktur etter dette kapittel, som ikke skal overskride selvkost.
- d. kostnader til sakkyndig bistand som nevnt i femte ledd
- e. finansieringskostnader og renteutgifter som nevnt i § 12A-8 tredje ledd

f. Merverdiavgift.

(3) For infrastruktur utenfor hensynssonen gjelder at kostnadene til det enkelte infrastrukturtiltaket som skal tas med i beregningsgrunnlaget for de samlede estimerte kostnadene, må stå i forhold til utbyggingens forventede bruk og nytte av tiltaket.

(4) De samlede kostnadsbidragene som grunneierne og utbyggerne skal betale til finansiering av infrastrukturen som er nødvendig for utbyggingen i hensynssonen, skal ikke fremstå som urimelig tyngende i forhold til utbyggingens forventede bruk og nytte av infrastrukturen. Det skal ved vurderingen tas hensyn til kommunens eget bidrag til gjennomføring av planen, jf. § 12A-2 første ledd bokstav g.

(5) Fordelingen av kostnadsbidragene grunneiere og utbyggerne imellom, skal ikke fremstå som urimelig tyngende i forhold til utbyggingens art og plassering, nytte og bruk.

(6) Ved beregningen av de samlede estimerte kostnadene for infrastrukturen, skal kommunen engasjere en uavhengig sakkyndig, med mindre kommunen finner dette åpenbart unødvendig. Beregningene skal baseres på alminnelig aksepterte metoder for usikkerhetsanalyser. Kostnader for grunnerverv skal beregnes ut fra ekspropriasjonsrettslige verdsettingsprinsipper, jevnfør ekspropriasjonserstatningslova. Utrekningen av de samlede estimerte kostnadene for infrastrukturen skal være åpen for innsyn.

(7) Kostnader nevnt i andre ledd bokstav c kan ikke tas med i kommunens gebyr for behandling av private planforslag etter § 33-1 første ledd.

§ 12A-4 Fastsetting av hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur i kommuneplanens arealdel. Forholdet til reguleringsplan

(1) Dersom det skal fastsettes en hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur i arealdelen, skal berørte grunneiere og festere underrettes på hensiktsmessig måte om at planarbeidet tas opp, og underrettes når planen er vedtatt. Det samme gjelder ved endring av planen. Se § 11-12 andre ledd.

(2) Dersom kommunen vil utarbeide en områdeutviklingsstrategi til hensynssone i arealdelen med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur før det kan vedtas reguleringsplaner, skal det gis bestemmelse om dette til hensynssonen, jf. § 11-8a tredje ledd.

(3) Dersom kommunen eller andre skal forskuttere for infrastruktur i hensynssone til kommuneplanens arealdel etter § 12A-8, skal det gis bestemmelse om infrastrukturen etter § 12A-2 første ledd bokstav a og b.

(4) Dersom kommunen vil fastsette kostnadsbidraget som grunneiere og utbyggere skal betale i hensynssone til kommuneplanens arealdel, skal det gis bestemmelser til hensynssonen som nevnt i § 12A-2 første ledd bokstav a til f. Reglene om varsling og klage gjelder i så fall tilsvarende som ved fastsettelse av kostnadsbidraget i reguleringsplan.

(5) Kommunen kan ikke kreve kostnadsbidrag fra grunneiere eller utbyggere som nevnt i første ledd før det er fastsatt hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur i en reguleringsplan etter § 12A-1. Dette gjelder likevel ikke dersom kommunen tillater utbygging uten reguleringsplan, og det er fastsatt et kostnadsbidrag i bestemmelse til hensynssonen, jf. §§ 11-9 nr. 1, 11-10 nr. 1 og 12-1 andre og tredje ledd.

§ 12A-5 Periodevis oppdatering av de samlede estimerte kostnadene for infrastrukturen. Fastsettelse av nytt kostnadsbidrag

(1) Kommunen skal oppdatere beregningsgrunnlaget for de samlede estimerte kostnadene for infrastruktur det gjenstår å etablere, og fastsette nytt kostnadsbidraget senest hvert femte år, regnet fra hensynssonen med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur ble kunngjort første gang.

(2) § 12A-3 gjelder tilsvarende for beregningen av det oppdaterte kostnadsbidraget. I tillegg gjelder at underskudd fra ferdigstilte infrastrukturetableringer i den foregående femårsperioden skal inngå i beregningsgrunnlaget, så langt kostnaden er betalt eller har forfalt til betaling. Som underskudd regnes differansen mellom de estimerte kostnadene som gjaldt før infrastrukturen ble etablert, og de faktiske kostnadene som påløp til etableringen.

(3) Kommunen skal legge det nye kostnadsbidraget til grunn for søknader om rammetillatelse ved utløpet av femårsperioden etter første ledd, med mindre annet blir bestemt. Fastsettes det nye kostnadsbidraget etter utløpet av femårsperioden, skal kommunen beregne forskjellen mellom nytt og gammelt bidrag fra utløpet av femårsperioden og til det nye bidraget ble fastsatt. For mye innbetalt skal refunderes til vedkommende grunneier eller utbygger, med renter etter en rentesats fastsatt av departementet. Kommunen skal dekke det som er for lite innbetalt.

§ 12A-6 Forpliktelser i rammetillatelse og innbetaling av kostnadsbidrag til kommunen, unntak for rekkefølgekrav mv.

(1) Forpliktelsene til de enkelte grunneiere eller utbyggere til finansiering av infrastruktur skal framgå av rammetillatelsen.

(2) Kostnadsbidraget skal være innbetalt før det kan gis igangsettingstillatelse. Hvis det skal gis flere igangsettingstillatelser til samme rammetillatelse, kan kommunen i rammetillatelsen bestemme at kostnadsbidraget skal fordeles mellom igangsettingstillatelsene. Kommunen kan i rammetillatelsen bestemme at betalingen kan utsettes til det skal gis ferdigattest. Kommunen kan kreves sikkerhet for beløpet. Fristen gjelder ikke hvis det er avtalt opparbeiding etter § 12A-9.

(3) Kommunen kan etter søknad gjøre unntak i en rammetillatelse fra bestemmelse etter § 12A-2 første ledd bokstav h om at betaling av kostnadsbidrag ikke skal anses som en hel eller delvis oppfyllelse av rekkefølgekrav. Dette kan bare gjøres dersom det etter kommunens skjønn i liten grad vil påvirke gjennomføringen av planen for øvrig, og ingen viktige samfunnshensyn taler imot. Kommunen kan legge vekt på om den selv har kapasitet til å opparbeide infrastruktur som det omsøkte tiltaket utløser behov for, eller om dette kan overlates til andre etter § 12A-9. Det kan bare gjøre unntak fra rekkefølgekrav som ivaretar statlig eller fylkeskommunal infrastruktur når berørt myndighet har samtykket.

(4) Faller en rammetillatelse bort, faller også plikten til å betale kostnadsbidrag etter § 12A-2 første ledd bokstav d bort.

§ 12A-7 Disponering av kostnadsbidrag

(1) Kommunen kan selv opparbeide infrastrukturen som kostnadsbidragene skal dekke, eller avtale at dette skal gjøres av offentlig myndighet eller virksomhet, grunneier eller utbygger etter § 12A-9. Kommunen skal så tidlig som mulig varsle grunneiere eller utbyggere om at den vil inngå avtale om opparbeidelse av hele eller deler av infrastrukturen.

(2) Hvis det ikke er fastsatt særskilte rekkefølgekrav, skal kommunen sørge for at infrastrukturen etableres i en hensiktsmessig rekkefølge. Kommunen kan ta hensyn til grunneiere eller utbyggere som har betalt eller forskuttet for kostnadsbidrag, og størrelsen på bidraget.

(3) Kommunen skal føre oversikt over innbetalte kostnadsbidrag, forskuttede bidrag, kostnader til etablert infrastruktur, samt refusjon merverdiavgift som

kommunen har mottatt for infrastrukturen. Oversikten skal gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske medier, og oppdateres minst en gang i året.

(4) Infrastrukturen som er finansiert med kostnadsbidrag fra grunneiere og utbyggere, skal være etablert senest 3 år etter at varigheten av krav om grunneierfinansiering av infrastruktur opphører, jf. § 12A-2 første ledd bokstav f.

(5) Faller en byggetillatelse bort etter at kostnadsbidrag er betalt, men før utbygging har startet, skal innbetalt kostnadsbidrag refunderes til grunneier eller utbygger. Hvis byggetillatelse faller bort etter at utbygging har startet, kan kommunen beslutte å refundere hele eller deler av innbetalt kostnadsbidrag.

(6) Kostnader til opparbeidelse av infrastruktur som ikke er finansiert gjennom kostnadsbidrag når en hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur opphører, skal dekkes av kommunen.

(7) Utbrukte midler som gjenstår når varigheten av krav om grunneierfinansiering av infrastruktur opphører, skal brukes til infrastrukturtiltak som kommer området til gode.

§ 12A-8 Forskuttering av kostnadsbidrag til etablering av infrastruktur, særskilte bidrag

(1) Kommunen kan forskuttere kostnadsbidrag til etablering av infrastruktur som det er gitt bestemmelse om etter § 12A-2 første ledd bokstav a i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan.

(2) Grunneiere og utbyggere kan inngå avtale med kommunen om forskuttering av kostnadsbidrag til etablering av infrastruktur som det er gitt bestemmelse om etter § 12A-2 første ledd bokstav a. Slik avtale kan bare inngås dersom forskutteringen er nødvendig for å skape fremdrift i utbyggingen. Avtalen skal omfatte en tilbakebetalingsplan som ikke kan strekke seg ut over 10 år. Den kan omhandle rekkefølgen på etablering av infrastruktur dersom dette ikke kommer i strid med rekkefølgekrav i arealplan.

(3) Den som forskutterer etter andre ledd kan kreve å få dekket nødvendige finansieringskostnader og renteutgifter.

(4) Innbetalte forskudd skal disponeres av kommunen i samsvar med §§ 12Aa-1 bokstav b og 12a-7.

(5) Kommunen kan inngå avtale med en grunneier eller utbygger om at denne skal betale et større kostnadsbidrag enn det som gjelder etter § 12A-2 første ledd

bokstav d. Slik avtale krever samtykke fra departementet. Samtykke kan bare gis når utbygger eller grunneier er enig, og samfunnsmessige interesser tilsier det.

§ 12A-9 Avtale om opparbeidelse av infrastruktur, forkjøpsrett mv.

Kommunen kan inngå avtale med grunneier eller utbygger om opparbeidelse av infrastruktur. For slike avtaler gjelder følgende:

- a. Det kan avtales at grunneier eller utbygger skal oppfylle hele eller deler av egen betalingsforpliktelse etter § 12A-6 første ledd ved å besørge etablert infrastruktur som det er gitt bestemmelse om etter § 12A-2 første ledd bokstav a.
- b. Hvis kostnadene ved opparbeiding overstiger betalingsforpliktelsen fastsatt for grunneiendommen, skal det overskytende anses som forskuttering av infrastruktur, og følge reglene i § 12A-8
- c. Det kan avtales at kommunen eller andre skal ha fortrinnsrett til å kjøpe en andel av eventuelle boliger som bygges til markedspris
- d. Det kan avtales hvor mange boliger som skal bygges i et område, største og minste boligstørrelse, og nærmere krav til arealer og bygningers utforming
- e. Avtalen kan omhandle administrative og avtaletekniske forhold som fremdrift, sikkerhet for ytelser eller utsatt betaling, eller andre forhold av betydning for grunneier eller utbygger sin deltagelse i opparbeidelse eller finansiering av infrastruktur andre forhold av betydning for gjennomføring av avtalen

§ 12A-10 Bestemmelse om fastsetting av kostnadsbidrag for flytting infrastruktur for å frigjøre areal for utbyggingen innenfor hensynssonen

(1) Til hensynssone som nevnt i § 12A-1 kan kommunen gi bestemmelse om at grunneier eller utbygger skal betale et kostnadsbidrag som helt eller delvis skal finansiere flytting av infrastruktur for å frigjøre areal for utbyggingen innenfor hensynssonen. Slik bestemmelse krever samtykke fra grunneiere og utbyggere som skal bekoste eller gjennomføre tiltakene, eieren av infrastrukturen og departementet. Departementet kan sette vilkår for samtykke for å ivareta samfunnsmessige interesser og andre interesser.

(2) Kommunen kan inngå avtale med grunneiere, utbyggere og eiere av infrastrukturen om utførelse av arbeidene, forskuttering eller sikkerhetsstillelse for kostnadsbidrag, og gjennomføring av sluttoppgjør når flyttingen av infrastrukturen er gjennomført.

§ 12A-11 Endring av bestemmelse til hensynssoner med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur

For endring av bestemmelse til hensynssoner med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur gjelder følgende:

- a. før det treffes vedtak om endring, skal berørte myndigheter, eierne og festerne av eiendommer, og andre berørte, på hensiktsmessig måte forelegges forslaget og gis anledning til å uttale seg
- b. kommunen kan gjøre mindre endring i bestemmelse uten å forelegge forslaget for berørte som nevnt i bokstav a, med mindre forslaget berører statlig eller regional myndighet og disse motsetter seg å gjennomføre som forenklet endring
- c. kommunestyret kan delegere myndigheten til å treffe vedtak om endring som nevnt i bokstav a og b.

§ 12A-12 Dispensasjon. Unntak for visse typer infrastruktur

Det kan ikke gis dispensasjon etter kapittel 19 fra bestemmelsene i dette kapitlet.

§ 12A-13 Forskrifter

Departementet kan gi forskrift om

- a. hvilken infrastruktur kapittel 12A kan omfatte eller ikke omfatte
- b. krav til beskrivelser av type, omfang, kvalitet og standardnivå på infrastruktur
- c. beregningen av de samlede estimerte kostnadene for infrastruktur og fastsetting av kostnadsbidrag
- d. periodevis oppdatering av de samlede estimerte kostnadene for infrastruktur, fastsetting av nytt kostnadsbidrag, håndtering av overskudd eller underskudd i den tidligere femårsperioden
- e. fordelingen av kostnadsbidrag på eiendommer i hensynssonen
- f. kommunens andel av kostnader og frivillig bidrag til infrastruktur
- g. rekkefølge på infrastruktur
- h. innbetaling og disponering av innbetalte kostnadsbidrag
- i. forskuttering av kostnadsbidrag, tilbakebetalingsplan, dekning av finansieringskostnader og renter
- j. avtale med grunneier eller utbygger om opparbeidelse av infrastruktur

- k. endring av hensynssone og bestemmelser med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur
- l. saksbehandling, avtaler, samtykke, krav forbundet med finansiering, herunder forskuttering, sikkerhetsstillelse og sluttoppgjør.

§ 16-2 første ledd skal lyde

Kommunestyret kan foreta ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan. Kommunestyrets adgang til å foreta ekspropriasjon i medhold av reguleringsplan bortfaller dersom ikke kommunestyrets vedtak om ekspropriasjon er gjort innen 10 år etter at planen er kunngjort etter § 12-12 femte ledd. *Adgangen til å foreta ekspropriasjon til gjennomføring av infrastrukturtiltak etter kapittel 12A, gjelder så lenge tiltaket er omfattet av krav om grunneierfinansiering av infrastruktur, jf. § 12A-2 første ledd bokstav g.*

Ny § 16-5a skal lyde:

§ 16-5a Ekspropriasjon av infrastruktur med krav om grunneierfinansiering etter av kapittel 12A

(1) I hensynssone som nevnt i § 12A-1, kan en grunneier eller fester som har inngått avtale med kommunen om opparbeidelse av infrastruktur etter § 12A-9, med samtykke fra departementet, foreta ekspropriasjon for etablering av tiltaket. Ekspropriasjonen skal skje til fordel for kommunen, med mindre annet er avtalt mellom kommunen og grunneieren eller festeren.

(2) Adgangen til å foreta ekspropriasjon etter første ledd, gjelder så lenge infrastrukturtiltaket er omfattet av krav om grunneierfinansiering i plan, jf. § 12A-2 første ledd bokstav g.

(3) Når skjønn er begjært for ekspropriasjon etter første ledd, kan departementet etter søknad fra den som foretar ekspropriasjon samtykke til at ekspropriasjonsinngrepet kan settes i verk før det foreligger et rettskraftig skjønn.

§ 17-1 skal lyde:

§ 17-1. Definisjon

Med utbyggingsavtale menes en avtale mellom kommunen som planmyndighet og grunneier eller utbygger om gjennomføring av kommunal arealplan ved utbygging av eiendom.

§ 17-2 skal lyde:

§ 17-2. Adgangen til å inngå utbyggingsavtale

Kommunen kan ikke stille krav om at det skal inngås utbyggingsavtale.

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

Det kan ikke inngås utbyggingsavtale for grunneiendommer som har fått fastsatt en betalingsforpliktelse i hensynssone med krav om grunneierfinansiering av infrastruktur etter kapittel 12A.

§ 17-3 skal lyde:

§ 17-3. Forutsigbarhetsvedtak for utbyggingsavtale

Utbyggingsavtaler skal ha grunnlag i vedtak fattet av kommunestyret selv. Vedtaket skal angi i hvilke tilfeller utbygging forutsetter en utbyggingsavtale, og synliggjøre kommunens forventninger til avtalen. Vedtaket skal så langt som mulig synliggjøre hvilke områder som omfattes av vedtaket, og hvilke typer infrastruktur utbyggingsavtalene forventes å gjelde.

Kommunen skal legge til rette for medvirkning fra berørte grupper og interesser for å klarlegge hvilke forutsetninger som skal til for at et område kan bygges ut.

§ 17-4 skal lyde:

§ 17-4. Utbyggingsavtalens innhold

En utbyggingsavtale kan inneholde bestemmelser om

- a) at grunneier eller utbygger skal besørge eller helt eller delvis bekoste infrastruktur som følger av arealplan og som er nødvendig for utbygging av eiendommen
- b) forskuttering av kommunal infrastruktur som er nødvendig for gjennomføring av arealplan
- c) antallet boliger i et område, største og minste boligstørrelse, og nærmere krav til bygningers utforming der det er hensiktsmessig
- d) at kommunen eller andre skal ha fortrinnsrett til å kjøpe en andel av boligene til markedspris.

Utbyggingsavtaler kan ikke gjelde infrastrukturtiltak som er tilstrekkelig etablert i samsvar med arealplan, eller der etableringen er sikret. Det samme gjelder kostnader til drift av infrastrukturen, eller generelle løpende utgifter knyttet utbygging.

§ 17-5 skal lyde:

§ 17-5. Grunneiers eller utbyggers bidrag til infrastruktur

Grunneiers eller utbyggers bidrag etter § 17-4 første ledd bokstav a skal ikke være større enn det utbyggingen på eiendommen forventes å belaste infrastrukturen. Det kan likevel tas hensyn til kommunens bidrag til gjennomføring av arealplanen.

Grunneiers eller utbyggers endelige kostnad ved forskuttering av kommunal infrastruktur etter § 17-4 første ledd bokstav b skal ikke overstige rammene i første ledd.

§ 17-6 skal lyde:

§ 17-6. Forbud mot vilkår om sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler

Det kan ikke avtales at en grunneier eller utbygger helt eller delvis skal bekoste infrastruktur som skoler, barnehager, sykehjem eller tilsvarende tjenester som det offentlige etter lov skal skaffe til veie. Første punktum omfatter også utgifter i forbindelse med forskuttering, lån eller andre kredittytelser.

§ 17-7 skal lyde:

§ 17-7. Dispensasjon. Samtykke til å fravike reglene

Det kan ikke gis dispensasjon etter kapittel 19 fra bestemmelsene i dette kapitlet.

Departementet kan etter søknad gi samtykke til å fravike reglene i §§ 17-4, 17-5 og 17-6 dersom samfunnsmessige interesser tilsier det, og grunneier eller utbygger er enig.

§ 17-8 skal lyde:

§ 17-8. Saksbehandling og offentlighet

Kommunen skal kunngjøre oppstart av forhandlinger om utbyggingsavtale.

Kommunen skal legge ut et fremforhandlet forslag til utbyggingsavtale til offentlig ettersyn med 30 dagers frist for merknader.

En inngått utbyggingsavtale skal kunngjøres.

Reglene i første til tredje ledd gjelder tilsvarende ved endringer i utbyggingsavtale.

§ 17-9 skal lyde:

§ 17-9. *Klage*

Utbyggingsavtaler kan ikke påklages.

§ 17-10 skal lyde:

§ 17-10. *Forskrifter*

Departementet kan gi forskrift om krav til inngåelsen av utbyggingsavtaler, typer av tiltak som kan omfattes eller ikke omfattes, rammene for ytelser etter avtalen og hvordan avtalevilkårene skal gjennomføres.

Ny § 18-13 skal lyde:

§ 18-13 *Infrastruktur med krav om grunneierfinansiering*

Det kan ikke kreves opparbeidelse eller refusjon etter bestemmelsene i dette kapittelet for infrastruktur med krav om grunneierfinansiering etter kapittel 12A.

II

Loven gjelder fra den tiden Kongen fastsetter. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid. Departementet kan gi nærmere overgangsbestemmelser.