

Norges miljø- og biovitenskapelige
universitet
Fakultet for samfunnsvitenskap
Institutt for landskapsplanlegging

Masteroppgave 2014
30. stp

En undersøkelse av hvordan utbyggingsavtaler behandler spørsmål om grunnerverv og ekspropriasjon.

A Survey of Land Development-Agreements
Concerning Questions of Land-Access and
Expropriation.

Henriette Louise Utklev

Forord

Denne masteroppgaven er en undersøkelse av, om og hvordan spørsmål om grunnnerverv og ekspropriasjon behandles i utbyggingsavtaler.

For å gi en oversikt over tematikken som spørsmålet omfatter, har oppgaven med teori fra fagområder som eiendomsutvikling, arealplanlegging, eiendomsfag og rettsvitenskap. Resultatet er at oppgavens teoridel favner bredt. Målet har vært å gi en sammensatt fremstilling av eiendom som en begrenset ressurs i arealplanlegging og hvordan det påvirker gjennomføring av et utbyggingsprosjekt.

Jeg vil gjerne benytte anledningen til å takke de kommunene som har svart på spørsmålene mine. En spesiell takk til Ullensaker, Skedsmo, Drammen og Kristiansand som gav meg tilgang til inngåtte utbyggingsavtaler.

Takk til Fredrik Holth og Øystein Bjerva for å kommet med ideen til oppgaven.

Til slutt vil jeg takke familie og venner som har stilt opp for meg i denne perioden. En spesiell takk til mamma og pappa.

Oppgaven er skrevet med støtte fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Oslo, 23. oktober 2014

Henriette Louise Utklev

Sammendrag

Bakgrunnen for dette masterprosjektet baserer seg på et ønske om å vite hvordan utbyggingsavtaler håndterer spørsmål om grunnerverv og ekspropriasjon. Det er en kjent sak at mye av dagens eiendomsutvikling drives på grunn av initiativ fra private utbyggere, og at utbyggingsavtaler anvendes for å regulere rettighetsforholdet mellom kommune og utbygger. Det er likevel lite kunnskap om i hvilken utstrekning utbyggingsavtaler inneholder vilkår om grunnerverv og ekspropriasjon.

Temaet for denne oppgaven er derfor en undersøkelse av hvor vanlig det er at utbyggingsavtaler inneholder vilkår om grunnerverv og ekspropriasjon. Det settes også spørsmål ved om inngåelsen av utbyggingsavtaler kan bidra til å forhåndsbinde kommuner til å ekspropriere. I tillegg blir det gitt en kort gjennomgang av potensielt erstatningsansvar. For å besvare oppgavens spørsmål er det samlet inn data relatert til ulike kommuners praksis ved inngåelsen av utbyggingsavtaler.

Prosjektets undersøkelser er todelt. Den første delen består av en spørreundersøkelse som ser på omfanget av bruken av utbyggingsavtaler. Dette gir et bakgrunnstappe for den kommunenes praksis på området. Den andre delen av undersøkelsen går mer detaljert til verks og består av en nærmere undersøkelse av inngåtte utbyggingsavtalers vilkår om grunnerverv og ekspropriasjon.

Resultatet av undersøkelsene viser at kommunene har ulikt kunnskapsnivå når det gjelder bruken av utbyggingsavtaler. Tematikken er vanskelig å få fullstendig oversikt over, og undersøkelsene har ikke gitt entydige svar. Dette har bakgrunn i forhold som: grad av utbyggingspress, politisk holdning i kommunen og tilgang på lokal forhandlingskompetanse. Et fellestrekk er likevel at den kommunale administrasjon har stor respekt for politiske beslutninger.

I oppgaven er det valgt et bredt teoritilfang for å gi et overordnet perspektiv. I forhold til spørsmål om arealbruk har det vokst frem et svært omfattende regelverk, som setter de institusjonelle rammene for bruk av utbyggingsavtaler. Regelverket har betydning for både offentlige og private aktørers handlingsrom, og baserer seg på et ønske om en helhetlig bruk av begrensede landressurser. Teoretisk kan det deles inn i et reguleringsregime og et eiendomsregime som begge har innvirkning på bruken av utbyggingsavtaler.

Abstract

The background for this Master's Thesis project is based on a need to understand how agreements concerning land-development projects deal with questions of land-access and expropriation. It is a well-known that much of today's land-development projects are based on private initiatives. Special agreements are used to regulate the rights between the land-developer and the local community. However, there is not much knowledge about how these development-agreements describe conditions of land-access and expropriation.

The objective of this Master's Thesis project is therefore to investigate whether it is common that land-development agreements contain these types of conditions. It is also questioned if the conclusion of land-development agreements can influence on a community's will to expropriate land-access rights. It is also given a short review of potential financial liability. It is collected data from different communities all over the country to analyze how the communities deal with the questions posed in the Thesis.

The first part of the project is a survey aimed at identifying the use of land-access agreement, and the practices related to these agreements in the communities. The other part of the project is a detailed investigation of documents, primarily land-use agreements that describe conditions of land-access and expropriation.

The survey reveals that the communities have different knowledge concerning the use of land-access agreements. It is difficult to get a complete overview of this theme, and the surveys did not give an unambiguous answer. Land-development pressure, the political attitude in the communities and the potential existence of local persons with negotiation skills are factors which may explain this to some degree. A common feature is that the local administrations have great respect for policy decisions.

The project has chosen a broad range of theory to give an overall perspective.

Regulations affecting the land-use have grown to a very comprehensive level today. The regulations define the institutional framework for the use of land-access agreements, and affect the room of action for the official as well as for the private builders. The amount of regulations is based on a will to overall use of limited land resources.

Theoretically the regulations can be separated in a planning-regime and a real-estate regime, where both influence on the use of development-agreements.

Innehold

Forord	2
Sammendrag.....	3
Abstract.....	4
Innehold	5
1. Innledning.....	8
1.1 Problemstilling	9
1.1.1 Avgrensning av problemstilling	9
1.2 Metode.....	10
1.2.1 Metodevalg, datautvalg og framgangsmåte	11
1.2.2 Relabilitet og validitet.....	12
1.2.3 Formidling og relevans	13
1.3 Oppgavens oppbygning	14
2. Institusjonelle rammer for bruk av utbyggingsavtaler	16
2.1 Plan- og byggesaksbehandling	17
2.1.1 Rekkefølgebestemmelser	20
2.2 Aktører i reguleringsregimet.....	21
2.1 Kommune	21
2.2 Private aktører	23
2.2.1 Utbygger.....	24
2.2.2 Grunneier	25
3. Utbyggingsavtaler.....	26
3.2 Formålet med å inngå utbyggingsavtaler	27
3.2.1 Kommunens motiv.....	29
3.2.2 Utbyggers motiv	29
3.3 Innholdet i en utbyggingsavtale.....	30
3.3.1 Rekkefølgebestemmelser	31
3.3.2 Grunn- og rettighetsserverv	32
3.3.3 Fordeling av kostnader	32
3.3.4 Boligpolitiske forhold.....	32
3.3.5 Mislighold	33
3.4 Avtaleinngåelsen.....	33
3.4.1 Forhåndsvedtak.....	35
3.5 Avtalens rettslig virkning og potensielle juridiske utfordringer.....	36
3.5.1 Forhåndsbinding av offentlig myndighet	39
3.5.2 Erstatningsansvar.....	41

4. Eiendomsregimet ved utbygging.....	45
4.1 Eiendomsteori i tilknytning til realisering av reguleringsplan.....	45
4.2 Erverv av utbyggingsareal utenfor utbyggers byggetomt.....	47
4.2.1 Erverv basert på frivillig avtale.....	48
4.2.2 Ekspropriasjon.....	49
4.2.2.1 Ekspropriasjon for oppfyllelse av vedtatt reguleringsplan.....	51
4.2.2.2 Privates ekspropriasjonsrett.....	53
5. Undersøkelser.....	55
5.1 Spørreundersøkelsen.....	55
5.1.1 Undersøkelse av hvor mange kommuner som har inngått utbyggingsavtale etter plan- og bygningsloven kap. 17.....	56
5.1.2 Undersøkelse av tidspunkt for avtaleforhandling.....	57
5.1.3 Undersøkelse av om utbyggingsavtaler inneholder vilkår om grunnerverv.....	58
5.1.4 Undersøkelse av kommunenes holdning til å ekspropriere til fordel for private utbyggere.....	59
5.1.5 Undersøkelse av hvilke faggrupper som forhandler utbyggingsavtaler.....	60
5.2 Dokumentstudien.....	61
5.2.1 Kommune 1, Ullensaker.....	61
5.2.1.1 Undersøkte utbyggingsavtaler i Ullensaker kommune.....	61
5.2.2 Kommune 2, Skedsmo.....	63
5.2.2.1 Undersøkte utbyggingsavtaler i Skedsmo kommune.....	63
5.2.3 Kommune 3, Kristiansand.....	64
5.2.3.1 Undersøkte utbyggingsavtaler i Kristiansand kommune.....	65
5.2.4 Kommune 4, Drammen.....	67
5.2.4.1 Undersøkte utbyggingsavtaler i Drammen kommune.....	67
6. Diskusjon.....	69
6.1 Hvor vanlig er det å ha med vilkår om grunnerverv i utbyggingsavtaler?.....	70
6.2 Hva omfatter de undersøkte utbyggingsavtalenes vilkår om grunnerverv?.....	72
6.3 Hender det at inngåtte utbyggingsavtaler forhåndsbinder kommunen til å fatte vedtak om ekspropriasjon?.....	75
6.4 Andre momenter som har betydning ved grunnerverv.....	78
6.5 Konklusjon.....	79
7. Avsluttende refleksjoner.....	82
8. Litteratur.....	84
8.1 Artikler.....	84
8.2 Bøker.....	85

8.3 Studentoppgaver.....	86
8.4 Figurer	86
Lovregister	87
Rettskilder	87
Figurregister	88
Vedleggsliste:.....	89

DEL 1

INNLEDNING OG METODE

1. Innledning

Utbyggingen av fast eiendom skjer vanligvis i et samspill mellom en kommune og private utbyggere. Aktørenes samfunnsoppgaver har betydning for hvordan de forholder seg til utbyggingen. En vedtatt reguleringsplan gir ikke kommunen anledning til å tvinge initiativtaker til å gjennomføre selve utbyggingen. Dersom aktørene ønsker å klarlegge rammene for hvordan utbyggingen skal gjennomføres, kan det inngås en utbyggingsavtale.

En utbyggingsavtale er kort sagt en avtale mellom kommune og utbygger som fastsetter hvordan prosjektet skal gjennomføres. Utbyggingsavtaler har blitt benyttet som et virkemiddel for å regulere rettigheter og plikter for utbyggingsprosjekt i flere tiår, men ble først lovregulert i 20. mai 2006. I dag finnes reglene for bruk av avtaleformen i plan- og bygningslovens kap. 17. Når et prosjekt skal realiseres, er det nødvendig at kommunal infrastruktur som veier, vann- og avløp samt annen teknisk infrastruktur bygges ut. Normalt er det offentlig myndighet som har ansvaret for den kommunale infrastrukturen, men i forbindelse med realisering av privat initierte reguleringsplaner er det en vanlig forutsetning at utbygger helt eller delvis bekoster denne typen anlegg. Det alminnelige er at utbygger har rettigheter i utbyggingstomten, men det kan forekomme at det er nødvendig å ha eierskap for arealer utenfor byggeområdet. .

Målet med oppgaven er derfor å undersøke om det er vanlig at utbyggingsavtaler regulerer spørsmål om grunnerv og ekspropriasjon. Et annet sentralt spørsmål er hvordan denne typen problematikk behandles, og hvem som har ansvaret for å sikre rettigheter og eierskap til nødvendige arealer. Det er også stilt spørsmål ved om inngåelsen av utbyggingsavtaler kan føre til at kommunens vedtakskompetanse forhåndsbindes. Bakgrunnen for valget av vinkling er å aktualisere spørsmål som vies lite oppmerksomhet i forbindelse med bruken av utbyggingsavtaler, men som er av interesse for dem arbeider med eiendomsrelaterte spørsmål.

1.1 Problemstilling

Temaet for oppgaven er hvordan utbyggingsavtaler behandler spørsmål om grunnerverv og ekspropriasjon. Det er spennende å undersøke om praksisen påvirker gjennomføringen av vedtatte reguleringsplaner, samt å se nærmere på hvilken tilnærming som gjøres på området. I tillegg er det interessant å undersøke om inngåelsen av utbyggingsavtaler medfører at administrasjonen gir forhåndstilsagn om innholdet i fremtidige vedtak.

På grunn av ønsket om å undersøke om eiendomsfaglige utfordringer omhandles i utbyggingsavtaler, er det stor sannsynlighet for at denne oppgaven skiller seg fra typiske arbeider om utbyggingsavtaler.

Oppgaven søker å besvare følgende tre hovedspørsmål, med underproblemstillinger:

- Hvor vanlig er det å ha med vilkår om grunnerverv i utbyggingsavtaler?
 - *Hva er bakgrunnen for praksisen på området?*

- Hva omfatter de undersøkte utbyggingsavtalenes vilkår om grunnerverv?
 - *Hvem er ansvarlig for å erverve nødvendig grunn og rettigheter?*
 - *Inneholder utbyggingsavtalene vilkår om bruk av ekspropriasjon?*
 - *Er det politisk vilje i kommunene til å fatte vedtak om ekspropriasjon dersom minnelige forhandlinger ikke lykkes?*

- Hender det at inngåtte utbyggingsavtaler forhåndsbinder kommunen til å fatte vedtak om ekspropriasjon?
 - *Kan et forhåndstilsagn påføre kommunen et erstatningsansvar overfor utbygger?*

Oppgavens fokus er på eiendomsforhold, og problemstillingene skal besvares ut fra et nøytralt eiendomsfaglig perspektiv. Bakgrunnen for denne vinklingen er at temaet er lite belyst, noe som gjør det nyttig å undersøke praksisen på området.

1.1.1 Avgrensning av problemstilling

Det er mye som kunne vært sagt om temaet utbyggingsavtaler. Denne oppgaven søker å belyse hvordan utbygger får tilgang på byggegrunn som er nødvendig for at utbyggingen skal kunne finne sted. En utbyggingsavtale kan være en utdyping av reguleringsplanenes

rekkefølgebestemmelser, eller omfatte presiseringer av hvordan prosjekt skal gjennomføres i henhold til plan. Oppgavens fokus er rettet mot å få klarhet i om og hvordan utbyggingsavtaler tar for seg spørsmål om grunnerverv. Utbygger er avhengig av å inngå private avtaler med grunneiere for å kunne benytte arealer utenfor eget byggeområde. Oppgaven ser også på hvilke mulighet utbygger har dersom minnelige forhandlinger med grunneier ikke fører til enighet – er kommunene villige til å ekspropriere for at utbygger skal få de nødvendige rettigheter? I tillegg til dette tar oppgaven opp spørsmålet om forhåndsbinding av kommunens beslutningskompetanse. Det har vist seg vanskelig å finne relevant empiri på området, så diskusjonen tar dermed utgangspunkt i rettspraksis og teori.

Det har vært krevende å avgrense problemstillingen, og avgjøre hva som er relevant tematikk. Dette skyldes ikke minst at jeg startet med oppgaven uten å ha verken spesiell kunnskap om eller kjennskap til temaet. Arbeidsperioden kan derfor med rette beskrives som en lang læringsprosess. Utbyggingsavtaler er et emne det krever lang tid å bli fortrolig med, i hvert fall når man ikke har praktisk erfaring på området.

For forenklingens skyld er en premiss for oppgaven at kommunens avtalepart er en privat utbygger. Aktøren som omtales som «utbygger» vil derfor også kunne gå under navnet initiativtaker, forslagsstiller, osv.

1.2 Metode

Valg av metode har mye å si for arbeidsprosessen og resultatet av et forskningsprosjekt. For å kunne besvare problemstillingene som ønskes belyst er det derfor viktig å ha et bevisst forhold til valg av framgangsmåte. Når man skal undersøke samfunnsfaglige spørsmål er det naturlig at arbeidet tar utgangspunkt i samfunnsvitenskapelig metode, som igjen kan deles i retningene kvantitativ og kvalitativ metode.

Kvantitativ metode er beskrivende, og egner seg best for undersøkelser som er store i omfang. Metoden passer godt når man skal samle sammen store mengder informasjon som skal settes i system og sammenlignes før det skal presenteres. Framgangsmåten generaliserer informasjon på et overordnet nivå, og gjør det mulig å se nærmere på overfladiske likheter og forskjeller. Kvantitativ metode er styrt av teori, og egner seg derfor godt for testing av hypoteser.

Motsetningen til den kvantitative metoden, er kvalitativ metode. Kvalitativ metode er forklarende og tar utgangspunkt i mer dyptgående analyse, der man går mer detaljert til verks ved å se på varianter av et gitt fenomen. Tanken er at undersøkelsene skal gi bedre kjennskap til detaljer om gitte tilfeller innenfor et tema. Kvalitative undersøkelser er også en godt egnet fremgangsmåte dersom ønsket er å få innsikt i bakgrunnen for at et fenomen har vokst fram.

1.2.1 Metodevalg, datautvalg og framgangsmåte

Metodevalget i denne oppgaven har vært styrt av at jeg hadde lite forkunnskaper om det valgte forskningsfeltet. Kompleksiteten rundt inngåelsen av utbyggingsavtaler gjorde det vanskelig å avgjøre hvilke metodiske tilnærming som passet best for å undersøke de angitte problemstillingene. Utgangspunktet var at undersøkelsen skulle skje ved en dokumentstudie, men for å sette oppgaven inn i en større kontekst ble det underveis behov for å utvide undersøkelsene. Oppgavens drøftelse bygger derfor på både kvalitative og kvantitative undersøkelser. Metodevalget er også et resultat av at flere kommuner stilte seg relativt uforstående til vinklingen på eiendomsforhold, da jeg tok kontakt.

Den kvantitative undersøkelsen var i begynnelsen bare tenkt som et supplement til dokumentstudien, med mål om å få klarhet i hvor store variasjoner det er i kommunenes bruk av utbyggingsavtaler. Dette ble gjort ved at det ble sendt ut en spørreundersøkelse til alle kommunene i fylkene: Rogaland, Vest-Agder, Aust-Agder, Telemark, Vestfold, Akershus og Østfold. Spørreundersøkelsen ble også sendt til Oslo kommune. Av de 129 kommunene som ble kontaktet, var det kun 37 kommuner som besvarte undersøkelsen. Etter å ha vurdert svarene som ble mottatt, avgjorde jeg at 37 kommuner av i alt 428 ikke nødvendigvis ville gi et representativt innblikk av den faktiske situasjonen. Det ble derfor besluttet at undersøkelsen skulle utvides, og spørreundersøkelsen ble sendt til resten av landets kommuner. Resultatet av den kvalitative undersøkelsen bygger på informasjon fra 92 av landets kommuner. Selv om det ikke utgjør mer enn om lag 22 % av det samlede antallet kommuner, mener jeg at utvalget er stort nok til å belyse den varierende praksisen på området. Undersøkelsens generelle art gjør at resultatet er godt egnet som et bakteppe for oppgavens kvalitative undersøkelse som går mer i dybden av et utvalg utbyggingsavtaler.

Den kvalitative undersøkelsen er som tidligere nevnt en dokumentstudie. Målet med studien var å få bedre kjennskap til hvordan utbyggingsavtalene behandler spørsmål om grunnerverv. Det var interessant å se om utbyggingsavtalen inneholdt noe som kunne klargjøre kommunenes syn på bruk av ekspropriasjon som virkemiddel for å sikre utbygger nødvendige areal. Dokumentene som har blitt undersøkt er samlet inn fra kommunene Drammen, Skedsmo, Ullensaker og Kristiansand. Begrunnelsen for at disse kommunene ble undersøkt var i hovedsak beliggenhet og at det er kommuner med et visst antall innbyggere. Det kunne også vært interessant å undersøke andre kommuner med sentral beliggenhet, og som de siste årene har opplevd befolkningsvekst. Avtalene som er undersøkt ble inngått i perioden mellom 01.01.2007 og 31.12.2009. Bakgrunnen for å undersøke utbyggingsavtaler inngått tilbake i tid, var at det ville gi best grunnlag for å få innsikt i om det har oppstått problemer på grunn av eiendomsfaglige spørsmål i forbindelse med prosjektgjennomføringen. For å få et bredere vurderingsgrunnlag ble flere kommuner forespurt om å bidra med utbyggingsavtaler, men responsen var negativ. Flere kommuner svarte at de ikke har oversikt over avtalene som er inngått i den gitte perioden.

Funnene som er gjort på grunnlag av de gjennomførte undersøkelsene er vurdert opp mot teori og fagartikler innenfor området. I oppgavens drøftelse er det forsøkt å dra noen linjer mellom dagens praksis og aktuell problematikk som fremdeles ikke har gjort seg gjeldene. Tanken her er å sette undersøkelsen inn i et større perspektiv.

1.2.2 Relabilitet og validitet

Validitet og relabilitet er to begrep som ofte benyttes når man skal vurdere kvaliteten på gjennomførte undersøkelser (Askheim og Grenness 2008). Når man forsker er det alltid viktig å reflektere rundt de oppnådde resultatene, og det er nødvendig å tenke på om de gjennomførte undersøkelsene lar seg etterprøve. Verdien av forskningen styres av at leserne har tillit til innholdet i oppgaven, og at man er åpen om undersøkelsens styrker og svakheter.

Relabilitet er et annet ord for pålitelighet, og går på om man har valgt rett framgangsmåte i undersøkelsesprosessen. Oppgavens drøftelse tar utgangspunkt i både generelle og dyptgående undersøkelser, og dette er et grep som ble ansett som nødvendig for å kunne belyse oppgavens problemstillinger på en god måte. Min mening er at den brede tilnærmingen gjør resultatet mer anvendbart og forståelig. For at leserne

skal ha kjennskap til de gjennomførte undersøkelsene er både spørreundersøkelsen (vedlegg 2) og en liste over hvilke kommuner som besvarte spørsmålene (vedlegg 3), lagt ved i slutten av oppgaven. Vedlagt følger også en liste over utbyggingsavtalene som ble undersøkt i dokumentstudien (vedlegg 4) og hvilke spørsmål som ble stilt til disse kommunene (vedlegg 5). Informasjonen er vedlagt fordi utbyggingsavtaler er dokument som skal være offentlig tilgjengelig. Til tross for at det er mulig å etterprøve undersøkelsens kvalitet, er det umulig å si om resultatet av undersøkelsen er representativt for den faktiske praksisen for bruk av utbyggingsavtaler i Norges kommuner – til det er utvalget for lite. Det begrensede utvalget er en svakhet ved oppgaven, men trolig også en naturlig konsekvens av den begrensede arbeidsperioden.

Validitet er synonymt med gyldighet, og handler om hvor godt funnene belyser oppgavens problemstillinger. Undersøkelsene i denne oppgaven dreier seg om å få klarhet i hvordan ulike kommuner forholder seg til eiendomsfaglige spørsmål i forbindelse med gjennomføring av utbyggingsprosjekt. En av utfordringene ved å gjennomføre en generell undersøkelse innen et felt som kan behandles av mange ulike faggrupper, er at utvalget av respondenter er svært bredt. Ulike fagfolk vil ofte tilnærme seg samme tematikk på forskjellige måter, og det er ikke utenkelig at enkelte av respondentene har misforstått enkelte av de spørsmålene som har blitt stilt. Det kan derfor mulig at enkelte av de svarene som undersøkelsen bygger på ikke stemmer med virkeligheten.

1.2.3 Formidling og relevans

Gjennom hele arbeidsperioden har det vært utfordrende å finne kilder som er egnet til å belyse problemstillingene på en god måte. Det har også vært krevende å vekte ulike innfallsvinkler opp mot hverandre på en balansert måte. Sannsynligvis henger det sammen med at oppgaven har en vid tilnærming til bruken av utbyggingsavtaler, og at tilnærmingen til tematikken skjer fra et litt uvanlig perspektiv. Enkelte av problemstillingene omhandler tematikk som ennå ikke har gjort seg gjeldene i konteksten oppgaven søker å belyse. Sannsynligvis er dette et tegn på at tematikken har begrenset relevans i det virkelige liv, i hvert fall i forhold til brukernes fokus. Tematikken er likevel interessant innenfor eiendomsfaget, da det viser ulike utfordringer som kan oppstå i skjæringspunktet mellom bl.a. eiendomsutvikling, arealplanlegging og eiendomsfag. Oppgaven bærer derfor preg av å være en analyse av

eiendomsfaglige utfordringer som kan oppstå i forbindelse med oppfyllelse av en utbyggingsavtale inngått mellom kommune og utbygger.

I løpet av arbeidsprosessen ble det klart hvor lite som er skrevet om utbyggingsavtaler, i tillegg til at det foreligger lite forskning på området. Som student opplever jeg at det er vanskelig å få et fullstendig bilde av situasjonen. Det er vanskelig å gi noe generelt svar på hvorfor det er slik, men trolig har det sammenheng med at fagområdet er relativt komplekst. En annen forklaring kan være at det ikke er så lenge siden avtaletypen ble lovregulert. Den erfaring at det er utfordrende å få god oversikt over hvordan utbyggingsavtaler anvendes i samfunnet, gjør det ekstra viktig å samle inn informasjon om omfanget av bruken, slik at man kan øke kompetansen på området.

1.3 Oppgavens oppbygning

Oppgaven består av 7 deler og er delt inn i innledning, teori, undersøkelser, diskusjon og avsluttende refleksjoner.

Del 1 – Innledning

Innledningskapittelet klargjør rammene for oppgaven ved å beskrive bakgrunn, problemstillinger, metodevalg og kvalitet. Formålet er å sette rammene for forskningen og gi en bedre forståelse av oppbygning og vinkling.

Del 2 – Institusjonelle rammer for bruk av utbyggingsavtaler

Kapittel 2 skal klargjøre de overordnede rammene for arealplanlegging og eiendomsutvikling, og gi en kort og forenklet beskrivelse av hvilke aktører som kan bli berørt av innholdet i en utbyggingsavtale.

Del 3 – Utbyggingsavtaler

Kapittel 3 gir en beskrivelse av reglene for bruk av utbyggingsavtaler. Fremstillingen skal gi innblikk i ulike utfordringer som kan oppstå ved bruk av utbyggingsavtaler.

Del 4 – Eiendomsregimet

Kapittel 4 inneholder en kort beskrivelse av hvordan den private eiendomsretten legger begrensinger for reguleringsregimet. Det inneholder også en klargjøring av ulike fremgangsmåter som kan benyttes for å erverve nødvendig grunn og rettigheter.

Del 5 – Undersøkelser

Kapittel 5 gir en innføring i resultatet av de undersøkelsene som er gjort for å besvare oppgavens problemstillinger.

Del 6 – Diskusjon

Kapittel 6 søker å besvare oppgavens problemstillinger. Diskusjonen tar utgangspunkt i både empiri og teori, og skal gi en forklaring på den faktiske situasjonen. På slutten av kapitlet gjøres det et forsøk i å samle trådende.

Del 7 – Avsluttende refleksjoner

Kapittel 7 forsøker å sette oppgavens tematikk i et større perspektiv.

DEL 2 – INSTITUSJONELLE RAMMER FOR BRUK AV UTBYGGINGSAVTALER

2. Institusjonelle rammer for bruk av utbyggingsavtaler

Det offentligrettslige regelverket er utformet for å sikre en velfungerende samhandling mellom forskjellige aktører i samfunnet. Plan- og bygningsloven er en del av det offentligrettslige regelverket, og gir det offentlige hjemmel til å gripe inn overfor enkeltindivid i arealsaker dersom påkrevde vedtak er fattet. På grunn av forvaltningens «suverenitet» i samfunnet er det svært treffende å betegne de institusjonelle rammene for den offentlige arealforvaltning som «reguleringsregimet» (Sevatdal og Sky 2003). Reglene gir myndighetene kompetanse til å fatte vedtak som avgjør borgernes handlingsrom både i enkeltsaker og på mer generell basis. Reguleringsregimet handler i all hovedsak om transaksjoner av rettigheter (Sevatdal og Sky 2003:97).

Adgangen til å drive med rettighetstransaksjoner er nødvendig for å drive frem samfunnsutviklingen, og vedtak i plan- og byggesaker innebærer at noen tildeles eller fratras muligheten til å handle på en bestemt måte. Et vedtak kan eksempelvis innebære en overføring av rettigheter til å gjennomføre en utbygging. I det praktiske liv vil det typisk dreie seg om vedtakelse av reguleringsplaner eller behandling av byggesøknader. Reguleringsregimet har til hensikt å sikre en tradisjon for plan- og byggesaker der det legges vekt på å finne helhetlige løsninger som er gunstige både for enkeltpersoner og storsamfunnet. Lovverket skal forhindre en oppstykket og usammenhengende arealdisponering.

Et alternativ til det offentliges overordnede myndighet til å fatte reguleringsvedtak, er et markedsstyrt regime. Dagens reguleringsregime med fokus på helhetlige løsninger ville da være erstattet med et regime som i hovedsak hadde vært styrt av tilbud og etterspørsel, der markedskreftene hadde rådet fritt. Det ville gitt private aktører mye makt. Dagens lovverk reduserer markedskreftenes handlingsrom, og sikrer allmennheten muligheter til påvirkning. Resultatet er myndighetene har ansvaret for å

styre og kontrollere utbyggingsvirksomheten, samtidig som de er åpne for private initiativ.

Det er ikke uvanlig at utbygger sitter med det økonomiske ansvaret for å realisere utbyggingen i tråd med reguleringsplan. En utbyggingsavtale vil begrense transaksjonskostnadene, da avtalen i mange tilfeller vil benyttes som et styringsdokument for prosjektet. Det gir en oversikt over hvilke tiltak som må være gjennomført eller oppgradert for at utbyggingen kan igangsettes eller tas i bruk. Det kan typisk dreie seg om oppgradering av eksisterende veinett for å sikre en kapasitet som oppfyller de kravene som følger av den nye utbyggingen. Utbyggingsavtalen inngås normalt på et tidspunkt da det fremdeles ikke foreligger noen eksakt utbyggingsplan for området. Det er derfor utbyggers ansvar å utarbeide en fremdriftsplan som beskriver opparbeidelsen av teknisk anlegg, opparbeidelse av friområder, annonsering av tomter/boliger og når tomtene forventes byggeklare.

2.1 Plan- og byggesaksbehandling

Plan- og bygningsloven favner om et bredt utvalg av saker, og for å dekke mangfoldet er den svært kompleks. Et viktig aspekt ved arealplanlegging er at det i betydelig grad er snakk om fordeling av verdier, noe som medfører at plan- og byggesaker ofte er konflikt mellom økonomiske og ideelle interesser. Omdisponering og utbygging av arealer vil alltid ha konsekvenser, og det er ofte umulig å reversere følgene av en gjennomført utbygging. Arealene og lokalmiljøet endres for alltid når en utbygging gjennomføres. Selv om kommunen har «planmonopol» skal saksbehandlingen i plan- og byggesaker være åpen, inkluderende og forutsigbar, jfr. pbl § 1-1(4).

En stor del av de utbyggingsprosjektene som blir gjennomført i dag skjer på bakgrunn av private planforslag. Kommunens planmonopol gjør at alle private initiativ må gjennomgå en offentlig saksbehandling før det foreligger et endelig planvedtak. Plan- og bygningsloven inneholder en plandel og en byggesaksdel som sammen gir et svært detaljert regelverk som gjelder alt fra friområder til utbygging av store offentlige anlegg. Loven gjelder for hele landet, så langt ikke annet er fastsatt, jfr. pbl § 1-2(1).

Arealplanlegging og byggesaksbehandling skal «fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner», jfr. pbl § 1-1(1).

Planforvaltningen har derfor et tungt ansvar at lovlige tiltak gjennomføres i harmoni med lover, forskrifter og vedtak.

Det finnes flere ulike nivåer i planhierarkiet, men kommuneplanens arealdel tillegges størst vekt og gir et «felles grunnlag for arealbruken i en kommune» (Bugge 2011:127). På nivået under kommuneplanens arealdel står reguleringsplanen, som er et mer detaljert plankart med tilhørende bestemmelser som angir bruk, utforming og vern av arealene innenfor planområdet, jfr. pbl § 12-1(1). En reguleringsplan består av de samme komponentene som man finner i kommuneplanens arealdel, men tar kun for seg mindre områder innenfor kommunen. Pbl § 12-1(4) stiller et generelt krav om at det skal utarbeides en reguleringsplan før man kan gjennomføre større bygge- og anleggstiltak samt andre tiltak som påvirker samfunn og miljø. Loven er ikke tydelig på hva som menes med «større bygge- og anleggstiltak», så det må vurderes opp mot utbyggingens omfang, samt potensielle konsekvenser for det omkringliggende området. Med utgangspunkt i Rt. 2009 s. 354 bør regelverket forstås dithen at det alltid vil foreligge et krav om reguleringsplan når et tiltak eller konsekvensen av utbyggingen «vil medføre vesentlige endringer i det bestående miljø eller utløse behov for andre tiltak som samlet sett kan gi større virkning» (Pedersen m.fl. 2010:281). En vedtatt reguleringsplan vil være bindende for grunneiers bruk av egen eiendom, jfr. pbl §§ 1-6 (2).

Det er ikke uvanlig at krav om reguleringsplan utløses på bakgrunn av tiltakets størrelse, før man har vurdert hvilke konsekvenser utbyggingen vil ha på omgivelsene. Hvordan regelverket overholdes varierer fra kommune til kommune, noe som innebærer at kommuner kan ha ulik terskel for å kreve reguleringsplan. Lovgiver har ikke pålagt kommunen noen plikt om å produsere reguleringsplaner (Pedersen m.fl, 2010:280), men det er kommunens ansvar at det utarbeides reguleringsplaner. Det finnes likevel ingen tvangsmiddel som kan angripe en kommune som ikke tar ansvaret sitt på alvor. Tidligere var det vanlig at kommunen også stod for arbeidet med utarbeidelsen av reguleringsforslag.

Når det foreligger en vedtatt reguleringsplan forutsetter gjennomføring av tiltak normalt at kommunen i kraft av sin bygningsmyndighet har gitt tillatelse, jfr. pbl § 1-6. Et tiltak kan eksempelvis innebære endring, riving eller utbygging på fast eiendom. De fleste tiltak krever at utbygger søker før gjennomføring kan igangsettes, jfr. pbl § 20-1. Et tiltak kan bare gjennomføres dersom det ikke strider mot gjeldene reguleringsplan, men det er mulig å søke dispensasjon etter reglene i kap. 19 i plan- og bygningsloven. Ofte vil en

byggetillatelse gis på vilkår av at teknisk infrastruktur er opparbeidet, eller opparbeides før anlegget tas i bruk, jfr. pbl § 11-6. Normalt vil det dreie seg om veg-, vann- og avløp som skal betjene grunnleggende behov for dem som skal benytte området. Omfanget av de påkrevde tiltakene avgjøres på grunnlag av de behov som vil følge av utbyggingen.

I utgangspunktet er det kommunens ansvar å levere kommunale tjenester som vann- og avløp til husstandene i innenfor kommunegrensa. I pbl §§ 27-1 og 27-2 settes det vilkår om at det må foreligge forsvarlige vann- og avløpsløsninger før det gis igangsettelsestillatelse. Dette skyldes at det av helsemessige årsaker er viktig at denne infrastrukturen foreligger før området tas i bruk av mennesker og dyr. I tillegg må det foreligge lovlig adkomst til en byggetomt før den kan bebygges, jfr. pbl § 27-4. Dette skyldes bl.a. at man ønsker å unngå at det i ettertid oppstår konflikt om adkomst til boligeiendommer, det er for eksempel svært uheldig dersom utrykningspersonell ikke kommer raskt frem til eiendommen når det er fare for liv og helse.

For å sikre et sunt og godt bomiljø og legge til rette for langsiktig bruk av ferdig bygget anlegg, skal enhver byggetomt der det skal gjennomføres tiltak være sikret slik at det ikke oppstår skader som følge av miljø- og naturforhold, jfr. 28-1(1). Dette skal bl.a. gjøre det mulig å oppholde seg utendørs når eiendommen er ferdigstilt. I pbl § 28-7 stilles det en rekke krav til hvordan forholdene skal være på den ubebygde tomta, dette skal sikre at brukere har en plass både til rekreasjon og parkering. For at disse behovene skal ivaretas kan kommunen gi nærmere bestemmelser om plassering, størrelse og utforming av bebyggelse i arealplan eller i forutsetningene for vedtak.

Bakgrunnen for at dagens byggesaksregelverk setter høye krav til gjennomføringen av tiltak er at man har behov for felles retningslinjer for gjennomføring av utbygginger. Når arealer skal bygges ut er det nødvendig at det velges løsninger som gir funksjonelle anlegg der den nødvendige infrastrukturen er etablert. I mange tilfeller innebærer det at utbygger har ansvaret for å sørge for opparbeidelsen av de tiltakene som er nødvendig for at byggetomten skal bli byggeklar. Kommunen skal normalt sørge for at det foreligger mulighet for å knytte seg til det kommunale nettet, men det er tiltakshaver selv som må besørge selve tilknytningen. I de tilfeller der en kommune krever at utbyggere opparbeider større og mer omfattende anlegg enn det som må regnes som rimelig, kan det bli snakk om refusjon. Disse reglene behandles i kap. 18 i plan- og bygningsloven, og kan beskrives som et spleiselag mellom kommune og utbygger, der

den part som «legger ut» for å oppruste nødvendige kommunale anlegg får deler av sine utgifter tilbakebetalt når anlegget er ferdigstilt.

Det finnes flere ulike fremgangsmåter som kan benyttes for å sikre at utbyggingsprosjekt som finansieres og gjennomføres av private oppfyller kommunens krav. For mindre utbygginger er det vanlig at byggesøknad innvilges når tomten er byggeklar. I tilfeller der det er snakk om utbygging av større områder kan det vedtas rekkefølgebestemmelser og/eller inngås utbyggingsavtale. Ved bruk av disse virkemidlene, vil kommunen få et styringsdokument med tvangskraft dersom utbygger velger å ikke gjennomføre utbyggingen. I tillegg kan utbyggeren komme med ideer og forslag som kan gi en mer fleksibel prosjektgjennomføring.

2.1.1 Rekkefølgebestemmelser

En reguleringsplan består av et plankart med tilhørende bestemmelser, men den sier sjeldent noe om hvilke krav som stilles til hvordan utbyggingen skal skje. For at kommunen skal kunne regulere rekkefølgen i realiseringen har de hjemmel til å gi rekkefølgebestemmelser, jfr. pbl § 11-9 nr. 4. Kommunen kan uansett arealformål sette krav vedrørende opparbeidelsen av tiltak for å sikre at det etableres nødvendig samfunnservice, teknisk infrastruktur, grønnstruktur før utbyggingsområdet tas i bruk. Kommunen har også myndighet til å bestemme tidspunktet for når de ulike tiltakene skal være ferdigstilt. For at kommunen ikke skal overdrive sine krav overfor utbygger er det en forutsetning at rekkefølgebestemmelsene har en relevant tilknytning til plangjennomføringen, både faktisk og rettslig. Dersom dette ikke er tilfellet, kan rekkefølgebestemmelsene anses som et «skjult utbyggingsforbud» (Pedersen m.fl, 2010:250). Viser det seg at kommunen bruker rekkefølgebestemmelsene for å forhindre utbygger i å realisere prosjektet sitt, vil dette være problematisk.

Begrunnelsen for at kommunen har anledning til å sette krav til en utbyggers prosjektgjennomføring, er at det gir bedre kontroll med at utbygger faktisk realiserer planen på best mulig måte. Rekkefølgebestemmelser fastsettes ut fra en tanke om at utbyggingen av et område medfører at det må gjøres en rekke tiltak for at oppført bebyggelse kan tas i bruk i etterkant av utbyggingen. Det dreier seg vanligvis om opparbeidelse av teknisk og sosial infrastruktur, som f.eks. vann- og avløpsanlegg, samt veier. Det er særlig praktisk i tilfeller der planens generelle bestemmelser har en generell utforming. Etter pbl § 11-10 kan det gis bestemmelser om bl.a. fysisk utforming

av anlegg, opparbeidelse av fellesarealer eller arealer som skal være til offentlige formål, jfr. pbl § 11-10 nr. 2 og 4. Utbygger skal ha anledning til å oppfylle rekkefølgebestemmelsene innenfor en viss tidsperiode. De påkrevde tiltakene skal være stå i et klart forhold til det aktuelle prosjektets omfang.

2.2 Aktører i reguleringsregimet

Arealplanlegging er på mange måter styring av samfunnsutviklingen, og samfunnet består av mange ulike aktører som skal leve og arbeide side om side. De institusjonelle rammene skal sikre en konstruktiv samhandling mellom aktørene. Gjennomføringen av et utbyggingsprosjekt kan gi store ringvirkninger både for den kommunale utviklingen, utbyggers virksomhet og berørte grunneiere. Normalt påvirker vedtaket av en reguleringsplan det fysiske miljøet, eksisterende juridiske disposisjoner og markedets tilbud og etterspørsel. For å få til gode beslutninger om arealbruk mot en bakgrunn av motstridende interesser, er det en forutsetning at avgjørelser fattes ved at samfunnsinteresser vektles opp mot hverandre. På den måten får man et dynamisk samspill mellom de involverte aktørene.

Aktørbildet er mer komplekst enn det var tidligere, og utbyggersiden består i dag i stor grad av private aktører. Målet ved en utbygging av fast eiendom er vanligvis å legge forholdene til rette for, både å skape så høy allmenn nytte som mulig, og sikre inntjening for private utbyggere. For å skape klarhet i det komplekse aktørbildet er det nødvendig med en forenklet oversikt over ulike aktørers rolle. En utbyggingsavtale vil normalt inngås mellom utbygger og kommune, men avtalens innhold kan få betydning for en tredjepart som er grunneier. Nettopp derfor er det interessant å se nærmere på de ulike aktørenes tilnærming til regulerings- og utbyggingsprosessen.

2.1 Kommune

Regler for drift av en kommune finnes i utgangspunktet i kommuneloven, men kommunen er også pliktig til å utføre sin virksomhet i tråd med bl.a. forvaltningsloven og plan- og bygningsloven. Den norske forvaltningen er delt inn i statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå. Kommunen har fått delegert oppgaven med å behandle plan- og byggesaker på lokalt nivå jfr. pbl 3-2. Kommuneloven § 6 fastsetter at det øverste organet i kommunen er kommunestyret, som jfr. pbl § 12-12 er den øverste planmyndighet på lokalt nivå. Det er altså kommunestyret som er tildelt kompetansen til å treffe vedtak som er nødvendig for gjennomføring av planleggingen, jfr. pbl § 3-3 siste

punktum. Kommunestyret er et politisk organ, og representantene velges i lokalvalget som gjennomføres hvert fjerde år. Politikken som føres avgjøres av sammensetningen i kommunestyret. Samlet sett har representantene stor innflytelse på den kommunale arealutviklingen, og for å ivareta mangfoldet av interesser er det viktig med representanter som har ulike bakgrunn.

Rettslig sett er kommunen en juridisk enhet, men siden den ikke kan regnes som en juridisk person, er det nødvendig å ansette personer som kan stå for driften av kommunens ulike oppgaver. Driften av kommunen har både en politisk og en administrativ del, hver kommune skal bestå av ordfører, formannskap, ordfører og rådmann. Både ansatte og politikere har ansvar for å holde kommunen i gang ved å fatte vedtak, håndheve kommunens politikk og tilby innbyggerne lokale tjenester. For at saksbehandlingen i kommunestyret skal bli best mulig, er ansvaret for saksforberedelsen delegert til rådmannen og hans stab. Rådmannens hovedoppgave er å sørge for at kommunestyrets vedtak settes ut i livet, samt å styre den kommunale driften ved å føre kontroll med kommunens budsjett og regnskap. Det er vanlig at organiseringen av den kommunale administrasjonen varierer. Hvilke avdelinger og fagpersoner som behandler hvilke spørsmål avgjøres internt, men rådmannen og administrasjonen har ansvaret for å behandle saker som gjelder økonomi, kultur, sosiale tilbud og fysisk planlegging. Ettersom administrasjonen skal føre kontroll med planarbeidets fremdrift, er det viktig å ha fast ansatte med høy faglig kompetanse, slik at saksbehandlingen skjer på en tillitsvekkende måte. Plan- og bygningsloven forplikter kommunestyret til å se til at administrasjonen innehar den nødvendige kunnskap for planproduksjon, jfr. § 3-4.

I kommunene Oslo, Bergen og Tromsø har man valgt å organisere administrasjonen på en annen måte enn resten av landet, noe som innebærer at de har en beslutningsmodell som erstatter rådmannen med en byrådsleder. Byrådsleder er leder for byrådet som har ansvaret for gjennomføring av de administrative oppgavene i kommunen. Byrådet er da kommunens utøvende organ, og har en rekke ulike underorgan som har ansvar for å ivareta forskjellige fagområder. Denne organiseringen har ingen direkte konsekvens for innholdet i vedtakene som fattes, men gir andre prosessuelle rammer.

Administrasjonen har ikke myndighet til å ta politiske avgjørelser, og må derfor se til at saksbehandlingen skjer innenfor de rammer kommunestyret har bestemt. I enkelte

tilfeller har kommunestyret anledning til å delegere noe av sin myndighet til underliggende organ eller til administrasjonen. Disse får da kompetanse til å ta avgjørelser på vegne av kommunestyret. For å unngå tvil om avgjørelsens lovlighet er det svært viktig at fullmakter er klart og tydelig utformet. Alle kommunale vedtak er avhengig av hjemmel i lov, dette følger av legalitetsprinsippet og skal forhindre at offentlig tjenestemenn og politikere misbruker sin makt i møte med den enkelte borger.

Hovedgrunnen til at plan- og byggesaker behandles på lokalt nivå er at gode lokalkunnskaper gir et bedre utgangspunkt for å vurdere hva som er hensiktsmessig arealbruk. Hadde det vært opp til Staten å ta beslutninger i alle typer byggesaker, kunne det medført at arealbruken ble langt mer skjematisk og mindre tilpasset lokale betingelser. Med tanke på at det er 428 kommuner i Norge (kartverket.no) som strekker seg fra Mandal i sør til Nordkapp i nord er det naturlig at arealbruken avgjøres lokalt slik at man får løsninger som er til det beste for fellesskapet. Generelt er kommunen tjent med at innbyggerne er fornøyd, da et godt tjenestetilbud forutsetter at kommunen får skatteinntekter. Majoriteten av dagens kommuner ønsker befolkningsvekst, siden det genererer flere arbeidsplasser som igjen kan øke kommunens inntekter.

Kommunene henter i hovedsak sine driftsmidler fra Stortingets bevilgninger og skatteinntekter fra innbyggerne. I tillegg er kommunen gjennom lov forpliktet til å gjennomføre tiltak og levere tjenester til innbyggerne på en rekke andre felter. Resultatet av kommunenes manglende økonomiske handleevne, er at utbyggerne i mange tilfeller også må stå for utbygging av de tiltak som må være på plass før selve området kan tas i bruk.

2.2 Private aktører

På grunn av reguleringsregimet har private aktørene ikke beslutningskompetanse i en planprosess. De senere årene har de private aktørene blitt et viktig element for arealplanlegging og eiendomsutvikling, noe som skyldes at de færreste kommuner har økonomi til å gjennomføre større utbyggingsprosjekt. I tillegg til at det er vanlig at arealer som skal reguleres og bygges ut er i privat eie, er det altså de private aktørene som sitter på de økonomiske ressursene. Når et område skal reguleres vil det ofte kunne påvirke borgere med ulike interesser. Som tidligere nevnt er det vanlig at reguleringsforslag fremmes av en privat utbygger.

Det er ikke uvanlig at private aktører har ulike ønsker for arealbruken i et område, for å unngå konflikt er det viktig å legge til rette for en god dialog mellom aktørene. Forholdet mellom utbygger og grunneier er å anse som privatrettslig, og myndighetene kvier seg ofte for å gripe inn i den privatrettslige sfæren. En vedtatt reguleringsplan har juridiske konsekvenser og er styrende for den fremtidige arealbruken i det regulerte området. Realiseringen av en et reguleringsvedtak kan ha dramatiske følger for de grunneiere som berøres, derfor er det svært nyttig for utbygger å ha et godt forhold til grunneierne i området.

2.2.1 Utbygger

I dag er det i hovedsak private utbyggere som driver frem utviklingen og utbyggingen av fast eiendom (Røsnes 2009). Dette skyldes at arealutvikling er blitt mer markedsbasert enn tidligere, noe som har medført at utbyggere har blitt viktigere for produksjonen av reguleringsplaner og gjennomføring av utbyggingsprosjekter. Mange kommuner har derfor valgt å slutte med offentlige reguleringsplaner og tomteselskap (Fallet og Sandkjær Hanssen 2012). En effekt av dette er at eiendomsutvikling har vokst frem som en egen bransje. I denne oppgaven regnes utbyggere som enhver selvstendig aktør som handler på produksjonssiden og arbeider for å tilby fast eiendom med sikte på å oppfylle markedets etterspørsel. Det ofte mest aktuelt å inngå utbyggingsavtaler for gjennomføringen av prosjekter av et visst omfang, noe som øker sannsynligheten for at det er snakk om profesjonelle utbyggere. Det er likevel ikke gitt at utbygger er et stort utbyggingssselskap som skal produsere store anlegg – det kan også være en privatperson som skal bygge en enebolig til familien sin. Utbygger kan også være offentlig myndighet, men i slike tilfeller er det viktig at vedkommende ikke opptrer både som utbygger og myndighetsutøver i samme sak.

Etter hvert er det flere selskap som fått svært høy kompetanse innenfor fagområdet, og har god kjennskap til reguleringsystemet og det relevante regelverket. Det forhold at mange av dagens utviklingsprosjekt er å regne som næringsvirksomhet, gjør at profesjonelle utbyggere har som mål å tjene penger på prosjektgjennomføringen. Utbyggers videre drift er ofte avhengig av at prosjektene gir positiv økonomisk avkastning. Dette påvirker utbyggers tilnærming til prosjektet. Det finnes også utbyggere ikke har som mål å tjene penger og som jobber for å oppfylle bestemte behov eller ideelle verdier. Uavhengig av utbyggers fokus vil økonomi ha en sentral posisjon i

ethvert utbyggingsprosjekt. Endringer av de økonomiske betingelsene for gjennomføring vil normalt inngå i prosjektets totale regnskap, og høyere kostnader vil kunne medføre høyere salgspris. Det innebærer at det er de fremtidige brukerne som må betale, enten gjennom bruk av skattepenger eller høyere salgspris. I tilfeller der gjennomføring blir så kostbar at utbygger ikke har økonomisk evne å bære kostnadene, vil resultatet normalt være at utbyggingen ikke finner sted, eller at utbygger i verste fall går konkurs.

2.2.2 Grunneier

I denne oppgaven omfatter begrepet grunneier en aktør som sitter med eierskapet til et areal der en utbygger ønsker tilgang for å gjennomføre en utbygging. Grunneieren er altså et selvstendig subjekt som er hjemmelshaver til et bestemt areal. I det virkelige liv kan det være forskjell på hvem som er hjemmelshaver, og hvem som er den faktiske eier av en eiendom. Dette er knyttet til tinglysningsproblematikk, og ligger utenfor denne oppgavens tematikk. En grunneier har en beskyttet posisjon i forhold til rådighet over arealene som ligger innenfor eiendommens avgrensning. Når et område skal bygges ut er utbygger avhengig av å ha tilgang til byggegrunn. I mange tilfeller sitter utbyggeren også med eiendomsretten, og det er da lite sannsynlig at det oppstår eiendomskonflikter i forbindelse med prosjektgjennomføringen. Selv om en utbygger kan være grunneier, brukes grunneierbegrepet i denne oppgaven fortrinnsvis om en utenforstående tredjeperson som berøres av innholdet i en vedtatt reguleringsplan, men som ikke er involvert i selve utbyggingen. Benevnelsen er altså ikke ment å beskrive en utbygger som har ervervet nødvendig byggegrunn.

Tradisjonelt er grunneieren ansett som den svakeste part i forhold til både myndighetene og profesjonelle aktører. Den private eiendomsretten bør derfor beskyttes mot inngrep fra utenforstående. Tematikken er behandlet i EMK art. 8 pkt. 1 som omhandler retten til respekt for privatliv og familieliv: «Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem...». Grunneiers disposisjoner over egen eiendom er et privat anliggende, og transaksjoner av eiendomsretten eller bruksrettigheter skjer normalt gjennom privatrettslige avtaler.

DEL 3 -

UTBYGGINGSAVTALER

3. Utbyggingsavtaler

Som tidligere nevnt klarlegger en vedtatt reguleringsplan lovlig arealbruk innenfor et planområde. Plankart med tilhørende bestemmelser legger føringer for utbyggers aktivitet i utbyggingsområdet. Selv om utbygger initierer reguleringsprosessen ved å legge fram et reguleringsforslag, og en vedtatt reguleringsplan er et juridisk bindende dokument, pålegger ikke vedtaket utbygger plikt til å handle. Det er utbygger selv som bestemmer om det er aktuelt å realisere prosjektet eller ikke. Normalt vil utbygger fatte sin beslutning på bakgrunn av prosjektets lønnsomhet og markedets etterspørsel.

For å unngå at vedtatte reguleringsplaner blir liggende urealisert, kan det være hensiktsmessig at det inngås en utbyggingsavtale. En utbyggingsavtale er avtale mellom en kommune og en grunneier eller utbygger om utbygging av et område, jfr. pbl § 17-1. Kommunen opptrer som avtalepart i kraft av sin rolle som planmyndighet etter plan- og bygningsloven. På grunn av kommunens overlegne posisjon i avtaleforholdet finnes det en rekke regler som begrenser kommunens adgang til å bruke sin myndighet.

Kommunen kan ikke bruke sin autoritet til å diktere innholdet i avtalen i en ubalansert retning slik at utbygger pålegges å oppfylle uforholdsmessige krav. Avtalens andre part, utbyggeren, kan både være offentlig eller privat (Pedersen m.fl. 2010:519), men dersom utbygger er offentlig er denne avskåret fra å benytte seg av eventuell beslutningsmyndighet.

Det finnes få generelle begrensninger i hvilken tematikk en utbyggingsavtale kan omhandle, men avtalen egner seg godt for å lage en nærmere beskrivelse av partenes rettigheter og plikter i forbindelse med en prosjektgjennomføring. Regelverket sier lite om hvor mye kommunen kan forvente at utbygger skal bekoste i forbindelse med utbyggingen av et område. Utbyggers bidrag må vurderes i forhold til det enkelte prosjekt. Det er uansett et krav at utbyggers forpliktelser skal stå i et naturlig og rimelig forhold til utbyggingens omfang. Intensjonene er at en avtale gir bedre rom for å finne løsninger som er tilpasset den angitte situasjonen. Utbyggingsavtaler kan derfor

omhandle alt fra oppfyllelsen av vedtatte rekkefølgebestemmelser, ansvar for grunnerverv, til ulike finansieringsplaner. De hyppigst behandlede temaene omhandler opparbeidelse, drift og kostnadsfordeling av ny infrastruktur i forbindelse utbygging av nærings-, bolig-, hytte- og reiselivsområder (Pedersen m.fl.2010). Bruken av utbyggingsavtaler er mest utbredt i forbindelse med realisering av boligutbygginger som omfatter 10 eller flere boenheter (Aulstad 2005:26).

Den første lovreguleringen av utbyggingsavtaler ble gjort ved lov av 20. mai 2005. Lovgiver bestemte at den foregående plan- og bygningsloven fra 1985 skulle danne rammene for bruken av avtaletypen. Bestemmelsene trådte i kraft 1. juli 2006. Det er gjennom tidene inngått mange ulike avtaler i forbindelse med utbyggingsprosjekt. Selv om avtalene har blitt betegnet som utbyggingsavtaler, vil mange falle utenfor lovens definisjon. Eksempler er: kjøpsavtaler, gjennomføringsavtaler, intensjonsavtaler og andre avtaler som omhandler samarbeid mellom kommune og utbygger. Da den nye plan- og bygningsloven ble vedtatt i 27. juni 2008, ble det bestemt at reglene for utbyggingsavtaler skulle videreføres, og tematikken behandles i kapittel 17 i dagens lov.

3.2 Formålet med å inngå utbyggingsavtaler

Formålet med utbyggingsavtalen er å legge til rette for gjennomføring av kommunal arealplan, jfr. pbl § 17-1 siste punktum. En underskrevet utbyggingsavtale er et juridisk bindende dokument mellom utbygger og kommune som tegner rammene for prosjektgjennomføringen. Det er ikke uvanlig at prosjektets forutsetninger endres underveis i planfasen. Realiseringen av et utbyggingsprosjekt vil normalt innebære store kostnader for utbygger, og for å skape større forutsigbarhet både for kommune og utbygger, kan det være nyttig å bruke utbyggingsavtalen som et styringsdokument. Avtalen klarlegger både hva som må gjøres før utbyggingen kan begynne, eller før området kan tas i bruk. Det er også en stor fordel å klargjøre hvem som skal bære kostnadene for etablering av nødvendig infrastruktur, samt hvem som skal gjennomføre de nødvendige tiltakene. Ved å diskutere denne typen spørsmål i forkant av selve utbyggingen er det gode muligheter for at transaksjonskostnadene reduseres. I tillegg oppnår man en mer smidig prosjektgjennomføring.

Et annet argument for å benytte utbyggingsavtaler er at grundig arbeid i forberedelsesfasen kan begrense projektrisikoen. Dialogen mellom utbygger og kommune gir bedre oversikt over potensielle kostnader og inntekter. I tillegg reduseres

sjansen for at det dukker opp overraskende saksforhold underveis i prosjektet. I mange tilfeller vil gjentakende diskusjoner gi de involverte en gjensidig respekt som gjør det lettere å finne felles løsninger. Godt samarbeid i begynnelsen av et prosjekt kan feie latente konflikter av banen ved at partene får en videre forståelse av hverandres oppgaver og mål. På denne måten er det mulig å få en diskusjon om hvilke tiltak som er nødvendige og mindre nødvendige å gjennomføre i utbyggingsområdet. Det er også svært praktisk å avtale hvem som skal drifte og eie anleggene når prosjektet er realisert. Klarer man å skape en felles plattform er det mulig å finne løsninger som gir innsparing av både tid og penger.

Det at en utbyggingsavtale er knyttet til et konkret prosjekt, jfr. pbl § 17-4(5), innebærer at partenes underskrift er bindende for gjennomføringen av det angitte prosjektet. En signert avtale innebærer en forpliktelse overfor avtalemotparten, og medfører et ansvar for å handle i overensstemmelse med avtalens innhold. Dersom en part misligholder oppfyllelsen av sine forpliktelser, vil det normalt få konsekvenser. Det er nettopp muligheten for å regulere forholdet mellom utbygger og kommunens interesser som aktualiserer bruken av utbyggingsavtaler. I tilfeller der det ikke benyttes utbyggingsavtaler har kommunen begrenset mulighet til å påvirke utbygger gjennomføring av reguleringsplanen. Dette skyldes at utbygger prosjektgjennomføring i all hovedsak kan betegnes som et privatrettslig forhold. Kommunen har derfor bare mulighet til å stille krav til gjennomføringen ved å stille ulike typer vilkår når det gis tillatelser mv.

I tillegg til de generelle fordeler ved å inngå utbyggingsavtale, har begge avtaleparter individuelle motiv for å fremforhandle en avtale. Kommunen får bl.a. muligheten til å påvirke utbygger til å velge løsninger som er til fordel for lokalsamfunnet. Utbyggeren på sin side skaper verdier for nærmiljøet, samtidig som virksomheten gir økonomisk gevinst.

Kommunale interesser	Felles interesser	Utbyggers interesser
Allmennhetens interesser Bærekraftige prosjekt Felles infrastruktur Skatteinntekter	Gjennomføring av utbyggingen Gode løsninger Helhetlig gjennomføring Godt samarbeid Gode bomiljø	God prosjektøkonomi Forutsigbarhet Verdiøkning Omdømmebygging

Figur 1: Analyse av kommune og utbyggers interesser for avtaleinngåelse

3.2.1 Kommunens motiv

Kommunens hovedmotiv for å inngå en utbyggingsavtale er som nevnt å sikre at en vedtatt regulering oppfylles i tråd med prosjektets intensjon. For kommunen vil det være uheldig dersom planlagte utbygginger ikke blir realisert og vedtatte reguleringsplaner ikke settes ut i livet. Denne risikoen kan derfor gjøre det interessant å ha et styringsdokument. En utbyggingsavtale som er signert av utbygger kan i ytterste konsekvens benyttes for tvangsgrunnlag derfor avtalen misligholdes. Dette skyldes at lokale myndigheter normalt ønsker byggeaktivitet og utvikling, siden det vanligvis genererer verdiskaping på andre områder.

På grunn av kommunenes begrensede økonomi er den kommunale utviklingen i mange tilfeller avhengig av prosjektene til private utbyggere. Kommunen er tjent med at utbygger står for opparbeidelsen av så mange tiltak som mulig i forbindelse med prosjektgjennomføringen. Ved å bruke utbyggingsavtaler kan det tenkes at utbygger oppfyller flere krav enn de i utgangspunktet skulle, mot at kommunen bidrar med motytelser som gjør at man får maksimalt ut av utbyggingen. Resultatet kan i bestefall være at området blir mer attraktivt for andre utbyggere, eller at en større andel av befolkningen har glede av å benytte området. Det kan også være så enkelt som at kommunen lykkes i å få i stand en mer helhetlig og langsiktig oppgradering av et gammelt og utdatert anlegg.

3.2.2 Utbyggers motiv

Profesjonelle utbyggere er vanligvis innforstått med at inngåelsen av en utbyggingsavtale kan bidra til å gjøre prosjektgjennomføringen mindre tid- og kostnadskrevende. De fleste utbyggere er derfor tjent med at kommunen har et positivt syn på bruken av denne avtaletypen (Aulstad 2005:418). Hvor lønnsomt det faktisk er for utbygger å inngå en utbyggingsavtale avhenger av prosjektets art og omfang, men normalt vil det gi utbygger muligheten til å starte byggingen relativt kort tid etter at avtalen er inngått. En utbyggingsavtale oppfattes i hovedsak som en presisering av vilkår som allerede er stadfestet i reguleringsplan. Det dreier seg ofte om etablering av tiltak som kommer i tillegg til det opprinnelige prosjektforslaget. Normalt er det snakk om opparbeidelse av veier, vann- og avløpsledninger, osv. som må være på plass før utbyggingen kan finne sted. Bruken av utbyggingsavtaler er derfor et godt alternativ til bruk av vanlige rekkefølgebestemmelser.

Det er stort sett profesjonelle utbyggere som gjennomfører prosjektene der det er aktuelt å bruke utbyggingsavtaler. Etersom de er næringsdrivende vil de normalt ha god kunnskap og forståelse av hva realiseringen av et prosjekt innebærer. I mange tilfeller kan en utbygger bruke sin fagkunnskap til å oppnå bedre løsninger for oppfyllelsen av kommunens krav. I tillegg kan det være strategisk lurt av utbygger å være positiv til bruken av utbyggingsavtaler, da det kan medføre at kommunen er mer medgjørlig i behandlingen av fremtidige reguleringsforslag. Dersom utbygger ikke ønsker å inngå en utbyggingsavtale, kan det medføre at realiseringen blir vanskeliggjort, og i verste fall forhindre at prosjektet kan realiseres.

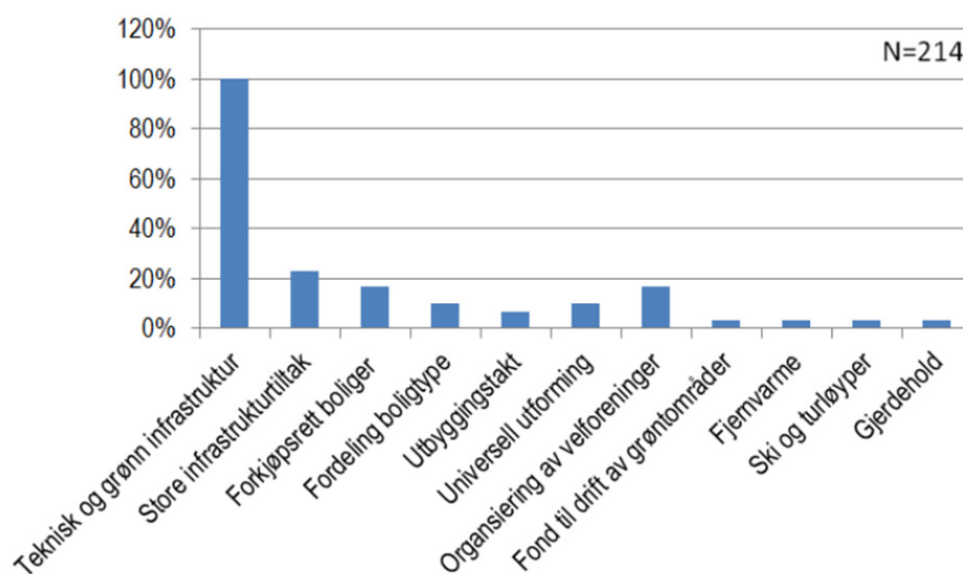
3.3 Innholdet i en utbyggingsavtale

Utbyggingsavtaler har ofte til hensikt å klargjøre komplekse byggetekniske og økonomiske spørsmål. Innholdet i avtalen får normalt store konsekvenser for den som forpliktes til å bekoste de ulike anleggene. Hvilken tematikk det er relevant å ha med i en utbyggingsavtale vil bero på reguleringsbestemmelsene i det konkrete prosjekt, jfr. pbl 17-3(1). I tilfeller der kommunen ønsker å avtale strengere vilkår enn det som følger av den vedtatte planen, må dette skje innenfor hjemmelen i pbl § 17-3 (2)-(4). Kommunal- og regionaldepartementets veileder om bruk av utbyggingsavtaler fastslår at innholdet i avtalens vilkår bør ha til hensikt å utdype bestemmelsene til reguleringsplanen (KRD 2006:20). Det er naturlig å forstå dette som at utbyggingsavtalen bør fokusere på å avklare forhold av betydning for prosjektgjennomføringen, og fordelingen av rettigheter og plikter mellom partene. Avtalevilkårene skal ikke gi en unødvendig gjentakelse av planens innhold. For å unngå usikkerhet i forhandlingsprosessen er det mange kommuner som benytter generelt utformede avtalemaler som tilpasses løsningene det er enighet om. På denne måten får man avtalevilkår som er i tråd med den faktiske situasjonen.

Den kanskje største utfordringen med å fastsette innholdet i en utbyggingsavtale er å avgjøre hvor store bidrag kommunen kan forvente at utbygger bekoster. Tar man utgangspunkt i kravene som følger av kap. 28 i plan- og bygningsloven er det enklere å vurdere grensene for hva kommunen kan kreve av utbygger. Bestemmelsen angir hvilke tiltak som skal være opparbeidet før en tomt kan bebygges, det gjelder bl.a. offentlig vei og vann- og avløpsledninger. I byggesaksforskriften § 18-1 er det fastsatt et forbud mot at utbygger skal bekoste sosial infrastruktur som bl.a. sykehjem og skoler. Forbudet skyldes at mange kommuner tidligere hadde en tradisjon for å kreve at utbygger

oppfylte urimelige avtalevilkår for å få muligheten til å realisere egne prosjekt. Kommunens krav hadde store følger for prosjektøkonomien. Derfor valgte lovgiver å avskjære kommunens mulighet for å misbruke sin myndighet i plan- og byggesaker.

Utbyggingsavtaler kan regulere et stort mangfold av tematikk, bl.a. oppfyllelsen av rekkefølgebestemmelser, refusjonsoppgjør og ulike privatrettslige forhold som ikke har noen sammenheng med kommunens kompetanse som plan- og bygningsmyndighet (Pedersen m. fl. 2011). Figuren under viser hvilke spørsmål som ble behandlet hyppigst i 214 utbyggingsavtaler som ble undersøkt av Asplan Viak.



Figur 2: Undersøkelse av hvilke tematikk som ble behandlet i 214 inngåtte utbyggingsavtale. Kilde: Asplan Viak 2014

3.3.1 Rekkefølgebestemmelser

Med utgangspunkt i departementets veileder, er det naturlig å ta en titt på hvilke forhold som reguleres i planbestemmelsen. Hva rekkefølgebestemmelsene i en plan kan regulere fremgår av pbl §§ 11-9 nr. 4 og 12-7 nr. 10. Formålet med rekkefølgebestemmelsene er at de skal legge føringer på rekkefølge for opparbeidelsen av ulike påkrevde tiltakene. I praksis kan det gå ut på at alle samferdselsanlegg – veier, fortau, avkjøringer – må være bygd før oppføringen av bebyggelsen kan starte. Vanligvis er det nettopp rekkefølgebestemmelsene som er utgangspunktet for at det inngås en utbyggingsavtale, da oppfyllelsen av planbestemmelsene ofte er et vilkår for at kommunen gir byggetillatelse.

3.3.2 Grunn- og rettighetserverv

Utbyggingsavtalen omhandler også vilkårene for erverv av grunn og rettigheter som ligger utenfor utbyggers tomt. Avtalen klargjør hvem som gjennomfører forhandlinger med berørt grunneier, samt hvem som skal betale for «tilleggsarealene». Vilkårene om eiendomskjøp er en viktig del av utbyggingsavtalen, selv om problemstillingen ofte havner i bakgrunnen. Dersom kommunen har bestemt at byggetillatelsen skal gis på bakgrunn av at planens rekkefølgekrav er oppfylt, avhenger altså hele prosjektet av at utbygger får rettigheter til å gjennomføre arbeider på de anviste arealene. Det mest vanlige er at utbygger kjøper de nødvendige arealene, da sannsynligheten for at arealene vil ha verdi for grunneier i fremtiden er lav. Når det skal gjennomføres grunnerverv kan man aldri være sikker på at forhandlingene fører til en minnelig løsning. I enkelte tilfeller er man avhengig av å ekspropriere for å kunne gjennomføre prosjektet.

3.3.3 Fordeling av kostnader

Gjennomføring av byggearbeider innebærer ofte en betydelig kostnad. Hvor store kostnader som påløper, avhenger normalt av tiltakenes omfang. Det er vanlig at den private utbyggeren forplikter seg til enten å bekoste eller å bygge ut hele eller deler av den nødvendige infrastrukturen. Det er ikke utenkelig at forhandlingene på dette området kan være relativt harde, da det er kostbart å bygge ut tekniske anlegg. Dersom utbygger ikke oppnår enighet med kommunen kan konsekvensen være at prosjektet blir forsinket eller ikke lar seg realisere.

3.3.4 Boligpolitiske forhold

Pbl § 17-3(2) omhandler kommunens mulighet for å ta opp boligpolitiske spørsmål i utbyggingsavtaler. Det kan eksempelvis dreie seg om bestemmelser som beskriver bebyggelsens utforming, og at kvalitet, standard og størrelse fastsettes. Videre kan det gis vilkår om at bebyggelsen skal oppfylle kravene til universell utforming, samt regulering av standard på varmesystem og energiløsninger. Eventuelle tekniske krav må være innenfor grensen til det som følger av teknisk forskrift.

Utbyggingsavtaler kan også inneholde bestemmelser som gir bestemte grupper forkjøpsrett til en viss andel av de byggene som skal oppføres. Den fremtidige kjøper må betale markedspris.

3.3.5 Mislighold

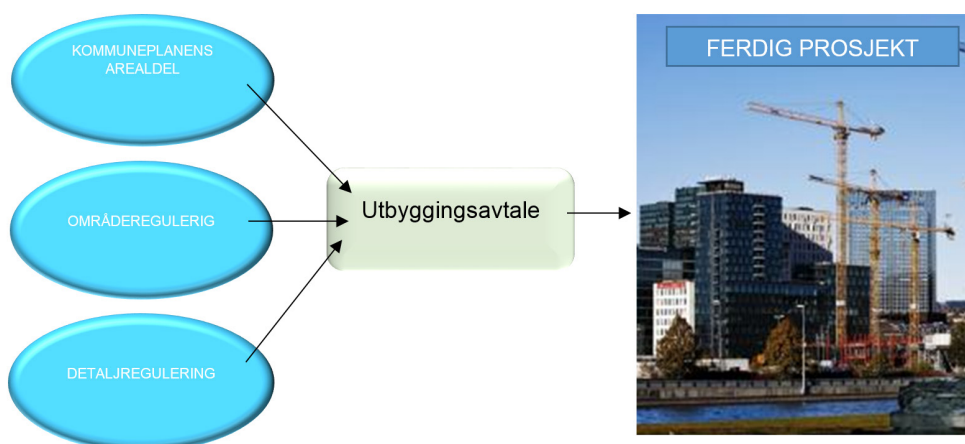
I følge pbl § 17-5 kan en utbyggingsavtale ikke påklages. Dersom det oppstår en situasjon der en av avtalepartene ønsker å frigjøre seg fra en inngått utbyggingsavtale, og partene ikke enes, vil dette i hovedsak innebære at saken må behandles i rettssystemet.

Alternativt kan det inntas en klausul som angir hvordan konflikter i etterkant av avtaleinngåelsen skal håndteres, f.eks kan det åpnes for reforhandlinger. Det kan også være praktisk å lage retningslinjer for hvilke virkninger det har at forpliktelsene ikke oppfylles.

I enkelte tilfeller kan det være aktuelt at inngåtte utbyggingsavtaler undersøkes av fylkesmannen. Spørsmål vedrørende lovverket kan sendes til sivilombudsmannen eller til departementet for nærmere avklaring.

3.4 Avtaleinngåelsen

Utbyggingsavtaler inngås som tidligere nevnt i etterkant av at kommunestyret har vedtatt reguleringsplanen, jfr. pbl § 17-4(5). Det er også en forutsetning at avtalen gjelder gjennomføringen av et bestemt utbyggingsprosjekt, kravet følger av pbl § 17-3(1). En utbyggingsavtale kan omhandle forhold som er regulert i kommuneplanens arealdel, en områderegulering eller en detaljregulering. Ønsker man å omgå planens reguleringsbestemmelser, fordrer dette at det gis dispensasjon jfr. pbl § 19-2. En utbyggingsavtale kan ikke tilsidesette innholdet i kommunestyrets vedtak.



Figur 3: Plassering av utbyggingsavtalen i prosjektgjennomføring Kilde: KRD 2006

Ettersom avtaleinngåelsen fordeler rettigheter og plikter mellom utbygger og kommune er det behov for å beskytte den svakeste avtaleparten. Derfor må avtalene fremforhandles og inngås i tråd med det regelverket som gjelder på området.

Regelverket har flere funksjoner, men skal først og fremst bidra til at kommunene kan føre en mer enhetlig praksis på området, slik at prosessen er mer forutsigbar for private aktører. Før lovreguleringen fantes det få retningslinjer for bruken av utbyggingsavtaler, og mangfoldet av politiske regimer og ressurstilgang medførte at kommunene hadde en svært ulik tilnærming til både avtaleinngåelse og innhold. Et annet viktig mål med regelverket er å forsikre at avtaleinngåelsen ikke holdes hemmelig, og at aktører som står utenfor avtaleforholdet har anledning til å komme med innspill. Det kan bl.a. være interessant for grunneier å ha kjennskap til avtalens innhold dersom eiendommen berøres av det fremtidige arbeidet.

For å sikre at avtalen inngås i tråd med prinsippet om at det offentlige arbeid skal være transparent og synlig for allmennheten, inneholder pbl § 17-4 en rekke saksbehandlingsregler. Kommunen er bl.a. forhindret fra å binde sine disposisjoner i en utbyggingsavtale før det er fattet endelig planvedtak, jfr. pbl § 17-4(5). Planen vedtas etter reglene i pbl §§ 11-15 og 12-12. Begrunnelsen for at kommunen ikke kan forhåndsbinde vedtakskompetansen sin skyldes at kommunestyret skal ta beslutninger på grunnlag av grundige vurderinger. Kommunen har ansvaret for å forvalte fellesskapets ressurser på en måte som er regningssvarende for lokalsamfunnet. Det skal ikke fattes vedtak ut fra en målsetting om å oppnå økonomisk vinning ved å tilgodese kommersielle interesser.

Selv om en utbyggingsavtale ikke kan få bindende virkning for kommunen før etter at den gjeldende arealplanen er vedtatt, er det mulig å innlede forhandlingene før planvedtaket. Avtaleforhandlingene kan enten skje parallelt med planbehandlingen, eller i ettertid, og utbygger står fritt til å binde seg før det foreligge et endelig vedtak (Pedersen m. fl. 2010). Vedlegg 7 viser en oversikt over ulike forhandlingstidspunkt. Bakgrunnen for at tidspunktet for den endelige avtaleinngåelsen er fastsatt i loven er nettopp tanken om å forhindre at planmyndigheten forhåndsbindes. Kommunestyret står da fritt til å treffe vedtak etter egen vilje.

I pbl § 17-4 (1) er det stilt krav til at kommunen alltid skal kunngjøre oppstart av forhandlinger om utbyggingsavtaler. Kunngjøringen har til hensikt å gi utenforstående

anledning til å involvere seg i prosessen. Det er i tillegg krav om at det skal kunngjøres når utbyggingsavtalen er inngått, jfr. pbl § 17-4(3). Dette har sammenheng med kravet om å holde berørte grunneiere og naboer orientert om kommunens arbeid.

3.4.1 Forhåndsvedtak

Før avtaleforhandlingene innledes skal kommunestyret fatte et vedtak som fastsetter forutsetningene for kommunens bruk av utbyggingsavtaler, jfr. pbl § 17-2 (1).

Forhåndsvedtaket er ment å opplyse om kommunens generelle forventninger til avtalen og klargjøre når det kan være aktuelt å bruke utbyggingsavtaler. Vedtaket fastsetter dermed premissene for avtaleforhandlingene og forhandlernes mandat.

Formålet med å fatte et forhåndsvedtak er å kartlegge kommunestyrets holdning til bruk av utbyggingsavtaler. Kommunen er ikke forpliktet til å benytte virkemiddelet. Et forhåndsvedtak er ikke nødvendigvis knyttet til en bestemt plan, men som gjelder generelt for hele eller deler av kommunen (Kjelstad, ikke datert:10). Det finnes flere måter å imøtekomme kravet om forhåndsvedtak. For det første kan kommunen fatte et prinsippvedtak som gir en generell avklaring av kommunestyrets holdning til inngåelse og bruk av utbyggingsavtaler. Velger man å benytte et prinsippvedtak er det viktig at det gis en tydelig beskrivelse av hvor langt vedtaket rekker. Dersom det oppstår behov for å bruke utbyggingsavtaler for tilfeller som faller utenfor det som er fastsatt i prinsippvedtaket, må kommunen fatte et nytt vedtak som er tilpasset det aktuelle prosjektet. Et eksempel på hvordan et prinsippvedtak kan utformes, finnes i vedlegg 1.

Alternativt kan forhåndsvedtaket fattes ved at man tar med bestemmelser om bruk av utbyggingsavtaler ved behandlingen av kommuneplanens arealdel, jfr. pbl § 11-9 nr. 2. Dersom kommunen i ettertid ser at det bruk av utbyggingsavtale egner seg godt for forhold som går utover planens bestemmelser, må det fattes et nytt forhåndsvedtak med utvidet omfang (Pedersen m.fl. 2010:517).

Som nevnt er formålet med forhåndsvedtaket å synliggjøre kommunens forutsetninger for å inngå utbyggingsavtale. Det at kommunen synliggjør i hvilke tilfeller det er ønskelig å benytte utbyggingsavtaler, gjør det lettere for utbygger å forstå kommunens forventninger. Innholdet i vedtaket skaper åpenhet rundt hvilke tiltak kommunen krever at utbygger bidrar med å anlegge, normalt dreier det seg om hvilke teknisk infrastruktur som må være på plass før det kan bygges ut. Utbygger får da innsikt i hvor omfattende tiltak som er nødvendig å gjennomføre i forbindelse med realiseringen av

prosjektet. Informasjon om tiltakenes kompleksitet er svært nyttig for utbyggers økonomiske beregninger. Forhåndsvedtaket kan i mange tilfeller utgjøre en viktig del av utbyggers beslutningsgrunnlag siden man da kan undersøke hvordan investeringene påvirker prosjektets lønnsomhet og risiko.

Et annet hensyn bak regelen om forhåndsvedtak er å åpne for at utenforstående kan delta i prosessen, jfr. pbl § 17-2(2). Om medvirkningen påvirker det endelige resultatet beror på hva kommunen vurderer som hensiktsmessig. Uansett gir ikke forhåndsvedtaket kommunen mulighet til å tvinge utbygger til å inngå utbyggingsavtale. Forhåndsvedtaket kan ikke inneholde vilkår om at utbyggingsavtale må benyttes. Kommunen har heller ikke anledning til å sette vilkår om at det gis byggetillatelse kun dersom det inngås en utbyggingsavtale.

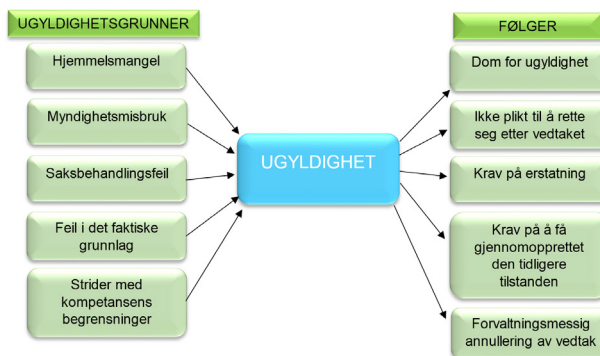
3.5 Avtalens rettslig virkning og potensielle juridiske utfordringer

Utbyggingsavtalen befinner seg i grenseland mellom offentlig- og privat rett, og bruken av avtaletypen kan reise avanserte juridiske spørsmål. Mange av disse står fremdeles uavklart. Rammene for innholdet og avtaleforhandlingene følger først og fremst av plan- og bygningsloven, men suppleres av den alminnelige avtalelovgivningen. Det innebærer at partene i stor utstrekning har avtalefrihet. Prinsippet skyldes at samfunnet har et grunnleggende behov for å kunne drive transaksjoner. Dersom lovverket hadde begrenset den enkeltes adgang til å inngå avtale på egne vegne ville det skapt stor treghet i transaksjonssystemet. Utgangspunktet i avtalelovgivningen er at avtaler skal holdes.

Noe av det som kjennetegner en utbyggingsavtale er at avtalepartenes anledning for å oppfylle avtalevilkårene styres av økonomiske disposisjoner. Dette gjør at det kan forekomme at utbygger går konkurs eller selger byggetomta. Avtalens forretningsmessige preg hva gjelder økonomiske spørsmål for bl.a. opparbeidelse av teknisk infrastruktur, gjør at det i mange tilfeller kan være hensiktsmessig å ta med vilkår som klarlegger hvordan uventede situasjoner skal håndtere. Avtalen bør ta stilling til om det er mulig for en annen part å tre inn i avtalen, og hvilke betingelser som må oppfylles for at en slik overføring kan finne sted. I tillegg kan det i mange tilfeller være praktisk å tinglyse utbyggingsavtalen slik at den påhefter den aktuelle eiendommen. Tinglysing vil gi kommunen større sikkerhet i at utbyggingen gjennomføres i tråd med den fremforhandlede løsningen.

En annen utfordring som kan gjøre seg gjeldene er at en inngått utbyggingsavtale ikke kan påklages, jfr. pbl § 17-5. En inngått og godkjent utbyggingsavtale vil ha bindende virkning for partene så langt det ikke foreligger forhold som gjør at avtalen må tilsidesettes eller anses som ugyldig. Avgrensing av klageadgangen høyner kravene til medvirkning og grundige drøftelser under avtaleforhandlingene, slik at man unngår at avtalen bygger på feil og mangler. Dersom det på tidspunktet for avtaleinngåelsen foreligger tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag, men at det i ettertid skjer ting som medfører at det ikke kan tillegges virkning. Eksempelvis kan det hende at utbyggingsavtalen underskrives etter at reguleringsplan er vedtatt, men så kommer det inn en klage som gjør at reguleringsplanen ikke blir stående. Hjemmelsgrunnlaget for avtaleinngåelsen er da bortfalt. Dersom endringen vurderes som en alvorlig og avvikende utvikling i avtaleforholdet kan det være aktuelt å snakke om bristende forutsetninger. I tilfeller der de endrede forutsetningene gjør at oppfyllelsen av avtaleforpliktelsene vanskelig lar seg gjøre, kan det føre til at den inngåtte avtalen blir ugyldig.

Enkelte ganger forekommer det at inngåelsen av en utbyggingsavtale bygger på manglende eller feil hjemmelsgrunnlag. Typiske årsaker til at et forvaltningsvedtak kan kjennes ugyldig er saksbehandlingsfeil, manglende hjemmelsgrunner, myndighetsmisbruk, mv. Det kan eksempelvis være at snakk om at det ikke foreligger noe forhåndsvedtak etter pbl § 17-2(1), eller at det ikke foreligger noen reguleringsplan jfr. pbl § 17-4(5). Et annet tilfelle kan være at kommunens representant ikke er gitt mandat til å fremforhandle utbyggingsavtaler på vegne av kommunen. Når man da skal vurdere om innholdet i utbyggingsavtalen skal tillegges virkning eller ikke, skal man ta utgangspunkt alvorlighetsgraden av det manglende hjemmelsgrunnlaget (Aulstad 2005:236). Dette innebærer at en feil eller mangel ved inngåelsen av en utbyggingsavtale ikke trenger å bety at den ikke er gjeldende. Illustrasjonen under gir en oversikt over årsaker til at et forvaltningsvedtak kan erklæres som ugyldig, samt hvilke konsekvenser ugyldighet kan medføre.



Figur 4: Vurderinger av gyldigheten av forvaltningsvedtak. Kilde Jan Fridthjof Bernt 1981

Det er utfordrende å fastsette hvor langt utbyggers aksept av kommunens uhjemlede vilkår kan strekkes. Normalt vil det bero på hvordan utbyggingsavtalen fordeler den samlede andelen av rettigheter og plikter mellom avtalepartene. Dersom en helhetlig vurdering fastslår at en inngått utbyggingsavtale er ubalansert vil det normalt bety at avtalen er ugyldig. Det er likevel ingen automatikk i at avtalevilkår med et stort omfang gjør en inngått utbyggingsavtale ugyldig hvis avtalen fordeler rettigheter og plikter jevnt mellom kommune og utbygger. Utgangspunktet er at det skal mye til for å tilsidesette en balansert utbyggingsavtale (Aulstad 2005:278). Dette skyldes at det legges stor vekt på at utbygger har akseptert avtalen vilkår gjennom å underskrive, noe som bør innebære en relativt sterk binding av avtalens parter (Aulstad 2005:319).

Dersom det i etterkant av avtaleinngåelsen skulle oppstå spørsmål om avtalens rettslige virkning, har avtalepartene normalt anledning til å reforhandle avtalens innhold. I tilfeller der avtalepartene ikke blir enige, er det opp til domstolen å gjøre en konkret vurdering av avtalens virkning og gyldighet. Domstolen vurdering skjer da ut fra plangrunnlaget, planprosessen, avtalens innhold, partenes kompetanse, økonomi, mv. Dommeren har ikke anledning til å vurdere spørsmål som gjelder forvaltningens frie skjønn. Den vanligste årsaken til at inngåtte utbyggingsavtaler tas inn for retten er at avtalepartene er uenige om avtalens gyldighet noe som gjør det nødvendig å undersøke om avtalen bygger på betydelige mangler. Praksisen på området har vist at det er en høy skranke for at utbyggingsavtaler kan kjennes ugyldig (Aulstad 2005). Det er høyere krav for å tilsidesette en inngått utbyggingsavtale, enn for et alminnelig forvaltningsvedtak. Dette skyldes i hovedsak at en utbyggingsavtale som er urimelig i sitt omfang kan bli stående dersom vilkårene har til hensikt å fremme utbyggings- og boligpolitiske formål.

3.5.1 Forhåndsbinding av offentlig myndighet

En av de største utfordringene ved bruken av utbyggingsavtaler er det skjeve maktforholdet mellom utbygger og kommunen. Det at kommunen opptrer som part i en utbyggingsavtale på bakgrunn av sin planmyndighet bidrar til at regelverket for forvaltningens saksbehandling aktualiseres, jfr. pbl § 1-9(1). Dette innebærer at forvaltningslovens regler kommer til anvendelse slik at det stilles krav om bl.a. habilitet og offentlighet. Bakgrunnen for at det er utformet en rekke materielle og prosessuelle regler for bruken av utbyggingsavtaler skyldes behovet for å beskytte avtalens private part. Det er problematisk dersom kommunen bruker sin viktigste ressurs, sin offentlige myndighet, som en vare for å fremforhandle seg fordeler (Aulstad 2005:232). I mange tilfeller kan det være uheldig at det gis forhåndstilsagn som innebærer at kommunestyret mister sin frihet til å avgjøre innholdet i de reguleringsvedtakene som skal fattes. Dersom kommunestyrets planmyndighet forhåndsbindes, er det fare for at reguleringsvedtaket strider med lovens formålsbestemmelse. Denne fastsetter at vedtak skal bygge på en helhetlig vurdering av hva som er til det beste for samfunnet, befolkningen og fremtidige generasjoner, jfr. pbl § 1-1.

Et lovstridig vedtak vil normalt bli kjent ugyldig da det er i direkte konflikt med lovens formål. Dersom der er klarlagt at et vedtak er lovstridig vil det vanligvis være unødvendig å vurdere betydningen av eventuelle mangler og saksbehandlingsfeil. Det er likevel ikke utenkelig at det oppstår visse gråsoner. Det har derfor utviklet seg en praksis som åpner for at det i enkelte tilfeller kan aksepteres at forvaltningen forhånds binder sin myndighetskompetanse i enkelte saker. Læreboka Plan- og bygningsrett (Pedersen m. fl. 2010: 609-610) skriver at det «...som taler mot at forvaltningen kan binde opp sin kompetanse, er behovet for å kunne stå fritt til å treffe de vedtak som er ønskelige. Dette fører til at det er mindre betenkelig å binde kompetansen til å treffe et bestemt vedtak, enn å binde forvaltningen til ikke å treffe vedtak.». Generelt bør kommunen alltid søke å unngå å gi folk forventninger om hva som vil være innholdet i et endelig vedtak. Det er kanskje spesielt viktig at kommunen ikke går for langt i å binde sine disposisjoner i et avtaleforhold med en privat part. Dersom det viser seg at kommunen ikke kan oppfylle i tråd med avtalemotpartens forventninger, kan det skape problemer.

Ved vurdering av forvaltningens adgang til å gi forhåndstilsagn i en aktuell sak må man se på hva som skjedde i forbindelse med avtaleinngåelsen og virkningen av at myndighetens beslutningskompetanse ble begrenset. Det finnes flere saker der Høyesterett har drøftet hvor langt et forhåndstilsagn kan gå i å forhåndsbinde forvaltningens selvstendige vedtakskompetanse. Et eksempel er Rt. 1992 s. 1235, også kjent som Fiskekvotedommen, der spørsmålet var om Fiskeridepartementet måtte utbetale erstatning som følge av departementet ikke overholdt et forhåndstilsagn de hadde gitt i forbindelse med tildeling av fiskekvoter. Det som gjør dommen spesielt interessant er at den drøfter forvaltningens adgang til å gi forhåndstilsagn, og i hvilken grad et forhåndstilsagn kan forhåndsbinde forvaltningsmyndigheten. Dommen klargjør at det ikke kan gis en generell avgrensning for hvor langt et offentlig organ gjennom et forhåndstilsagn kan gå i å binde sin fremtidige myndighetsutøvelse. Sannsynligvis må organets myndighetsområde påvirke hvor grensen settes. Det kommer likevel fram at forvaltningen bør kunne forhåndsbinde seg dersom det vurderes som ønskelig eller nødvendig for å fremme lovens formål.

Rt. 2007 s. 651 som gjaldt nedleggelse av en kommunal vei bygger videre på drøftelsen i Fiskekvotedommen. Dommen støtter opp om at kommunen bør ha anledning til å binde sin forvaltningsmyndighet så langt det er forsvarlig. Spørsmålet om hva som er forsvarlig må vurderes på grunnlag av kommunens oppfatning av hva som er fellesskapets beste. Tanken er at den enkelte kommune har ansvaret for å fordele offentlige midler, og utøve sin myndighet for å oppnå ønskede målsettinger. Dommen mener altså at det bør være en viss takhøyde for at kommuner binder sin fremtidige myndighetsutøvelse dersom resultatet er at man oppnår bedre og mer hensiktsmessige løsninger.

En siste avgjørelse som kan være aktuell å ta med er LE-2008-78952 som gjaldt ugyldigheten av en utbyggingsavtale. Søksmålet skyldtes at utbygger og kommunens administrasjon i en inngått utbyggingsavtale hadde avtalt at utbygger måtte bekoste en ny vei for at et regulert tomteområde kunne bli bygd ut. Avtalen ble inngått samtidig som kommunestyret vedtok reguleringsplanen. I etterkant viste det seg at den vedtatte veiløsningen, påførte utbygger en større kostnad enn den løsningen som var beskrevet i utbyggingsavtalen. Dommen konkluderte med at det var utbygger selv som måtte bære risikoen for uventede kostnader ved veiutbyggingen, dette skyldes at kommunestyrets

reguleringsmyndighet ikke ble bundet av diskusjoner som hadde vært ført mellom utbygger og den kommunale administrasjonen under avtaleforhandlingene.

Bakgrunnen for at spørsmålet om forhåndsbinding aktualiserer seg i forbindelse med inngåelsen av utbyggingsavtaler er at avtalene ofte fremforhandles av ansatte i den kommunale administrasjonen. Det er ikke utenkelig at avtaleforhandler kan gå utover sitt mandat ved avtaleinngåelsen. I motsetning til kommunen står private rettssubjekt langt friere til selv å bestemme hva de ønsker å inngå avtale om. I prinsippet innebærer en underskrevet utbyggingsavtale en gjensidig forpliktelse mellom utbygger og kommune som går på at avtalen skal holdes. Dersom det viser seg at innholdet i en utbyggingsavtale legger føringer for innholdet i fremtidige reguleringsvedtak, er det problematisk. Heldigvis er det ikke vanlig at kommunens reguleringskompetanse forhåndsbindes (Aulstad 2005). I følge pbl § 17-4(5) kan ikke kommunen inngå en utbyggingsavtale før gjeldene reguleringsplan er vedtatt. Dette begrenser muligheten for at kommunens inngår avtaler som er retningsgivende for kommunestyrets fremtidige vedtak. En underskrevet utbyggingsavtale kan derfor ikke tjene som hjemmelsgrunnlag for innholdet i kommunens planvedtak. Et forhåndstilsagn fra ansatte i kommunen kan derfor ikke tillegges bindende virkning for fremtidige kommunestyrevedtak. Kommunestyret har ikke anledning til å delegere vedtakskompetansen i plansaker til ansatte i administrasjonen.

Det finnes ikke noe generelt svar på hvor langt kommunen kan gå i å gi forhåndstilsagn om innholdet i fremtidige vedtak. Det åpnes likevel for at det i enkelte tilfeller kan aksepteres at forvaltningsorgans vedtakskompetanse kan forhåndsbindes. Forhåndsbindingen forutsettes da å være forsvarlig, og må ses i forhold til forvaltningsorganets behov for å kunne gjøre frie vurderinger i det aktuelle saksforholdet og konsekvensen av forhåndsbindingen. Skulle det vise seg at en kommune har forhåndsbundet sin reguleringsmyndighet, er det vanskelig å forsvare at avtalen kan beholde sin tiltenkte virkning.

3.5.2 Erstatningsansvar

Det er ikke utenkelig at utbygger kan kreve erstatning dersom en inngått utbyggingsavtale må tilsidesettes. Erstatningskravet kan eksempelvis skyldes mangler i avtalens hjemmelsgrunnlag og at utbygger er pålagt å oppfylle uforholdsmessige avtalevilkår. Kommunen har på sin side anledning til å kreve erstatning fra utbygger

dersom hele eller deler av utbyggingen er gjennomført i strid med reguleringsplan eller avtalte standarder ikke etterkommes. Det at utbygger ikke realiserer en vedtatt arealplan vil bare unntaksvis gi kommunen mulighet til å kreve erstatning, med mindre det foreligger en avtale som misligholdes.

I tilfeller der den kommunale administrasjonen har gitt forhåndstilsagn om regulerings spørsmål til utbygger under avtaleforhandlingene, og disse ikke etterkommes, kan utbygger ha krav på erstatning. Det er likevel flere vilkår som må være oppfylt før det er aktuelt at kommunens forhåndstilsagn utløser et erstatningskrav. Regelverket følger av skadeserstatningsloven, som kommer til anvendelse når en offentlig tjenesteperson gjør feil som fører til skader i arbeidstiden, jfr. skl § 2-1(1). Loven utløser erstatningsansvar i tilfeller der tjenesteperson har en uaktsom eller forsettlig opptreden som er utenfor den standarden utenforstående bør kunne forvente av den aktuelle virksomheten. Loven gjelder enhver arbeidstaker som gjør arbeid i kraft av sin stilling, jfr. skl § 2-1(1), også ansatte i offentlig virksomhet, jfr. skl § 2-1(2).

Et erstatningskrav må først og fremst skyldes at utbygger har blitt påført en «skade» som følge av at avtalen ikke er tråd med det partene avtalte under avtaleforhandlingene. Tilsidesettelsen av avtalen kan medføre et økonomisk tap, og det er skadelidtes økonomiske tap som kan kreves dekket, jfr. skl § 4-1. For at et slikt krav skal aktualiseres må det foreligge en årsakssammenheng mellom et økonomisk tap og skaden som skyldes kommunens manglende kompetanse. Kravet om at det må foreligge et økonomisk tap fordrer at utbygger har oppfylt avtalens forpliktelser helt eller delvis, uavhengig av om utbygger kan påvise at skaden skyldes at forvaltningen har gått utenfor sin kompetanse (Aulstad 2005:437). Dersom utbygger var kjent med denne situasjonen før arbeidet ble igangsatt, er det lav sannsynlighet for at det blir snakk om noe økonomisk tap.

Spørsmålet om hvorvidt uhjemlet myndighetsutøvelse kan gi private aktører krav på erstatning, er flere ganger behandlet i Høyesterett. Et eksempel finnes i Rt. 1995 s. 781, der ble det klart at en restauranteier ikke hadde krav på erstatning selv om kommunen av slo eierens søknad om skjenkebevilling på grunn av en feil. Avslaget på søknaden skyldtes at kommunen trodde den var forpliktet til å gi bevilling til en annen restaurant, men det viste seg ikke å stemme. Det kunne ikke bevises noen sannsynlighetsovervekt for at restauranteieren hadde blitt tildelt bevilling dersom kommunen ikke hadde antatt

at den var forhåndsbundet – det forelå altså ikke noen beviselig årsakssammenheng mellom den innbilte forpliktelse og den avslåtte søknaden.

I Randabergdommen, Rt. 1972 s. 578, gjaldt spørsmålet om en grunneier hadde krav på erstatning av sitt økonomiske tap som fulgte av at kommunen hadde pålagt eiendommen hans et midlertidig byggeforbud. Høyesterett kom frem til at kommunen ikke var erstatningspliktig til tross for at byggeforbudet ble vedtatt uten hjemmel i lov. Høyesteretts begrunnet sin avgjørelse med at forvaltningsorganet ikke kunne klandres for feilen, da den hadde skjedd i forbindelse med vurderingen av et vanskelig og krevende spørsmål. I Rt. 1987 s. 1495, også kjent som Reitgjerdetdommen-II var spørsmålet om en person som uten hjemmel i lov hadde vært tvangsinnlagt og tilbakeholdt på et sykehus hadde krav på erstatning. Drøftelsen tok for seg hvilke erstatningsansvar forvaltningen pådras når det utøves myndighet uten nødvendig hjemmel i lov. Det at forvaltningens vedtak i denne saken hadde hatt svært stor innvirkning på den personen det rettet seg mot påførte forvaltningen et objektivt erstatningsansvar overfor den berørte personens økonomiske tap. Dommen klargjør ikke om det objektive erstatningsansvaret påløper uavhengig av forvaltning har utvist skyld eller ikke.

Det kan diskuteres om overnevnt rettspraksis er relevant i tilfeller der utbygger krever erstatning på bakgrunn av at kommunen har gitt forhåndstilsagn under avtaleforhandlingene. Grunnen til at avgjørelsene er nevnt, er at de viser at feil i den offentlige saksbehandlingen ikke nødvendigvis påfører kommunen noe erstatningsansvar. I Rt. 1997 s. 343 sies det at selv om et kommunalt vedtak er ugyldig, innebærer ikke det nødvendigvis at kommunen har ansvaret for å erstatte et tap som oppstod på grunn av det ugyldige vedtaket. I mange tilfeller vil spørsmålet om erstatningsansvar bero på en vurdering av om forvaltningens feil er å regne som aktsom eller uaktsom. Dette skyldes at offentlig myndighet i mange tilfeller har et objektivt erstatningsansvar. I disse tilfellene er det ikke forvaltningens ansvar for at skaden har oppstått som vurderes, men om offentlig tjenesteperson har handlet i tråd med det som er regnet som forsvarlig opptreden i den angitte situasjonen. Handlingen må altså ses i sammenheng med hva man forventer at en alminnelig fornuftig person ville gjort i den angitte situasjonen.

Spørsmålet om forvaltningen er erstatningsansvarlig overfor en privat aktør må besvares ut fra en helhetlig vurdering av den konkrete saken. Det er ikke unaturlig å anta at uhjemlet myndighetsutøvelse kan gi grunnlag for erstatning, uten at det er nødvendig å bevise at det har forårsaket uforsvarlige forhold (Aulstad 2005:419). Dersom det viser seg at forvaltningens representant handlet på en aktsom måte og gjorde det som var nødvendig for å unngå skade eller tap, er dette normalt regnet som en formildende omstendighet. På grunn av et stort arbeidspress, eller uoversiktlig organisering, kan det tenkes at feil oppstår på grunn av at arbeidstakeren ikke har oversikt over de nødvendige beregningene i lovverket, og derfor handler i strid med loven. I juridiske termer beskrives dette normalt som rettsvillfarelse. I Furunkulosedommen, Rt. 1992 s. 453, konkluderte Høyesterett med at forvaltningen i utgangspunktet ikke har anledning til å unngå et potensielt erstatningskrav ved å si at den rettsstridige myndighetsutøvelsen skyldes aktsom rettsvillfarelse. Dersom representanter fra forvaltningen ikke er kjent med at de handler utenfor sin kompetanse, og handlingen er unnskyldelig, vil ikke feilen uten videre føre til at kommunen må utbetale erstatning (Aulstad 2005:240).

I tilfeller der den private aktørens handlinger har medvirket til at skaden har oppstått, kan det bidra til å lempe skadelidtes krav på erstatning, jfr. skl § 5-1(1). Den totale erstatningen kan altså settes ned eller falle bort dersom den private aktøren har hatt en atferd som har utvidet skadens omfang eller medført at feilen har skjedd. Det samme gjelder dersom den skadelidte ikke har gjort det som er nødvendig for å unngå eller begrense omfanget av en potensiell skade, jfr. skl § 5-1(2). Videre kan erstatningsansvaret lempes i tilfeller der det er urimelig tyngende at forvaltningen skal bære erstatningsansvaret, jfr. skl § 5-2. Dette vurderes med utgangspunkt i bl.a. skadens størrelse, skyldforholdet og om det er rimelig at den skadelidte kan bære hele eller deler av skaden.

DEL 4 – EIENDOMSREGIMET

4. Eiendomsregimet ved utbygging

Eiendom kan beskrives som en grunnleggende forutsetning for all by- og eiendomsutvikling (Røsnes og Kristoffersen 2010) – utbygging av fast eiendom fordrer at man tar i bruk en bit av landjorden. Selv om reguleringsregimet legger de overordnede rammene for hva som er lovlig arealbruk, er det den private eiendomsretten som avgjør om en vedtatt regulering kan realiseres. I en rekke tilfeller kan innholdet i reguleringsplanen medføre at det må gjøres endringer i den eksisterende eiendomsstrukturen. Det er på det rene at vedtakelsen av en reguleringsplan utgjør en del av reguleringsregimet (Sevatdal og Sky 2003), klarlegger rammene for hvilke arealbruk som er tillat innenfor planområdet. Regelverket som gjelder den private eiendomsrett kan beskrives som eiendomsregimet (Sevatdal og Sky 2003). Tilgang på eiendom er en svært viktig forutsetning for at man kan bygge ut i henhold til en vedtatt reguleringsplan, og det er ikke tilstrekkelig at det foreligger en område- eller detaljregulering. Utbygger må i tillegg inneha rettigheter til arealene som skal bebygges.

For at en utbygger skal kunne levere de materielle ytelser som de forplikter seg til ved å inngå en utbyggingsavtale, forutsettes det at de har tillatelse fra grunneier til å gjøre arbeidet. Opparbeidelsen av bl.a. vei, vann- eller avløpsanlegg kan derfor ikke starte før tiltakshaver har avtale med grunneier. I de fleste tilfeller er det mest aktuelt at arealene kjøpes, men en minnelig transaksjon avhenger av at grunneier aksepterer utbyggers tilbud. Ofte avgjør rekkefølgebestemmelsene eller utbyggingsavtalen at det ikke gis igangsettelsestillatelse til å starte den egentlige utbyggingen, før den nødvendige infrastrukturen er opparbeidet. Utbygger må derfor ordne seg slik at arealene kan tas i bruk på lovlig måte. Normalt innebærer det at arealene erverves fra grunneier. Problemet med erverv fra utenforstående unngås i de tilfeller der de materielle ytelsene kan opparbeides på utbyggers egen byggetomt.

4.1 Eiendomsteori i tilknytning til realisering av reguleringsplan

Profesjonelle utbyggere har vanligvis en «tomtebank» bestående av strategisk oppkjøpte tomter, se vedlegg 8 for en trinnvis oversikt over utbyggers arbeidsprosess. En utbygger som søker å bygge ut et område, vil normalt forsøke å kjøpe opp eiendommene innenfor det reguleringsområdet han ønsker å bygge ut. Dette kan skje gjennom vanlig kjøp og

salg, eller det kan inngås en opsjonsavtale som sikrer utbygger førsterett på kjøp dersom regulerings situasjonen endres. Disse tomtene ligger uberørt frem til utbygger finner ut at de er lønnsomme å bygge ut. Utbygger er aldri garantert muligheten til å bygge ut, en utbygging kan forhindres av bl.a. reguleringen som gjelder for området, og økonomiske forhold. Det kan ta mange år før kommunen fatter vedtak som gjør det mulig for utbygger å tjene penger på den tomten de har investert penger i, dette er en direkte konsekvens av det kommunale «planmonopolet». Dette er en realitet som utbygger må forholde seg til i enhver utbygging som skal gjennomføres, og som er styrende for utbyggers avgjørelser.

En persons eiendomsrett er negativt avgrenset, det innebærer at grunneier har rett til å råde over egen eiendom og alle dens herligheter. Det finnes ingen lov som gir en uttømmende opplisting av hva eiendomsretten omfatter. Grunneiers rådighet kan imidlertid avgrenses av annet lovverk, eksempelvis kan eiendomsretten begrenses som følge av et reguleringsvedtak. En plan kan ikke gis tilbakevirkende kraft, en «ny» reguleringsplan vil derfor ikke automatisk tre inn i etablert bruk. Til tross for at en reguleringsplan er et juridisk bindende dokument har den ikke kraft til å tilsidesette foreliggende eiendomsforhold på selvstendig grunnlag. I utgangspunktet vil reguleringsplanen derfor kun legge føringer for hvilke tiltak grunneier i fremtiden kan regne med å få tillatelse til å iverksette, jfr. pbl § 1-6.

For å sikre at grunneier er informert om interessen for grunnerverv kan det være lurt å ha en dialog med grunneiere eller naboer som berøres av et planlagt prosjekt. Kanskje er det mulig å inngå private avtaler som gjør prosjektrealiseringen enklere. Dersom utbygger starter opparbeidelsen av de nødvendige tiltakene uten å ha inngått avtale med berørt grunneier, innebærer det en form for okkupasjon som normalt vil påføre utbygger et erstatningsansvar overfor grunneier. Dersom utbygger tar seg til rette på annen manns eiendom uten tillatelse, er dette en krenkelse av denne grunneiers eiendomsrett. Slik opptreden er rett og slett ulovlig, og de fleste kommuner er opptatt av at eiendomsforholdene er avklart før det fattes reguleringsvedtak.

Som tidligere nevnt har det skjedd en overgang fra «government» til «governance», noe som har medført at organiseringen av utbyggingsprosjekt har endret seg markant de siste tiårene. Tidligere var det vanlig at kommunen var en mer aktiv aktør som drev med strategisk tomteoppkjøp, for deretter å planlegge og administrere utbygging av disse

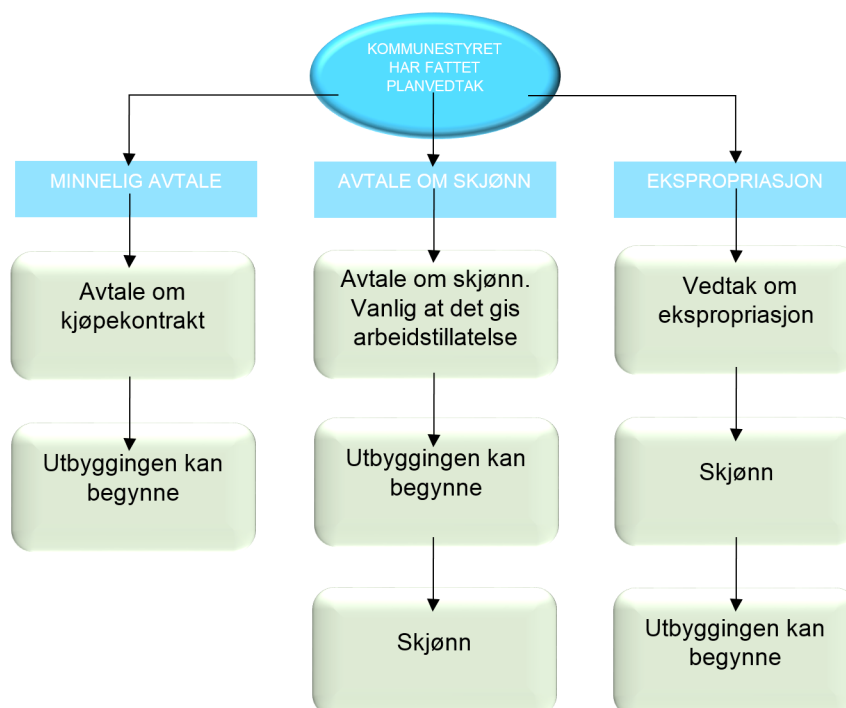
områdene. Denne praksisen skjedde i offentlig regi i lange tider, og skyldes behovet for å skaffe befolkningen tak over hodet. Praksisen har endret seg i takt med landets formidable velferdsøkning. I dag er det mange kommuner som sliter med trang økonomi og gjeld, noe som gjør at de verken ønsker eller har mulighet til å konkurrere mot utbyggere på det private markedet. Det innebærer at mye av ansvaret ligger på utbygger.

4.2 Erverv av utbyggingsareal utenfor utbyggers byggetomt

Det finnes tilfeller der utbygger ikke har eierskap til arealene som ligger innenfor reguleringsområdet, men er avhengig av å benytte arealene for å kunne realisere den planlagte utbyggingen. En vedtatt reguleringsplan gir som nevnt ikke utbygger anledning til å ta i bruk andres eiendom.

Det finnes flere alternative framgangsmåter som utbygger kan benytte for å skaffe seg nødvendige rettigheter eller eierskap til grunn. Vanligvis ordens spørsmål om eierskap til landarealene i forkant av, eller underveis i, planprosessen. Uavhengig av tidspunkt for grunnerverv i et prosjekt, er det formålene og grensen i reguleringsplanen som er avgjørende for hvilke areal som skal erverves. Normalt vil det ikke være nødvendig å erverve arealer eller rettigheter utenfor det regulerte området, da planprosessen har til hensikt å skape en helhetlig løsning.

Utbyggere sikrer seg ofte førsterett til potensielle utbyggingstomter ved å inngå opsjonsavtaler med grunneiere. Det forekommer også at profesjonelle utbygger driver med strategiske tomtekjøp. I disse tilfellene har utbygger et utvalg av tomter som det kan bli lønnsomt å utvikle på sikt. Normalt vil grunnervervet komme i stand ved bruk av frivillige forhandlinger. Dersom forhandlingene ikke fører frem kan det også bli aktuelt å ekspropriere eiendomsretten. Det er mulig å ta med vilkår om grunnerverv i utbyggingsavtalen, og oppfyllelsen av dette vil være avgjørende for opparbeidelsen av planens rekkefølgebestemmelser. Kommune og utbygger har også anledning til å samarbeide om gjennomføringen av grunnervervet.



Figur 5: Forenklet oversikt over grunnervvervsprosesser. Kilde: Statens vegvesen, ikke datert

4.2.1 Erverv basert på frivillig avtale

En viktig forutsetning for verdsettelse er at et byggeområde ikke kun består av arealer som kan bebygges, men også av andre arealkategorier, slik som nødvendige uteareal.

Når en utbygger har behov for rettigheter for å kunne iverksette gjennomføringen av en vedtatt reguleringsplan, vil det normalt bli innledet kontakt med berørt grunneier. I første omgang vil det bli gjennomført frivillige forhandlinger mellom partene.

Forhandlingene vil normalt dreie seg om å erverve nødvendige areal og rettigheter fra grunneier og rettighetshaver innenfor utbyggingsområdet. Selv om forhandlingene betegnes som «frivillige», må man se det i lys av situasjonen. Begrepet «frivillig» betyr at det ikke brukes tvang, men at forhandlingene ofte bygger på en forventning hos parten som ønsker å kjøpe arealene eller rettighetene. Normalt fører forhandlingene til at partene kommer til enighet. Dersom det foreligger en vedtatt reguleringsplan gir denne kommunen hjemmel til å ekspropriere arealene dersom planen er under 10 år.

I de tilfeller der grunnerverv gjennomføres for at en utbygging skal kunne skje, har man en spesiell forhandlings situasjon. Dersom det er utbygger som skal få i stand kjøpsavtalen vil det ofte ikke være noe problem å få til en minnelig avtale. Utbygger vil

normalt ha tilgang på de nødvendige midlene, selvsagt innenfor rimelighetens grenser. Ved frivillige forhandlinger er det rom for forhandlinger, og erstatningen kan bl.a. utbetales i penger eller materielle ytelser. Det er også mulig å benytte jordskifte. En god forhandlingsrunde kan potensielt lede til et sluttresultat som er bedre enn det utgangspunktet tilsa, kanskje spesielt i tilfeller der utbygger har tilleggsarealer som kan overføres gjennom et makeskifte.

Det er flere grunner til at frivillige forhandlinger er foretrukket. For det første skaper det en bedre atmosfære mellom utbygger og grunneier, noe som er en fordel dersom det kun er tale om erverv av en mindre del av eiendommen. For det andre er ekspropriasjon en omfattende og tidkrevende prosess. Det å få behandlet erstatningsspørsmålet hos domstolene er også en vesentlig dyrere affære, og fratrar partene muligheten til å finne hensiktsmessige løsninger tilpasset den aktuelle situasjonen.

Dersom grunneier og utbygger inngår en frivillig avtale kan rettighetene overføres som avtalt, og så fremt det foreligger en byggetillatelse kan arbeidet begynne. Skulle det vise seg at partene ikke klarer å komme til enighet, finnes to alternativer. Enten kan forhandlingene avsluttes med den konsekvens at prosjektgjennomføringen avlyses eller settes på vent, eller så kan utbygger og/eller kommune velge å gjøre alvor av trusler om å ekspropriere de tiltrengte arealene. I siste tilfelle går saken videre til domstolene for behandling.

4.2.2 Ekspropriasjon

Ekspropriasjon er et virkemiddel som benyttes når bruks- eller eiendomsrett tas ved bruk av tvang. Behovet for å gjennomføre et tvangserverv vil normalt ha sammenheng med at minnelige forhandlinger ikke har ført frem. Pbl § 16-1 (se også orl. § 1) forklarer ekspropriasjon som tilfelle der «...eiendomsretten til fast eiendom eller til bygning eller annet som har fast tilknytning til slik eiendom, blir ervervet ved tvang...». Det kalles også ekspropriasjon «når bruksrett, servitutt eller annen til, i eller over fast eiendom blir ervervet, endret, overført eller avløst...». Når det er nødvendig å ekspropriere skal erstatningen fastsettes etter skjønn. Dette skjer på grunnlag av Grunnloven § 105 krav om at enhver som må avgi grunn eller rettigheter ved tvang skal ha full erstatning for sin avståelse. Ved ekspropriasjon har man ikke anledning til å verdsette arealer på bakgrunn av grunneiers forventning om en spesiell bruk av eiendommen.

Erstatningsutmålingen skjer i de alminnelige domstoler, men kalles skjønnsrett når den

behandler saker om ekspropriasjonserstatning. Skjønsretten kan bruke tre ulike beregningsmetoder når erstatningssummen skal beregnes – salgsverdi, gjenanskaffelsesverdi, eller gjenkjøpsverdi (jfr. ekspropriasjonserstatningslova §§ 4, 5, 6 og 7). Hvilken verdi som er utgangspunktet for verdiberegningen avhenger av det konkrete saksforholdet, og det er skjønnsrettens ansvar å avgjøre hvilken tilnærming som er riktigst. I tilfeller der det foreligger en reguleringsplan for det berørte området, vil det være grunnlaget for rettens vurdering. Skjønsrettens saksbehandling bygger på reglene i skjønnsprosessloven og oreigningslova.

Det finnes ingen allmenn hjemmel for ekspropriasjon. Selv om man står overfor et saksforhold som kunne vært løst ved at man benyttet seg av tvang, er det flere vilkår som må være oppfylt. Først og fremst må tiltaket det ønskes å ekspropriere til fordel for være hjemlet i lov, dette følger av legalitetsprinsippet. Den vanlige borger skal beskyttes mot inngrep fra staten, slik at staten ikke misbruker sin makt. Orl. § 2 inneholder en liste på 55 tiltak som det kan eksproprieres til fordel for. Dekkes ikke det aktuelle tiltaket direkte av listen, finnes det en opplisting av spesiallover som kan hjemle tvangserverv i orl. § 30. Forutsetningen for at man kan ekspropriere med utgangspunkt i orl. § 30, på listens 24 punkt finnes plan- og bygningsloven.

Når det skal eksproprieres på grunnlag av oreigningslova eller plan- og bygningsloven, krever orl. § 2(2) at «...inngrepet tvillaust er til meir gagn enne skade». Dette betyr at det i forkant av et ekspropriasjonsvedtak må foretas en vurdering av hvilke virkninger tiltaket kan tenkes å få for de som berøres. Dersom man på grunnlag av en konkret vurdering kommer fram til at utbyggingen av et tiltak gir større ulemper enn fordeler, kan det ikke fattes vedtak om ekspropriasjon. Normalt vil det være kommunens oppgave å foreta hensiktsmessighetsvurderingen, noe som igjen skyldes at kommunen er ekspropriasjonsmyndighet. Begrunnelsen for at orl. § 2(2) krever at ekspropriasjonsvedtak treffes på bakgrunn av en helhetlig vurdering, er at det ville vært uheldig dersom myndighetene tvangservervet vilkårlige arealer i privat eie.

Det vanlige er at det er offentlig myndighet som er ekspropriant. Da fattes vedtak om ekspropriasjon på grunnlag av en skjønsmessig politisk-administrativ-vurdering. Muligheten for å ekspropriere er betinget av at det har blitt fattet et forvaltningsvedtak som aksepterer den tvungne inntreden i den private eiendomsrett. Vedtaket fastslår at aktuell myndighet anser tvangserverv som en rimelig og hensiktsmessig løsning for å

sikre gjennomføring av det aktuelle tiltaket. Det må altså foreligge en saklig begrunnelse for at det er gitt tillatelse til å gjøre inntreden i den private eiendomsrett.

I kraft av pbl § 16-2 har kommunen hjemmel til å ekspropriere til gjennomføring av reguleringsplan. Kommunen kan også ekspropriere på vegne av en privat utbygger. Selv om kommunen har anledning til å fatte vedtak om ekspropriasjon, trenger ikke det å bety at politikerne i kommunestyret ønsker å benytte seg av muligheten. Ingen kan påtvinge kommunestyret til å ta en slik avgjørelse. Det er et politisk spørsmål, og vurderingen skal gjøres ut fra hva kommunestyret er til det beste for samfunnet. Etter forvaltningsloven § 17 er kommunen forpliktet til å belyse det aktuelle spørsmålet så godt som mulig før endelig vedtak treffes. Dette gjelder for saker der det fattes enkeltvedtak.

4.2.2.1 Ekspropriasjon for oppfyllelse av vedtatt reguleringsplan

Det er ikke uvanlig at eksisterende eiendom- og rettighetsstruktur skaper utfordringer for plangjennomføring. Normalt vil denne typen problemer la seg løse ved minnelige forhandlinger. Når det eksproprieres på grunnlag av reguleringsplan er det vanlig at utbyggingen gjelder bygg, anlegg eller tomteerverv som skal sikre gjennomføringen av offentlige tiltak (Rogstad 2009:35). Kompetansen til å vedta ekspropriasjon for å kunne gjennomføre en vedtatt reguleringsplan er i hovedsak tillagt kommunestyret, jfr. pbl § 16-2, jfr. orl. § 30 nr. 24. Kommunen kan ekspropriere direkte med hjemmel i lov, uten å søke om tillatelse fra annen myndighet. Kommunen har ekspropriasjonsrett til gjennomføring av reguleringsplan i 10 år, jfr. pbl § 16-2. Begrunnelsen for denne begrensningen er at en plan som ikke er realisert i løpet av denne perioden kanskje egner seg bedre for en annen type bruk, og bør vurderes på nytt. Rettspraksis er derfor klar på at man skal se bort fra reguleringsplaner som er eldre enn 10 år, da hjemmel til å ekspropriere er foreldet. Klokken begynner å løpe fra den dagen planen kunngjøres etter pbl § 12-12 (4) og (5). Kunngjøringen skjer gjennom avis eller elektroniske midler. Et ekspropriasjonsvedtak jfr. pbl § 16-1(1) må være truffet innen fristen for at det skal kunne gjennomføres. Det er ikke klart om fristen gjelder grunneiers ekspropriasjonsrett etter pbl § 16-5, men sannsynligvis gjelder 10-årsfristen også for disse tilfellene.

I følge Rogstad(2009) skjer de fleste ekspropriasjoner til offentlige eller allmennyttige formål på grunnlag av reguleringsplan. I de tilfeller der man eksproprierer på grunnlag av en vedtatt reguleringsplan skyldes det vanligvis behovet for etablering av fysiske

tiltak som eksempelvis nye bygninger, veier eller annen infrastruktur. I spesielle tilfeller kan det tenkes at en reguleringsplan som legger til rette for privat utbygging forutsetter at nødvendige rettigheter eksproprieres til fordel for utbygger (Rogstad 2009:38).

Loven gir adgang til å ekspropriere grunn for gjennomføring av alle reguleringsformål, unntaket gjelder grunn regulert til landbruk etter § 12-5 nr. 5, jfr. § 16-2(6). Kommunen har dermed anledning til å ekspropriere grunn som er avsatt til alle de andre arealformålene, samt arealer som i reguleringsbestemmelsene er angitt som offentlig bygning, fellesareal eller fornyelse (Pedersen m.fl. :440). Dersom det skal eksproprieres med utgangspunkt i vedtatt reguleringsplan vil det ifølge Rogstad(2009:31) «...normalt ikke være plass for en selvstendig vurdering av inngrepets nødvendighet og forholdsmessighet fordi slike vurderinger er foretatt i forbindelse med vedtakelsen av planen det eksproprieres etter.».

Det eneste som kan medføre at domstolen ikke tar utgangspunkt i planens formål er dersom reguleringsplanen bygger på et ugyldig forvaltningsvedtak (Pedersen m.fl, :463). Et alternativ er at domstolen kan velge å se bort fra planen dersom den er utdatert i forhold til den inneværende situasjonen, men dette er det strenge krav for å gjøre og skjønnsretten må redegjøre for de konkrete holdepunkt som legges til grunn.

Når det skal eksproprieres rettigheter eller grunn for gjennomføring av et privat utbyggingsprosjekt, er det utbyggers ansvar å dekke de kostnader grunneier må betale. Dette gjelder utgifter til sakkyndige, for eksempel takstfolk, og juridisk bistand ved advokat. Utbygger må også dekke alle kostnader i forbindelse med første rettsrunde hos skjønnsretten. Er en av partene, utbygger eller grunneier, uenig i skjønnsrettens avgjørelse, kan det begjæres overskjønn. Overskjønnet er en ny rettsrunde, som resulterer i en ny avgjørelse som kan ankes videre til Høyesterett.

Det ikke naturlig at en privat utbygger kan kreve at kommunen aksepterer bruk av ekspropriasjon dersom det er nødvendig for gjennomføring av tiltak som følger av planen (Rogstad 2009). Valget om å bruke ekspropriasjon vil alltid bero på en nærmere vurdering av alternative utnyttelsesmuligheter og interessemotsetninger innenfor det aktuelle området. I mange tilfeller vil kommunen være tjent med at vedtatte reguleringsplaner blir realisert, slik at man unngår at det skjer en opphoping av vedtatte reguleringer som ikke er gjennomført.

4.2.2.2 Privates ekspropriasjonsrett

Pbl § 16-5 lovfester utbyggers mulighet til å ekspropriere areal og rettigheter i privat regi. Ekspropriasjonen må skje på grunnlag av gjeldende reguleringsplan, og det er en forutsetning at kommunen har gitt samtykke til tvangsservervet. Kommunestyrets samtykke vil bero på en konkret vurdering av om vilkårene i orl. § 2 er oppfylt. Formålet med å tillate privat ekspropriasjon er øke utbyggers mulighet til å etterleve kommunens krav om opparbeidelse av fellesareal og kommunaltekniske anlegg. Sammenlignet med ekspropriasjon som skjer i offentlig regi, er det større begrensninger i hva en privat aktør kan ekspropriere til fordel for. Loven gir utbygger adgang til å ekspropriere grunn og rettigheter til opparbeidelse av vei, vann- og avløpsledning, avkjørsel, parkering, gårds plass, lekeplass eller andre typer fellesarealer. Vilåret for at privat kan ekspropriere arealer lagt ut til avkjørsel, parkering og andre type fellesareal, er at anleggene ved ferdigstilling skal disponeres av flere eiendommer og brukes i fellesskap. Det kan også gis ekspropriasjonsrett til grønnstruktur i industristrøk.

Begrunnelsen for at private grunneiere og utbyggere er gitt adgang til å ekspropriere er at lovgiver mente det var hensiktsmessig å gi private aktører samme mulighet til å realisere en reguleringsplan som kommunen. Lovgiver valgte likevel å avskjære utbyggers mulighet til selv å bestemme når det kunne eksproprieres, noe som skyldes den berørte grunneiers utsatte posisjon. Ekspropriantens eiendomsrett bør beskyttes så langt det går. Det er derfor hensiktsmessig at et potensielt ekspropriasjonsvedtak kontrolleres av kommunen, som ikke oppnår økonomisk vinning som følge av at reguleringsplanen realiseres.

For at utbygger skal få tillatelse til å ekspropriere i privat regi, må det sendes inn en søknad til kommunen. Søknaden må oppfylle vilkårene i orl § 11 og gi en beskrivelse av bakgrunnen for søknaden, området som ønskes ekspropriert og berørte grunneiere. For at kommunen skal kunne gi samtykke, må søknaden sendes til uttalelse. Den endelige avgjørelsen vil bero på en vurdering av om det foreligger en interesseovervekt jfr. orl § 2 (2). Dette innebærer at det må gjøres en vurdering av behovet for å oppfylle den gjeldende reguleringsplanen, samt konsekvensene av at det gjennomføres en ekspropriasjon. Generelt vil det være naturlig for kommunen å vurdere ønsket om å

ekspropriere i planfasen, siden det er et tidspunkt der mange viktige avveininger blir gjort.

I tilfeller der privat ekspropriasjon er en forutsetning for at utbygger skal kunne oppfylle kravene etter pbl § 18-1 eller § 18-2, er vanligvis kommunestyret er forpliktet til å tillate ekspropriasjon. På denne måten unngår man at byggetomter blir stående ubebygde i tilfeller det utbygger ikke på forhånd eier nødvendige rettigheter. Anleggene det kan eksproprieres til etter pbl § 16-5 (1) skal normalt vedlikeholdes og overtas av kommunen når de er ferdigbygget. I disse tilfellene blir ofte lovens bestemmelser om refusjon tatt i bruk. Dette gjelder normalt bygging av vei og vann- og avløpsledninger, jfr. pbl § 18-1 som hjemler kommunens mulighet til å kreve visse tiltak gjennomført før det tomta kan bebygges. Tiltakene beskrives ofte som utbyggers opparbeidelsesplikt, og dersom utbygger skal slippe unna denne plikten avhenger det av at kommunen gir dispensasjon. Ekspropriasjon til fordel for denne typen tiltak forutsetter ikke at opparbeidelsesplikten følger av krav fra kommunen, det kan også gis tillatelse i tilfeller der det følger av situasjonen av nødvendige anlegg må etableres. Det er kun anledning til å ekspropriere de arealer og rettigheter innenfor det omfanget det er regulert til, og man kan derfor ikke tvangsserverv mer areal enn det som er avsatt i reguleringen.

Ekspropriasjon av arealer for å bygge vei, medfører at utbygger har rett til å legge ledninger under veien, og da er det ikke nødvendig å ekspropriere en egen rettighet til å legge rør. For at man kan ekspropriere rett til å legge vann- og avløpsledninger må eiendommen som skal bebygges ligge innenfor et regulert område, men det er ikke noe krav om at ledningstraseen skal være regulert.

Pbl § 16-5 (2) åpner for ekspropriasjon av grunn som skal inngå i felles anlegg som skal eies privat. Det kan eksempelvis dreie seg om avkjørslers, parkeringsplasser, lekeplasser og andre fellesareal som skal brukes i fellesskap av flere eiendommer. Eierskapet til disse anleggene blir sjeldent overført til kommunen når de er ferdigstilt. I pbl § 28-7 omtales denne typen anlegg som fellesareal, og skal sikre at eiendommene får et forsvarlig uteoppholdsareal, og gjøre det mulig bl.a. å parkere biler på egen tomt. Muligheten for opparbeidelse av denne typen areal er en forutsetning for at kommunen kan gi tillatelse til opprettelse av ny eiendom, jfr. pbl § 26-1. Det vil også ofte ha betydning for om det gis byggetillatelse eller ikke.

DEL 5 – UNDERSØKELSER

5. Undersøkelser

Teorien for spørsmålene som oppgaven søker å besvare er oppstykket, og finnes bare bitvis i flere kilder i en kompleks virkelighet. Relevant litteratur beskriver arealplanlegging og bruk av utbyggingsavtaler fra ulike perspektiv, noe som har gjort det utfordrende å få oversikt. Ettersom aktørbildet er komplekst, samt at det finnes lite relevant litteratur som beskriver hvordan eiendomsspørsmål håndteres i forbindelse med bruk av utbyggingsavtaler, er det valgt å gjennomføre både generelle og mer dyptgående undersøkelser. Hensikten er å oppnå en bedre forståelse av praksis innenfor området som er undersøkt, samt å innhente bakgrunn for å tolke resultatene (mest mulig riktig)

Den innsamlede empirien er delt inn i en generell og en detaljert del. Den generelle delen består av informasjon som er samlet inn i en spørreundersøkelse og har til formål å avdekke hvilken utstrekning det er på kommunenes bruk av utbyggingsavtaler. Informasjonen fra spørreundersøkelsen er av mer generell karakter, og legger rammene for den mer detaljerte forskningen. Den detaljerte forskningen baserer seg på en dokumentstudie som skal gi en fyldigere beskrivelse av hvordan et utvalg kommuner behandler spørsmålet om grunnerverv og ekspropriasjon i sine utbyggingsavtaler.

Når resultatet av de gjennomførte undersøkelsene settes sammen, gir det et godt innblikk deler i praksisen på området.

5.1 Spørreundersøkelsen

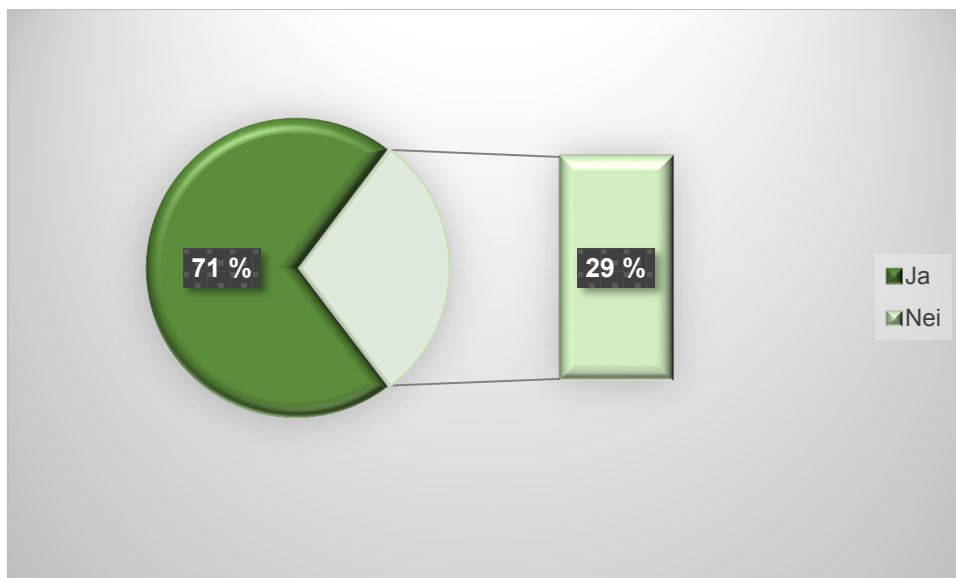
Den gjennomførte spørreundersøkelsen stilte en rekke spørsmål av generell karakter til et utvalg kommuner. Tanken er først og fremst å avklare om det er mange kommuner som har inngått utbyggingsavtaler i forbindelse med private prosjektgjennomføringer. Det er også stilt spørsmål om hvordan inngåtte utbyggingsavtaler håndterer eiendomsspørsmål, og hvem som har ansvar for å sikre at utbygger får de nødvendige rettigheter til å kunne realisere prosjektet sitt. I tillegg er det gjort en kartlegging av de ulike kommunens holdning til bruk av ekspropriasjon for å sikre utbygger muligheten til å gjennomføre utbyggingen. For å kunne forstå bakgrunnen for praksisen ble kommune

bedt om å oppgi hvilke faggrupper som fremforhandler utbyggingsavtalene på vegne av kommunen.

En oversikt over de kommunene som besvarte spørreundersøkelsen finnes i vedlegg 2, mens vedlegg 3 viser undersøkelsens innhold. Det er viktig å understreke at resultatet av spørreundersøkelsen opprinnelig ikke var ment som en del av oppgavens empiri. Spørsmålene var i utgangspunktet tenkt som en klarlegging av den generelle praksisen for bruk av utbyggingsavtaler for å forstå om funnene i dokumentstudien var representative. Siden spørreundersøkelsen kun var ment som et supplement til dokumentstudien, er den ikke så godt formulert og detaljert som den ville vært dersom det allerede fra starten hadde vært tanken å implementere den i oppgaven. Funnene egner seg likevel godt til å utfylle situasjonsbeskrivelsen, og utgjør nå en viktig del av oppgaven.

Mens spørreundersøkelsen ble sendt ut til alle landets 428 kommuner, var det kun 92 kommuner som besvarte den. Dette utgjør en svarprosent på 21,5 %. Den innsamlede informasjonen har i etterkant blitt bearbeidet, og beskrives gjennom bruk av grafer.

5.1.1 Undersøkelse av hvor mange kommuner som har inngått utbyggingsavtale etter plan- og bygningsloven kap. 17



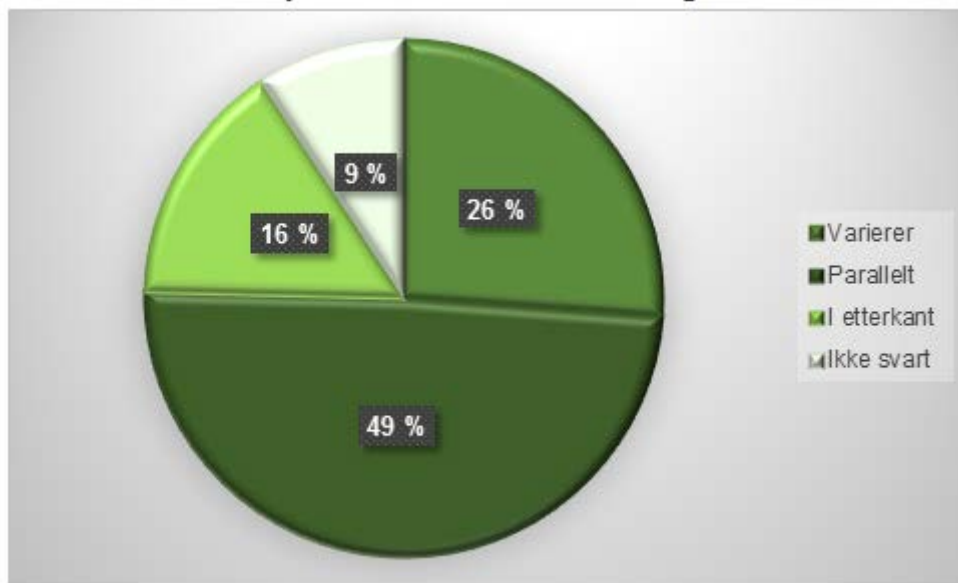
Figur 6: Andel kommuner som har inngått utbyggingsavtale

Undersøkelsen viser at 65 av de 92 kommunene som besvarte spørreundersøkelsen har inngått utbyggingsavtale etter plan- og bygningsloven kap. 17. Dette tilsier at 71 % av

kommunene ofte eller sporadisk inngår utbyggingsavtaler i forbindelse med realisering av vedtatte reguleringsplaner. De resterende 29 % har av ulike årsaker foreløpig ikke inngått utbyggingsavtaler, men flere av kommunene gir uttrykk for at de er positive til å benytte virkemiddelet dersom behovet oppstår.

Svarene fra de 27 kommunene som ikke har erfaring med bruk av utbyggingsavtaler vil ikke inngå i de følgende grafene. Dette skyldes at det er mest interessant å få klarhet i praksisen til de 65 kommunene som har erfaring på området.

5.1.2 Undersøkelse av tidspunkt for avtaleforhandling_



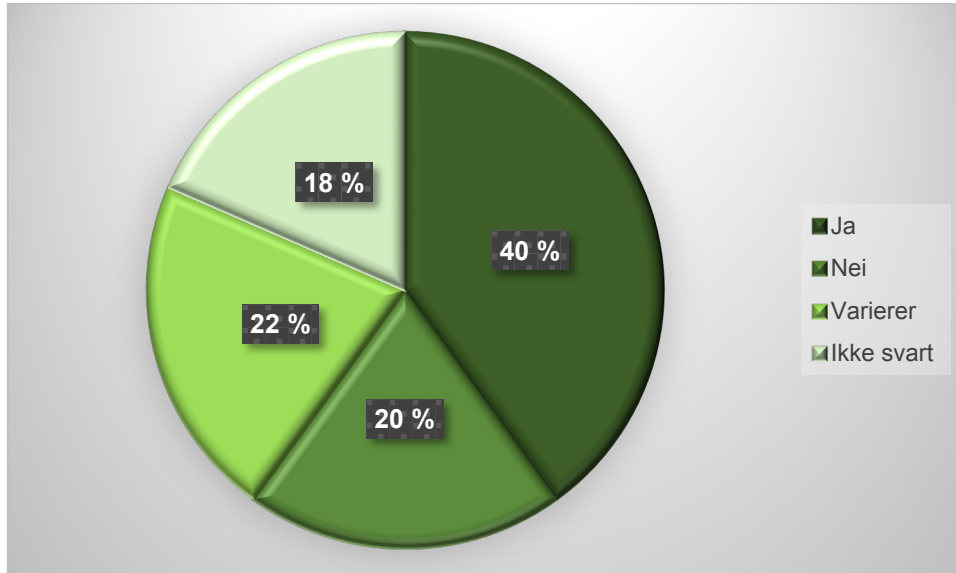
Figur 7: Kommunenes tidspunkt for avtaleforhandling

Denne grafen viser når i planprosessen kommunene pleier å holde forhandlinger med utbygger. Det er 6 (9 %) av de spurte kommunene som ikke har besvart spørsmålet. Undersøkelsen indikerer at det ikke finnes noen ensidig praksis på området. Det er mest vanlig at forhandlingene foregår parallelt med planprosessen, ettersom 32 (49 %) av de responderende kommunene følger denne praksisen. I 17 (26 %) av kommunene skjer forhandlingene til varierende tidspunkt. En liten gruppe på 10 (16 %) kommuner fremforhandler alltid utbyggingsavtaler i etterkant av at kommunestyret har vedtatt reguleringsplan.

Selv om noen av kommunene har svart at avtaleforhandlingene skjer i etterkant av planprosessen, så er det viktig å merke seg at rammene for avtaleinngåelsen fortsatt kan ha blitt diskutert før det forelå et reguleringsvedtak. Det er viktig å understreke at kategorien er ment for tilfellene der det ikke foreligger et endelig avtaleforslag på

tidspunktet for kommunestyrets vedtak, altså når avtalen inngås et stund etter at reguleringsvedtaket er fattet. For de tilfellene der forhandlingene skjer parallelt vil det normalt foreligge et avtaleforslag som er klart for godkjenning og underskrift i det øyeblikk reguleringsplanen er vedtatt.

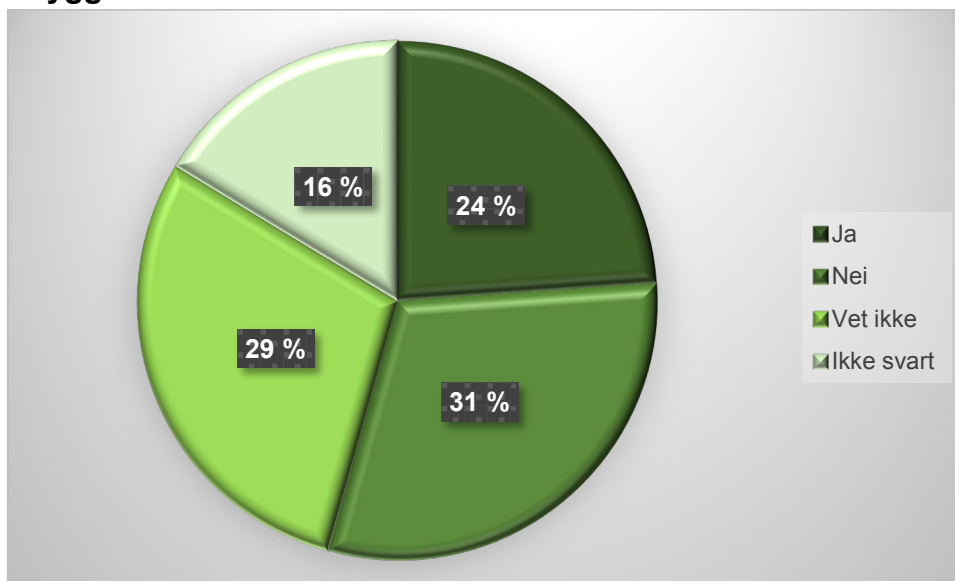
5.1.3 Undersøkelse av om utbyggingsavtaler inneholder vilkår om grunnnerv



Figur 8: Kommunenes praksis for å behandle grunnnerv i utbyggingsavtaler

Resultatene av spørreundersøkelsen viser at det er 26 (40 %) kommuner som alltid har med vilkår om grunnnerv når det inngås utbyggingsavtaler med utbyggere. I motsetning til dette er det 13 (20 %) kommuner som sjeldent eller aldri behandler spørsmål om grunnnerv i sine utbyggingsavtaler. 14 (22 %) kommuner har ifølge undersøkelsen ingen fast praksis på området, men er åpne for å ta med vilkår om grunnnerv dersom det er nødvendig for å klarlegge rammene for prosjektgjennomføringen. Det er 12 (18 %) av de spurte kommunene som ikke har besvart spørsmålet. Det er vanskelig å tolke hva som er begrunnelsen for at de ikke svarte, men det er en viss mulighet for at respondenten har misforstått spørsmålenes oppsett og derfor ikke forstått at det var ment som et spørsmål.

5.1.4 Undersøkelse av kommunenes holdning til å ekspropriere til fordel for private utbyggere

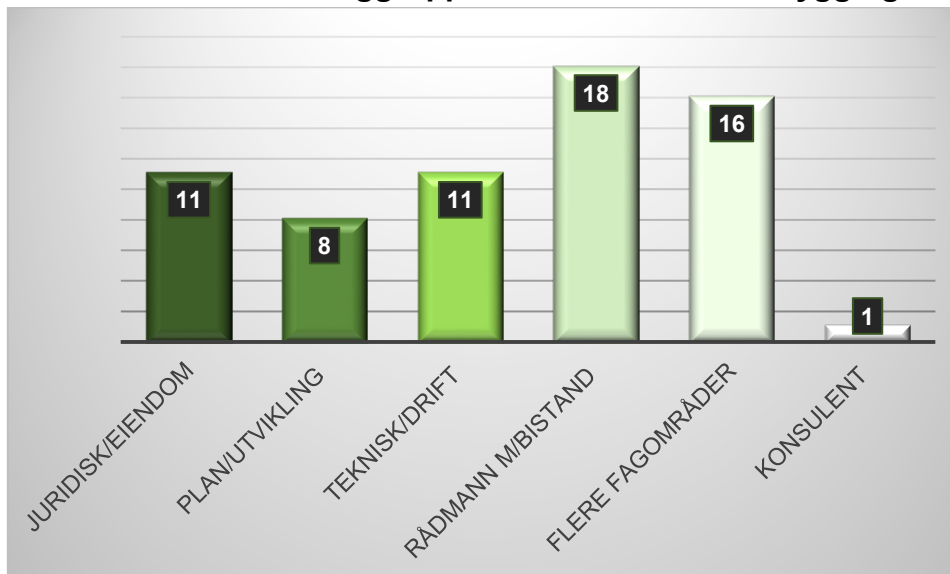


Figur 9: Kommunenes holdning til å ekspropriere for gjennomføring av reguleringsplan

Som tidligere nevnt hadde 29 % av de responderende kommunene ingen erfaring med bruk av utbyggingsavtaler. Det er likevel interessant å vite om de er villige til å ekspropriere til fordel for utbygginger som skjer i privat regi. Dessverre var det 15 (16 %) kommuner som ikke besvarte dette spørsmålet. I følge de innkomne svarene er det ikke politisk vilje til å ekspropriere i 28 (31 %) av kommunene, mens 22 (24 %) kommuner svarer at politikerne er åpne for å ekspropriere dersom det er nødvendig for å sikre utbygging. I 27 (29 %) av kommunen er respondent usikker på om politikerne er villige til å fatte vedtak om ekspropriasjon.

Resultatet må ses i lys av at det er politikerne i kommunestyret som har kompetansen til å vedta ekspropriasjon. Det er også slik at selv de kommunene som er åpne for å ekspropriere vil ha en viss skranke for at nødvendig grunn og rettigheter erverves med tvang. Motsatt vil også de kommunene som har en negativ innstilling til bruk av ekspropriasjon ty til virkemiddelet dersom det gjelder tiltak av stor samfunnsmessig betydning.

5.1.5 Undersøkelse av hvilke faggrupper som forhandler utbyggingsavtaler



Figur 10: Hvilke faggrupper som fremforhandler utbyggingsavtalene i de undersøkte kommunene

Denne grafen viser fordelingen av ulike faggrupper som er gitt mandat til å fremforhandle utbyggingsavtaler på vegne av kommuner. De fleste kommunene er organisert etter en modell der rådmannen sitter med hovedansvaret for forhandlingene og underskriver den endelige avtalen. For å sikre at avtalen behandler nødvendige spørsmål på en hensiktsmessig måte, er et vanlig at rådmannen får bistand fra ansatte med relevant kompetanse. Resultatet av undersøkelsen viser at det er mange ulike faggrupper som kan ha mandat til å fremforhandle utbyggingsavtaler på vegne av kommunen. Det er store variasjoner mellom de ulike kommunene, og det er vanlig at utbyggingsavtalen fremforhandles av jurister, planleggere, jordskifte kandidater, ingeniører og fagfolk med annen teknisk bakgrunn. 16 av kommunene opplyste at det var vanlig at flere ulike fagfolk samarbeidet om å avklare innholdet i utbyggingsavtalen. Sannsynligvis er dette vanlig i flere av kommunene, men da er kanskje organiseringen slik at en person eller avdeling har fått det overordnede ansvaret for å lede forhandlingene og at andre faggrupper hentes inn etter behov.

En av kommunene har benyttet seg av en innleid konsulent til å bistå i avtaleprosessen. Det er nok ikke en praksis som er veldig utbredt, men det er ikke utenkelig at det blir mer vanlig i tiden som kommer. Bakgrunnen for at kommunen leide inn ekstern bistand var at den har lite erfaring på området og derfor opplevde det som betryggende med konsulentbistand.

5.2 Dokumentstudien

Hensikten med dokumentstudien er å undersøke hvordan Ullensaker, Skedsmo, Kristiansand og Drammen håndterer spørsmål om grunnerverv og ekspropriasjon i utbyggingsavtale de har inngått med utbyggere. For å få klarhet i om avtalene faktisk har kommet til anvendelse er det gjennomført korte telefonintervju med kommunenes fagpersoner på området. Informasjonen fra disse samtalene er brukt som et supplement i beskrivelsen av de undersøkte utbyggingsavtalene. Resultatet av undersøkelsen gir en oversikt over hvilke typer prosjekt kommunene benytter utbyggingsavtaler for, samt hvilke tematikk de ulike kommunene har behandlet i avtalene som er inngått.

Utbyggingsavtalene som undersøkt er inngått i tiden mellom 01.01.2007 og 31.12.2009, og i vedlegg 4 og 5 finnes detaljert informasjon om utgangspunktet for undersøkelsen. Alle avtalene med unntak av én har blitt realisert eller er startet opp.

5.2.1 Kommune 1, Ullensaker

Ullensaker har et innbyggertall på rundt 30 000 innbyggere. Ullensaker kommune inngikk fire utbyggingsavtaler i perioden mellom 01.01.2007 og 31.12.2009.

Avtalene gjaldt tre boligprosjekt og en næringsutbygging av et større kjøpesenter. Utbyggerne var i stor grad i stand til å sikre nødvendig bruk- og eiendomsrett på egenhånd, noe som har gjort det unødvendig å diskutere spørsmål om ekspropriasjon. Kommunens representant er klar på at kommunen sannsynligvis ville vært villig til å ekspropriere for å sikre gjennomføring av utbyggingsprosjekt. Det er likevel tvilsomt om kommunen er villig til å ekspropriere dersom det ikke er absolutt nødvendig for at prosjektrealisering kan finne sted.

5.2.1.1 Undersøkte utbyggingsavtaler i Ullensaker kommune

Ullensaker innleder hver av de inngåtte utbyggingsavtalene med å klargjøre avtalens formål som er å «sikre at utbygging av områder i privat regi foregår i henhold til kommunens intensjoner i utbyggingspolitikken», samt tilrettelegging for en helhetlig utvikling av bolig- og næringsområder med tilhørende infrastruktur. Utbyggingsavtalene tar utgangspunkt i en standard avtalemal tilpasset det konkrete prosjekt. Kommunen ønsker at utbyggingsavtalene skal skape forutsigbarhet for realisering av reguleringsplan. For å skape gode rammer for prosjektgjennomføring mener kommunen at det er viktig å planlegge hvordan utbygging av trafikkområder, friområder og teknisk infrastruktur skal skje i henhold til gjeldende reguleringer. Videre inneholder avtalene

en gjennomgang av vilkår for opparbeidelse av de ulike tiltakene, og det gis en beskrivelse av standard, tidsrammer og ansvarsfordeling. Det er i all hovedsak utbygger som er ansvarlig for å opparbeide de tiltakene som vedtatt reguleringsplan påkrever, og samtidig se til at oppfyllelsen er tråd med det som er avtalt.

Avtalene fastslår at utbygger skal opparbeide trafikk- og grøntområder tilhørende utbyggingsområdet, og avtalene skal legge grunnlag for gjennomføring av tekniske anlegg som er nødvendige for utbyggingen. Det er utbyggers ansvar å sørge for alle tekniske anlegg som skal betjene prosjektet frem til kommunens anviste tilkoblingspunkt på det offentlige vann- og avløpsnett. De kommunaltekniske anleggene som skal etableres, skal overføres vederlagsfritt til kommunen når tiltakene er ferdigbygget.

Utbyggingsavtalene begrenser ikke utbyggers mulighet for å kreve refusjon for sine investeringer fra andre som også er forpliktet til å opparbeide refusjonsberettigede tiltak for vei, samt nødvendig erverv. Spørsmål om grunnerverv behandles i forbindelse med avtalens bestemmelser om ansvarsfordeling. Erverv av kommunal grunn ordnes gjennom egen kjøpsavtale.

ANSVARSFORDELING

4.1 Ansvar for opparbeidning og gjennomføring av tekniske anlegg

- Utbygger er ansvarlig for bygging av alle tekniske anlegg (det vil si veier, vann- og avløpsanlegg) som er fastsatt i, eller som er nødvendige for gjennomføringen av Utbyggers prosjekt i samsvar med reguleringsplan.

4.2 Tilgang til grunn for veier, vann- og avløpsledninger og øvrig teknisk anlegg

- Utbygger er ansvarlig for å innhente eventuelle tillatelser som måtte være nødvendig for fremføring/utvikling av veier, VA-ledninger og øvrige tekniske anlegg.

- Hvis forhandling om frivillig avtale ikke fører frem, kan Kommunen forestå ekspropriasjon i henhold til plan- og bygningsloven kapittel VIII, av nødvendig grunn og rettigheter til gjennomføring av reguleringsplan. Samtidig skal Kommunen søke å fremskaffe forhåndstiltredelse slik at anleggene ikke forsinkes i påvente av ekspropriasjon.

- Kostnadene ved eventuell ekspropriasjon dekkes av utbygger. Rettigheter for fremføring av veier, samt til fremtidig vedlikehold/drift av anlegg skal tinglyses direkte til Kommunen for anlegg som skal overtas av Kommunen.

5.2.2 Kommune 2, Skedsmo

Skedsmo kommune har i dag omkring 51 000 innbyggere. Kommunen er populær som bosted, men også godt likt av dem som driver næring.

I tiden mellom 01.01.2007 og 31.12.2009 inngikk Skedsmo tre utbyggingsavtaler. De aktuelle prosjektene gjaldt utbygging av større boligkompleks og næringsareal. Prosjektene er i dag realisert, og det var ingen utfordringer knyttet til gjennomføring av grunnerv. I det ene prosjektet eide utbygger hele området, og det var derfor ikke aktuelt å erverve grunn fra utenforstående grunneiere.

Spørsmålet om kommunen var villig til å ekspropriere for å sikre gjennomføring av prosjektet, ble ikke satt på spissen i forbindelse med oppfyllelse av de inngåtte avtalene. I følge kommunens representant ønsker kommunen generelt å unngå ekspropriasjon, men det er usikkert om det ville vært aktuelt dersom det var nødvendig for gjennomføringen av et viktig prosjekt. Kommunens oppfatning er at utbyggere normalt ikke ønsker å tvangserving areal for å kunne realisere prosjektet sitt. Dersom utbygger ikke klarer å oppnå minnelig avtale er det vanlig at prosjektgjennomføringen skrinlegges frem til utbygger klarer å inngå en kjøpsavtale med aktuell grunneier.

5.2.2.1 Undersøkte utbyggingsavtaler i Skedsmo kommune

Utbyggingsavtalene fra Skedsmo kommune tar utgangspunkt i en oppsatt mal som tilpasses det enkelte prosjektet, og formålet er å «regulere partenes rettigheter og plikter i forbindelse med utbygging av offentlig infrastruktur». Utbyggingsavtalene dreier seg derfor i all hovedsak om at opparbeidelsen av den tekniske infrastrukturen tilfredsstillende kravene som følger av gjeldende reguleringsplan og tilhørende reguleringsbestemmelser. Den viktigste funksjonen for bruk av utbyggingsavtaler er å klarlegge hvem som skal bekoste påkrevde tiltak. I hvilken grad kommunen bidrar avhenger av tiltakenes karakter og omfang. Normalt er det utbygger som er ansvarlig for å opparbeide nødvendige tekniske anlegg og felles infrastruktur. I tilfeller der det er behov for særs store investeringer, inneholder utbyggingsavtalen et eget punkt om fordeling av kostnader for teknisk og grønn infrastruktur, slik at rammene for den økonomiske fordelingen er kartlagt. Avtalene har en klausul som forhindrer utbygger fra å kunne kreve erstatning for kostnader som har gått med til oppfyllelsen av avtalen, dersom utbyggers planlagte prosjekt ikke godkjennes etter reglene i plan- og bygningsloven. Kommunen skal heller ikke belastes for utgifter som følger av

forsinkelser som skyldes byggesaksbehandling, grunnnerverv, osv. Det er viktig å presisere at dette er en klausul som er ment å gjelde for det kommunale eiendomsselskapet som er en privat part i avtaleforholdet. Utbyggingsavtalene har ulike formuleringer vedrørende utbyggers mulighet til å kreve utgiftene sine refundert i forhold til lovens bestemmelser for refusjon.

En av utbyggingsavtalene er inngått mellom kommunen og to private aktører. Den ene private aktøren er et kommunalt eiendomsselskap. Avtalen er tydelig på at grunnnervervet i forbindelse med erverv av grunn som skal brukes for anleggelse av veigrunn, skal gjennomføres av det kommunale selskapet. Ellers er det utbyggers ansvar å gjennomføre nødvendig grunnnerverv.

GRUNNERVERV

- Utbygger står for den praktiske gjennomføring av forhandlinger med grunneiere vedrørende grunnnerverv. Utbygger gjennomfører nødvendig grunnnerverv uten ugrunnet opphold.

- Utbygger er ansvarlig for å bekoste nødvendig grunnnerverv og arbeid tilknyttet dette. Dette inkluderer evt. egen advokatbistand, dokumentavgift, tinglysingsgebyr osv. Utbygger er videre ansvarlig for eventuell erstatning for grunn, ulemperstatning, evt. fysiske tiltak, taksering og avholdelse av skjønn.

- Kommunen bidrar med administrative kostnader ved en evt. ekspropriasjonssak. Dette gjelder kommunens saksbehandling av eiendommer som skal overskjøtes vederlagsfritt til offentlige formål og advokatbistand ved bruk av kommuneadvokaten/ekstern advokat.

5.2.3 Kommune 3, Kristiansand

Kristiansand kommune har i underkant av 85 000 innbyggere. Kommunen inngikk 12 utbyggingsavtaler mellom 01.01.2007 og 31.12.2009. De aktuelle utbyggingsavtalene gjaldt ulike formål, men i all hovedsak var det snakk om boligutbygging. De aktuelle prosjektene har ulikt omfang, og det er ikke alle prosjektene som er ferdig bygget. Kommunen har lang erfaring når det gjelder bruk av utbyggingsavtaler, og inngikk sin første utbyggingsavtale i 1965. Kommunen blant landets mest kunnskapsrike på området (Aulstad 2004:25). De siste årene har kommunens planadministrasjon økt fokuset på at reguleringsplaner som vedtas skal være gjennomførbare. Det er i tillegg klart at det i enkelte av prosjektene har vært utfordrende å gjennomføre den nødvendige grunnnerverv – ifølge kommunens representant har dette sammenheng med at reguleringsplanen har blitt endret.

Politikerne i kommunen fører en politikk som innebærer at kommunen ikke eksproprierer grunn for å sikre gjennomføring av vedtatte reguleringsplaner. Kommunen ønsker i hovedsak kun utbyggingsavtaler i tilfeller der grunneiersituasjonen er avklart, men i enkelte tilfeller er kommune villig til å bistå utbygger ved minnelige forhandlinger med grunneiere.

5.2.3.1 Undersøkte utbyggingsavtaler i Kristiansand kommune

Kommunen følger en standard avtalemal, som tilpasses det enkelte prosjekt.

Innledningsvis gis det en kort beskrivelse av avgrensningen av avtalens område, og at avtalen har bindende virkning frem til det foreligger en egen overtakelsesavtale for området. Det kommer klart frem at utbygger er ansvarlig for «nødvendig planlegging, prosjektering og bebyggelse», og at arbeidet skal skje i samsvar med gjeldende planer.

Utbygger kan ikke gå i gang med utbyggingen av «hovedprosjektet» før reguleringsplanens rekkefølgebestemmelser er oppfylt. Ellers inneholder avtalene en strukturert beskrivelse av krav vedrørende opparbeidelsen av de pliktige tiltakene, økonomiske betingelser, framdrift og byggetakt og overtakelse av grunn og anlegg i ettertid av etableringen. Utbygger er ansvarlig for at arealene opparbeides i samsvar med den til enhver tid gjeldende reguleringsplan/bebyggelsesplan, reguleringsbestemmelser, godkjente planer for tekniske anlegg, utomhusplan og eventuelle nødvendige anlegg. Slike planer skal forelegges fagetatene og være godkjent før arbeidet i området starter. Avtalens vilkår om grunnerverv tilpasses grunneiersituasjonen, men alle de undersøkte utbyggingsavtalene pålegger utbygger ansvaret for å erverve nødvendige rettigheter og grunn.

GRUNNERVERV

3.1 Det påligger utbygger selv å erverve nødvendig grunn og rettigheter både innenfor og utenfor utbyggingsområdet så langt dette er nødvendig for å gjennomføre utbyggingen og gjøre tomten byggeklar.

3.2 Utbygger har ved underskrift av denne avtale bekreftet at utbygger disponerer nødvendig grunn og rettigheter for det arealet som skal bygges ut.

- (Dersom underskrift ikke foreligger fra grunneier/rettighetshavere må formuleringen av punktet 3.3 vurderes. NB Ikke i samsvar med gjeldende politikk)

3.3 Arealene som eies av kommunen og som inngår i avgrenset område vil disponere i henhold til egen avtale med utbygger.

3.4 Kommunen fraskriver seg ethvert ansvar for arealenes beskaffenhet. Utbygger er oppfordret til å gjøre nødvendige grunnundersøkelser innen denne avtale underskrives.

Kommunen har valgt en ordning der de krever at det skal foreligge en privat avtale mellom utbygger og alle berørte grunneiere før en fremforhandlet utbyggingsavtale kan underskrives. Dette skyldes hensynet til ønsket om at vedtatte reguleringsplaner skal gjennomføres. Når det inngås en utbyggingsavtale skal det alltid legges ved en grunneiererklæring slik at kommunen er sikker på at utbygger innehar de nødvendige rettighetene.

Grunneiers erklæring

Som grunneier i utbyggingsområdet tiltrer jeg som bindende for meg denne avtalens bestemmelser om kommunens vederlagsfrie overtakelse av arealer og anlegg, samtidig som jeg forplikter meg til å medvirke til at nødvendig fradeling mv. og overskjøting til kommunen i.h.h.t. denne avtales bestemmelser kan foretas. På samme måte tiltrer jeg voldgiftsbestemmelsen i punkt 9.6. Eventuelle krav jeg måtte ha mot utbygger eller andre fritar meg ikke for plikten til rettidig overskjøting til kommunen.

For å forhindre at de byggeklare tomtene som utbygger eventuelt skal selge videre, inneholder utbyggingsavtalen vilkår om at utbygger plikter å inngå skiftelig avtale om byggeplikt med kjøpere av tomt. Avtalen skal forplikte tomtkjøpere til å besørge at tomten er bebygget etter reguleringsplanens forutsetninger innen 2 år etter at tomten er skjøttet over til kjøper. Dersom det ikke foreligger særlige grunner, anses avtalen som misligholdt, og tomtsalget heves. Utbygger skal gjøre alle kjøpere og festere kjent med

utbyggingsavtalen og billag til denne, samt reguleringsplan med reguleringsbestemmelser.

5.2.4 Kommune 4, Drammen

Drammen hadde per 01.01.2014 et innbyggertall på drøye 66 000 innbyggere. Drammen kommune var i forhandlinger om to utbyggingsavtaler i tidsrommet mellom 01.01.2007 og 31.12.2009, men det var kun en utbyggingsavtale som til slutt ble signert. Den andre utbyggingsavtalen ble aldri inngått på grunn av planfaglige utfordringer, samt at det hadde skjedd saksbehandlingsfeil i planprosessen. Utbyggingsavtalene det ble ført forhandlinger om gjaldt en boligutbygging og en næringsutbygging. I følge kommunen har det blitt inngått en rekke gjennomføringsavtaler i samme periode, da de fleste prosjektene ikke har medført behov for bruk av utbyggingsavtaler.

Kommunens representant gir uttrykk for at det er politisk vilje til å fatte vedtak om ekspropriasjon, men at det hittil ikke har vært nødvendig. Tidligere hadde politikerne i kommunen en langt mer restriktiv holdning til bruken av ekspropriasjon. Spørsmålet har kun kommet på spissen en gang, men situasjonen løste seg til slutt ved at partene kom frem til en minnelig avtale. Det har generelt vært lite fokus på bruk av ekspropriasjon som et virkemiddel for å sikre realisering av vedtatte reguleringsplaner.

5.2.4.1 Undersøkte utbyggingsavtaler i Drammen kommune

Den første av utbyggingsavtalene ble utarbeidet i forbindelse med boligutbygging, men avtalen ble aldri inngått. Avtalens innhold bygger på en vedtatt reguleringsplan, med tilhørende reguleringsbestemmelser. Formålet med avtalen var at den skulle sette rammene for opparbeidelsen av et fortau og teknisk infrastruktur. Kostnader som er knyttet til opparbeidelse av tiltakene, og gjennomføring av sikringstiltak og trafikkomlegging skulle bekostes av utbygger. Utbyggingsavtalen inneholder en rekke detaljer for krav og standard.

Utbyggingsavtalen er ikke underskrevet, spørsmålet om grunnerverv har derfor ikke gjort seg gjeldende, men det er utbygger som hadde vært ansvarlig for ervervet av grunn og rettigheter.

Dersom tiltaket medfører grunnnerverv eller nødvendiggjør tiltak mot private eiendommer er dette utbygger sitt ansvar.

Den andre utbyggingsavtalen dreide seg om utvidelse av et kjøpesenter, og skiller seg litt fra det som er vanlig. Avtalen er tydelig på at kommunens forpliktelser blir endelig avklart først når avtalen legges frem til politisk behandling. Utbyggingsavtalen regulerer kostnadsfordelingen mellom partene, og det er klart at kommunen skal dekke en vesentlig del av utgiftene som er forbundet med gjennomføringen av tiltaket.

Utbygger fikk tillatelse til å bygge ut på kommunal eiendom. Arealet var opprinnelig regulert til torg, og tillot utbyggingen mot at utbygger etablerte et offentlig torg på bakkenivå. Kommunen overførte da hjemmelen for deler av arealet til kjøpesenteret i bytte mot at utbygger opparbeidet arealet i tråd med avtalen. Det var her ikke tale om grunnnerverv, men en overdragelse av eiendom fra kommune til utbygger.

EIENDOMSOVERDRAGELSE – BRUK AV TORGET

Kommunen overdrar til utbygger den parsell av eiendommen, gnr. x bnr. x, som medgår til bygging av nybygg og torg. Vederlaget utgjør verdien av de forpliktelser som påhviler utbygger i henhold til denne avtale.»

«Kommunen sender søknad om deling av grunneiendom. Grenser mellom parsellen som fradeles og kommunal grunn, fastsettes endelig på kartforretning.

Avtalen legger klare rammer for hvordan torget skal brukes i fremtiden, og fastslår at utbygger skal stille deler av sin eiendom til disposisjon. Det innebærer at deler av utbyggers eiendom skal være tilgjengelig for allmennheten til enhver tid.

DEL 6 – DISKUSJON

6. Diskusjon

I diskusjonen av de problemstillingene som er reist i oppgaven må en ta utgangspunkt i både teori og resultatet av de undersøkelsene som er gjennomført. For å kunne besvare de aktuelle problemstillingene er det gjennomført to separate undersøkelser - en spørreundersøkelse og en dokumentstudie.

Bakgrunnen for at mange kommuner i dag velger å benytte utbyggingsavtaler er begrenset tilgang på ressurser, og at den kommunale utviklingen er avhengig av private initiativ. Etter å ha undersøkt praksisen på området er det klart at ulike kommuner har tilnærmet seg bruken av utbyggingsavtaler på forskjellige måter. Dette skyldes bl.a. at det er ulikt fokus på eiendomsutvikling i privatregi og at utbredelsen av privat initierte prosjektforslag er svært varierende. Noen har svært grundige og lange avtaler, mens andre har valgt å utforme konsise avtaler som kun tar med det som er nødvendig. Formålet med bruken av utbyggingsavtaler er i hovedsak å legge til rette for opparbeidelse av nødvendig teknisk infrastruktur. Kravet har sammenheng med at en utbygging fordrer en helhetlig opprusting av utbyggingsområdet, slik at det ferdige anlegget lar seg bruke på en regningssvarende måte. Normalt er etableringen av infrastruktur en forutsetning for at utbygging kan finne sted.

I de fleste tilfeller benyttes utbyggingsavtaler når en planrealisering medfører at det oppstår kostnader for kommunen. Det at kommunens drift i hovedsak finansieres av staten og skattebetalerne gjør at bruken av kommunale midler skal synliggjøres, slik at politikerne har mulighet til å holde oversikt over kommunens pengebruk. Nettopp det at utbyggingsavtaler dreier seg om fordeling av økonomiske forpliktelser i forbindelse med prosjektgjennomføringer gjør det interessant å se hvordan spørsmål om grunnerverv behandles, da det i mange tilfeller er en utgiftspost som ikke er så synlig. I forbindelse med at utbyggingsprosjekt utløser behovet for store investeringer er det også viktig at initiativtaker er godt kjent med hva det innebærer å realisere vedtatt plan, både i tiden før gjennomføring og når prosjektet er ferdigstilt.

Diskusjonen i denne oppgaven dreier seg derfor i hovedsak om hvordan utbyggingsavtaler behandler spørsmål om grunnerverv, og bakgrunnen for praksisen på

området. Det er også fokus på kommunenes holdning til å bruke ekspropriasjon som et virkemiddel for å sikre prosjektgjennomføring, og om det forekommer at ansatte i kommunen forhåndsbinder kommunestyrets vedtakskompetanse. Utgangspunktet er at alle rettigheter til grunn må være klarlagt før utbygging kan finne sted.

6.1 Hvor vanlig er det å ha med vilkår om grunnerverv i utbyggingsavtaler?

I tråd med avtalefriheten finnes det ingen krav om at utbyggingsavtaler skal inneholde vilkår om grunnerverv. Kommune og utbygger står langt på vei fritt til å avgjøre hvilke spørsmål som skal reguleres i utbyggingsavtalen. Det finnes ingen generell regel som sier at utbyggingsavtaler skal behandle spørsmål om grunnerverv. Det er strengt tatt ikke nødvendig å ha med vilkår om grunnerverv dersom utbygger sitter med eierskapet til arealene som skal inngå i utbyggingen. Resultatet av de gjennomførte undersøkelsene viser at det er relativt vanlig at utbyggingsavtaler inneholder vilkår om grunnerverv. Figur 8 viser at 40 % av kommunene som deltok i spørreundersøkelsen alltid har med vilkår om grunnerverv når de inngår utbyggingsavtaler, mens 22 % sier at tematikken behandles dersom det er nødvendig for prosjektgjennomføringen. I motsetning til dette er det 20 % av kommunene som ikke har med vilkår om grunnerverv i utbyggingsavtalene de inngår med utbyggere.

Først og fremst forutsetter bruken av utbyggingsavtaler at det er fattet et forhåndsvedtak. Det innebærer at kommuner der det ikke er fattet forhåndsvedtak ikke inngår avtaler som faller inn under plan- og bygningslovens definisjon.

For de kommunene der det foreligger et forhåndsvedtak finnes det mange faktorer som påvirker innholdet i utbyggingsavtalene. Mange av de spurte kommunene har ulike forutsetninger for bruk av utbyggingsavtale, noe som påvirker om det tas med vilkår om grunnerverv. Det varierende fokuset på grunn- og rettighetserverv skyldes bl.a. at det i enkelte kommuner er lav etterspørsel etter nye bygg, mens andre kommuner opplever utbyggingspress og en konstant pågang av nye prosjekter. Det medfører at det er store variasjoner i prosjektenes omfang og kompleksitet, noe som igjen bidrar til at kommunene har ulikt kunnskapsnivå på området. Kommuner med mange privat initierte utbyggingsprosjekter vil normalt ha høyere kompetanse innen bruk av utbyggingsavtaler, og er derfor mer bevisste på behovet for å ha nødvendige rettigheter på plass. De kommunene med størst erfaring på området er kjent med potensielle

konfliktområder, og utbyggingsavtaler til å forhindre at det oppstår enighet. Ved å behandle spørsmål om grunnerverv oppnår man større forutsigbarhet i tilfeller der utbygger ikke er grunneier. Behovet for en avklart grunnervervssituasjon øker normalt i takt med antallet grunneiere som berøres av en utbygging. En av årsakene til at grunnerverv ikke behandles i avtalene til flere av kommunene er at de har begrenset kunnskap på området, som igjen henger sammen med lite erfaring ved bruk av avtaletypen.

En annen faktor som kan begrunne forskjellene i den kommunale praksisen er at enkelte kommuner ikke ønsker å bruke ressurser på å diskutere denne typen privatrettslige spørsmål med utbygger. Det kan ha sammenheng med at kommunens holdning er at utbygger selv må anskaffe nødvendige areal før regulering blir aktuelt. Den begrensede bruken av vilkår om grunnerverv kan også skyldes at utbygger har sikret seg nødvendige areal i forkant av reguleringsprosessen.

En siste forklaring på at flere kommuner ikke bruker vilkår om grunnerverv er forskjeller i organiseringen av den kommunale administrasjonen. Det er den enkelte kommune som avgjør hvilke faggruppe som får mandat til å fremforhandle avtalene på vegne av kommunen. Figur 10 gir en oversikt over hvilke faggrupper som arbeider med utbyggingsavtaler i de undersøkte kommunene. Figuren viser et spenn i utdanningsbakgrunn fra jurister til VA-ingeniører. Det er grunn til å anta at representantens kompetanse bidrar til å styre fokus så vel som resultat i ulike forhandlingssammenhenger.

Bakgrunnen for at kommunen i mange tilfeller velger å ta med vilkår om grunnerverv i utbyggingsavtaler er at det er stilt krav om at utbygger skal bidra med opparbeidelse av kommunal infrastruktur og grønnstruktur. Fremleggelsen av denne typen krav forsvares normalt ved at utbyggers prosjektgjennomføring genererer stor inntjening, og at det blir feil dersom kommunen skal investere store beløp for tiltak som er til fordel for utbyggers forretningsdrift. For utbygger innebærer normalt etablering og oppgradering av vei-, vann- og avløpsanlegg mindre kostnader sett i forhold til det totale prosjektet. Hadde kommunene skulle sitte med ansvaret for denne typen anlegg ville det både krevd en helt annen oppbygning av driftsavdelingene i kommunene, og for flertallet av kommuner – en annen økonomisk situasjon enn tilfellet er i dag.

I saker der utbygger og kommune skal dele kostnadene for opparbeidelsen av tekniske anlegg er det spesielt viktig å avklare hvem som skal gjennomføre grunnvervet. Dette gjelder normalt tilfeller der det er snakk om gjennomføring av tiltak som krever store investeringer, der gjennomføring sikres ved at utbygger og kommune spleiser. Der kommunen er grunneier er det ikke uvanlig at kommune stiller egne areal vederlagsfritt til disposisjon for utbygger, siden det ofte er kommunen som skal eie og drifte anleggene når de er ferdige. I tilfeller der arealene eies av en grunneier som ikke er involvert i prosjektet, er det som sagt vanlig at utbygger kjøper arealene.

De fleste kommuner er i dag interessert i at vedtatte reguleringer skal være realiserbare, noe som gjør at eiendomsspørsmål ofte diskuteres underveis i planprosessen. Behovet for å regulere denne typen spørsmål øker normalt i takt med prosjektets kompleksitet og antallet parter som skal samarbeide. Dersom utbygger ikke klarer å erverve nødvendige rettigheter vil konsekvensen i verstefall være at reguleringsplan ikke lar seg realisere. En av løsningene for å sikre utbygging uten å gjøre planendringer er bruk av ekspropriasjon. For at det skal bli aktuelt å ekspropriere må kommunens politikere være villige til benytte dette som virkemiddel.

6.2 Hva omfatter de undersøkte utbyggingsavtalenes vilkår om grunnverv?

Samtlige av de utbyggingsavtalene som er undersøkt i dokumentstudien inneholder vilkår om grunnverv, og angir at det er utbyggers ansvar å erverve grunn og rettigheter. Den typiske ordlyden er at utbygger er ansvarlig for opparbeidelsen av alle tekniske anlegg som er nødvendige for gjennomføringen av det regulerte prosjektet. Det innebærer at utbygger er forpliktet til å erverve nødvendige grunn og rettigheter. Ingen av avtalene sier noe om kommunens oppgaver i ervervsprosessen. I kommentarene til spørreundersøkelsen svarte flere av kommunene at de var åpne for å bistå utbygger i forhandlingene dersom det var avgjørende for avtaleinngåelsen. Det ble også hevdet at grunneiere ofte er positive til at representanter fra kommunen bistår i forhandlingsprosessen.

En av kommunene som har lengst erfaring med bruk av utbyggingsavtaler er Kristiansand. Kommunen forutsetter at utbygger har gjennomført grunnverv i forkant av avtaleinngåelsen, noe som utbygger bekrefter ved å signere den inngåtte avtalen. Som et supplement til utbyggers bekreftelse må grunneiere i utbyggingsområdet undertegne

en «grunneiererklæring» som viser at de aksepterer at kommunen skal få overført opparbeidede anlegg og areal vederlagsfritt i etterkant av utbyggingen. Det dreier seg typisk om fellesområder, veier og vann- og avløpsledninger, jfr. pbl. kap. 18 og 27 som skal eies og vedlikeholdes av kommunen. Ved å klarlegge denne typen forutsetninger minsker sjansen for at det oppstår konflikt i etterkant av utbyggingen.

Enkelte av kommunene gjennomfører selv grunn- og rettighetservervet når det skal opparbeides offentlig infrastruktur. Det kan skyldes at kommunen har mer kompetanse på området, og vet hvilke krav som må være oppfylt for at anleggene skal tilfredsstille kravene i lovverket. Det vanlige er da at utbygger bekoster gjennomføringen av grunneierforhandlingene og kjøp av nødvendige arealer i den utstrekning det er rimelig i forhold til tiltaket.

I forhandling med grunneiere er det alltid en fare for at man ikke lykkes i å komme til enighet. Dersom utbygger ikke evner å erverve nødvendige rettigheter kan gjennomføringen raskt bli vanskeliggjort. En måte å løse manglende grunnerverv på, er som nevnt å ekspropriere.

Av de undersøkte avtalene er det kun utbyggingsavtalene i Ullensaker og Skedsmo som nevner begrepet ekspropriasjon. Ullensakers avtaler fastslår at kommunen «kan forestå ekspropriasjon i henhold til plan- og bygningsloven» dersom det er nødvendig for gjennomføring av reguleringsplan. I de tilfellene man eksproprierer skal kommunen fremskaffe forhåndstiltredelse, slik at utbyggers prosjekt forsinkes så lite som mulig. Det er likevel viktig å understreke at Ullensaker ikke forplikter seg til å bruke ekspropriasjon på vegne av utbygger. Bruk av virkemiddelet vil bero på en hensiktsmessighetsvurdering. Kostnadene skal dekkes av utbygger. Skedsmos vilkår om ekspropriasjon innebærer kun en avklaring av at eventuelle administrative kostnader i en ekspropriasjonssak dekkes av kommunen.

Verken Drammen eller Kristiansand har med vilkår om ekspropriasjon i sine avtaler. I samtale med kommunens fagperson på utbyggingsavtaler kom det frem at bystyret i Kristiansand ikke har politisk flertall for å ekspropriere til fordel for private utbyggere. Kommunen er i tillegg svært opptatt av at vedtatte reguleringsplaner skal være realiserbare, noe som gjør at kommunen krever at utbygger ordner nødvendig erverv i forkant av at reguleringsplanen vedtas. I Drammen har politikerne signalisert at de er

villige til å vedta ekspropriasjon til fordel for private utbyggere, dersom det er nødvendig.

Alle prosjektene som er undersøkt er realisert helt eller delvis uten at det har oppstått behov for å ekspropriere. Spørsmålet om hvilke tilfeller kommunen er villig til å ekspropriere har derfor ikke blitt satt på spissen. Dette indikerer at bruk av minnelige forhandlinger er en god løsning. Forklaringen kan være at utbygger er opptatt av å ha en god dialog med berørte grunneiere, noe som gjør at grunneier er mer samarbeidsvillig. Sannsynligvis er det ofte slik at grunneier ikke har noen interesse av å sitte på ubebygde arealer i utkanten av et utbyggingsområde.

Som et bakteppe til praksisen i Drammen, Ullensaker, Skedsmo og Kristiansand har man resultatet fra spørreundersøkelsen som stadfester at det er vanlig at kommuner har en høy terskel for å fatte vedtak om ekspropriasjon. Det å ekspropriere skal være den siste utvei, og forutsetter at det har vært gjennomført minnelige forhandlinger. Figur 9 viser at 31 % av kommunene ikke er villige til å ekspropriere. Dette har sammenheng med at de færreste kommunestyrepolitikerne er komfortable med tanken på å erverve bruks- eller eiendomsrettigheter gjennom bruk av tvang, selv om en vedtatt reguleringsplan gir den nødvendige hjemmelen jfr. pbl § 16-2. I motsetning til dette svarer 24 % at kommunestyret kan være villig til å ekspropriere for å sikre realisering av vedtatt reguleringsplan, men tiltakene skal normalt gi samfunnsmessig gevinst. Enkelte kommuner vil ha liten betenkelighet med å ekspropriere for å sikre gjennomføring av reguleringsplan, mens andre krever at aktuelle tiltak må være av stor samfunnsmessig betydning. I 29 % av de spurte kommunene har ikke spørsmålet vært aktuelt, og kommunestyret har derfor ikke tatt stilling til spørsmålet.

Resultatet av spørreundersøkelsen gir ikke grunnlag for å si hvilke interne skranker den enkelte kommune har for å fatte vedtak om ekspropriasjon, dette har sammenheng med en varierende politisk sammensetning. Ulike kommuner vektet faglige og politiske hensyn, dette skyldes at de har full frihet til å prioritere visse momenter fremfor andre. Det er det sittende kommunestyret som legger føringer for ønsket intern utvikling. Målet er å gi innbyggerne et godt lokalsamfunn. I tilfeller der ekspropriasjon er en forutsetning for gjennomføring av tiltak med stor samfunnsmessig betydning, øker vanligvis den politiske viljen til å benytte seg av tvang. Inngrepet må likevel alltid sees i forhold til de negative virkningene overfor ekspropriert.

I kraft av pbl § 16-5 kan utbygger i enkelte tilfeller søke kommunen om å gjennomføre ekspropriasjon i privat regi. Tanken er at utbygger ikke skal forhindres i å etablere nødvendige fellesareal som vei, vann- og avløpsledning, avkjørsel, parkering og lekeplass på grunn av kommunens politiske regime. Dette skyldes at denne typen tiltak ofte er en forutsetning for at hoveddelen av utbyggingen skal kunne gjennomføres. I hvilke utstrekning bestemmelsen benyttes er uklart. I prinsippet innebærer det uansett at utbygger kan realisere prosjektet sitt selv om kommunen ikke selv ønsker å stå som ekspropriant.

En grunn til at det sjeldent er aktuelt å ekspropriere i forbindelse med gjennomføringen av privat initierte planer, er at man ofte søker å samordne både utbyggers og grunneiers interesser relativt tidlig i planprosessen. Ved å involvere berørte grunneiere kan man kanskje slippe unna med små justeringer av det opprinnelige planforslaget som gir en løsning som er bedre tilpasset den opprinnelige eiendomssituasjonen i området. Dette kan bl.a. gjøres ved å endre noe på rekkefølgebestemmelsene eller omdisponere enkelte arealkategorier. På denne måten forhindrer man en situasjon der manglende rettigheter begrenser prosjektenes fremdrift. Hvor langt man er villig til å gå for å tilpasse situasjonen til utbyggers faktiske rettigheter, avhenger av prosjektet. Det er likevel viktig å presisere at flere kommuner har gitt uttrykk for at de fokuserer på å komme fram til gode løsninger.

6.3 Hender det at inngåtte utbyggingsavtaler forhåndsbinder kommunen til å fatte vedtak om ekspropriasjon?

Ingen av de undersøkte utbyggingsavtalene har medført at kommunens vedtakskompetanse har blitt forhåndsbundet hva gjelder spørsmål om ekspropriasjon. Dette har flere forklaringer. Først og fremst ble alle utbyggingsavtalene inngått en stund etter at reguleringsplanen ble vedtatt (se vedlegg 4). For det andre tar ingen av avtalene stilling til om det skal eksproprieres dersom minnelig avtale ikke oppnås. Det er som tidligere nevnt kun Ullensaker og Skedsmo som tar opp tematikk knyttet til ekspropriasjon, men det innebærer ikke en forhåndsbinding av kommunestyrets vedtakskompetanse.

Sannsynligvis er det et bevisst valg av mange kommuner ikke å behandle denne problematikken. Det er ikke heldig dersom utbygger sitter med forventninger om at det skal eksproprieres dersom minnelige forhandlinger ikke lykkes. Spørsmål om

ekspropriasjon er og blir et politisk anliggende. Dersom politikerne i kommunestyret ikke ønsker å benytte virkemiddelet kan de heller ikke pålegges å fatte et ekspropriasjonsvedtak på grunn av forhåndstilsagn fra administrasjonen. Det er lite trolig at utbygger kan kreve erstatning for at kommunen ikke fatter et ekspropriasjonsvedtak, da det ikke vil ha påløpt utbygger noen form for økonomisk tap.

Etter å ha blitt bedre kjent med praksisen for bruk av utbyggingsavtaler og oppbygningen av den kommunale administrasjonen, har vinklingen på spørsmålet vist seg å ha begrenset relevans i det virkelige liv. Det bekreftes bl.a. ved at det ikke foreligger noe empiri på området. Forklaringen er at loven stiller strenge krav for bruken av ekspropriasjon, og at administrasjonen har respekt for at det er kommunestyret som har det siste ordet.

Selv om det ikke er hensiktsmessig å undersøke virkningen av forhåndstilsagn om ekspropriasjon, kan det være interessant å se litt på om inngåelsen av utbyggingsavtaler kan bidra til å forhåndsbinde kommunestyret til å fatte andre typer vedtak. Derfor er det interessant å se litt på hvilke situasjoner som kan gjøre problematikken aktuell, selv om tilnærmingen er teoretisk fundert. Som nevnt har det vist seg svært vanskelig å finne relevant empiri på området, og jeg har ikke funnet eksempler som belyser problematikken.

For at en utbyggingsavtale skal kunne forhåndsbinde kommunestyrets vedtakskompetanse, må avtalen inngås i forkant av at et vedtak fattes, noe som betyr at tidspunktet for avtaleinngåelsen er av betydning. Figur 7 viser at 49 % av kommunene fremforhandler utbyggingsavtaler parallelt med planprosessen, slik at det normalt foreligger et ferdig avtaleutkast nært opp til vedtakelsen av planen – ofte i forkant av det endelige planvedtaket. I tillegg svarer 26 % at forhandlingstidspunktet varierer, mens 16 % kjører avtaleforhandlingene i etterkant av at reguleringsplanen er vedtatt.

Normalt er det ikke noe galt ved at avtaleforhandlingene skjer parallelt med planprosessen, snarere tvert imot. Å være proaktiv når man forhandler frem avtalens innhold er sannsynligvis ganske lurt fordi det øker handlingsrommet, og gir økt sannsynlighet for bedre løsninger. Likevel er det et problem som kan oppstå dersom avtaleforslaget godkjennes i samme møte som reguleringsplanen vedtas – hva skjer dersom noen velger å klage på reguleringsvedtaket? Dersom kommunen er forberedt på denne problematikken kan det tas med vilkår om hvordan man skal håndtere dette i

avtalen. Eventuelt kan det føre til at avtalen må endres som følge av en bristende forutsetning. Dersom man ikke klarer å reforhandle avtalen, kan endringen i verste fall medføre at avtalen blir ugyldig siden det er mangler i hjemmelsgrunnlaget. Vurderingen av om avtalen skal bli stående eller kjennes ugyldig vil bl.a. bero på omfanget og konsekvensen av endringen som har inntrådt etter avtaleinngåelsen.

Normalt vil kommunens representant i forhandlingene være opptatt av å forhindre at avtalen kommer i konflikt med vedtak som kommunestyret skal fatte i fremtiden. En av hovedforklaringene er sannsynligvis at pbl § 17-4(5) avskjærer den kommunale administrasjonen fra å inngå bindende utbyggingsavtale før det foreligger et reguleringsvedtak. Det er i strid med lovens formål å inngå en utbyggingsavtale før det foreligger en reguleringsplan, og avtalen vil ikke binde kommunestyret kompetanse til å fatte vedtak.

Inngåelsen av utbyggingsavtalen bygger på et forhåndsvedtak som er fattet av kommunestyret, og setter rammene for forhandlingsprosessen. Det er stort fokus på å få i stand avtaler som ligger innenfor det mandatet som er gitt i det aktuelle prosjektet. Kommunen ønsker en praksis der aktuelle fagpersoner involveres før man behandler alle detaljer i avtalen. Ellers er det vanlig at avtalens innhold avhenger av prosjektet som skal gjennomføres, og omfanget av ytelsene som reguleres i avtalen varierer for næring- og boligutbygging. Det at utbyggingsavtaler behandles av en rekke ulike faggrupper kunne potensielt ha ført til at kaotiske tilstander på området. Det har likevel vist seg at det heller ikke før avtaletypen ble lovregulert var vanlig at administrasjonen bandt opp kommunestyrets reguleringskompetanse i tiden (Aulstad 2005).

Dersom det ikke hadde foreligget noen begrensning i administrasjonens mandat til å fremforhandle utbyggingsavtaler på vegne av kommunen, ville spørsmålet om forhåndsbinding vært langt mer interessant. Det er likevel en viss fare for at det kan oppstå misforståelser mellom utbygger og kommune underveis i forhandlingsprosessen. I verste fall kan det føre til at utbygger får forventninger som ikke lar seg oppfylle. Utbygger bør være kjent med at det alltid finnes en risiko for at kommunestyret velger andre løsninger enn det man på forhånd tror.

Etter avtalerettslige prinsipper, vil en inngått utbyggingsavtale innebære en gjensidig bebyrdende forpliktelse. Dersom det viser seg at kommunens representant har

fremforhandlet en utbyggingsavtale som ikke lar seg gjennomføre på grunn av manglende hjemmelsgrunnlaget, kan resultatet være at avtalen ikke lar seg oppfylle. Utfordringen er da at avtalen er underskrevet, godkjent og bindende. Hvor langt en utbygger i ettertid kan gå i å hevde at kommunen har gått utenfor sin kompetanse, vil bero på om utbygger var kjent med at forholdet på avtaletidspunktet. Dersom utbygger var kjent med at det var stor sannsynlighet for at en endring ville forekomme, er det usikkert om utbygger har krav på erstatning. Dersom det skulle bli snakk om et erstatningsoppgjør må det vurderes om utbygger er påført et økonomisk tap på grunn av at kommunen ikke kan oppfylle det de i kraft av avtalen har forpliktet seg til. I vurderingen av hvor mye som skal utbetales må man se på hvem sin skyld det er at avtalen ikke kan oppfylles, samt om det foreligger noen formildende omstendigheter som kan tale for at erstatningen skal begrenses eller avskjæres. Et avgjørende spørsmål er da om feilen skyldes at kommunens representant har handlet uaktsomt, eller om kravet om aktsomhet er fulgt. Regelverket som gjør seg gjeldende i forbindelse med vurderingen om det har oppstått et erstatningsansvar er komplisert, og det er ikke lett å vite om et forhåndstilsagn kan medføre at det skal utbetales erstatning. I enkelte tilfeller kan kommunen ha pådratt seg et erstatningsansvar som følge av den negative kontraktsinteressen, selv om kommunen ikke er bundet av avtalen.

Normalt vil ikke utbygger ha anledning til å starte byggearbeidet før reguleringsplanen er vedtatt, noe som igjen begrenser sjansen for at utbygger opplever noe økonomisk tap for unødvendig anleggsarbeid. I et annet tilfelle kan det tenkes at utbygger har gjennomført forhandlinger og ervervet seg arealer og rettigheter som er nødvendige for å sikre en smidig gjennomføring. Denne typen målrettet arbeid vil være forgjeves dersom kommunen ikke vedtar reguleringsplanen. At grunnervervet er gjennomført gir neppe noe krav på erstatning da det i utgangspunktet er utbyggers ansvar å skaffe nødvendige areal.

6.4 Andre momenter som har betydning ved grunnerverv

I denne oppgaven drøftes i første rekke juridiske forhold knyttet til grunnerverv i utbyggingsavtaler. Som nevnt foran benyttes ekspropriasjon i svært beskjeden grad for å gjennomføre grunnerverv. Selv om det ligger på siden av denne oppgavens problemstilling, er det interessant å reflektere litt over hva som bidrar til å løse latente konflikter i en forhandling om overtagelse av utbyggingsgrunn. Et helt sentralt moment er hvilken pris kommuner og utbyggere er villige til å tilby grunneier. Dette er et forhold

som er lite undersøkt, men mer kunnskap om det reelle prisbildet ville bidra til å kaste lys over hvorfor prosessene faktisk lykkes. I motsetning til Statens vegvesen som må holde seg innenfor lovens rammer, og kun erstatte grunneiers økonomiske tap som følger av grunnavståelse, står private utbyggere i prinsippet fritt til å betale det grunneier måtte ønske. I private forhandlinger er det utbyggers reservasjonspunkt som er avgjørende for hvor mye det er aktuelt å betale, og ikke lovens rammer.

Trolig kan grunnen til at kommunene legger ansvaret for å gjennomføre grunnervet over på utbygger være å slippe søkelys på denne typen transaksjoner. Det har sammenheng med at kommunens arbeid skal være transparent, og synlig for allmennheten. Utbygger vi da komme lettere unna ved å betale det grunneier ønsker, mens kommunen i en tilsvarende situasjon kan risikere at det skaper presedens for senere saker.

6.5 Konklusjon

Utgangspunktet for undersøkelsen var en tanke om at en bred undersøkelse ville vise tydelig tendenser. Selv om det har blitt gjennomført to undersøkelser, derav en spørreundersøkelse som ble sendt til alle landets 428 kommuner, er det fremdeles utfordrende å se det fullstendige bildet. Det er vanskelig å vite hvordan resultatet ville vært dersom flere kommuner hadde valgt å delta i undersøkelsen. Med en svarprosent på 21,5 % er det utfordrende å vite i hvilke grad resultatet er representativt for den faktiske situasjonen. Det kom likevel frem et par oppdagelser som kan være verdt å nevne.

Generelt sett viser resultatet av undersøkelsene at kommunene er bevisste på å overholde reglene for bruk av utbyggingsavtaler. Dette bidrar til at man unngår at det oppstår konflikter mellom kommune og utbygger i etterkant av avtaleinngåelsen. På grunn av at kommune og utbygger har svært ulike forutsetninger for sin virksomhet kan det i mange tilfeller være hensiktsmessig å fokusere på samarbeid og medvirkning. Mens offentlige etater har til formål å tilgodese innbyggerne og deres behov, vil en privat utbygger normalt fokusere på å oppnå høyest mulig profitt. Selv om aktørene skal tilfredsstille ulike behov resulterer samhandlingen i at man oppnår verdiskapning og utvikling som kommer samfunnet til gode på flere måter. Det er helt klart at bruken av utbyggingsavtale kan være svært hensiktsmessig, og at utbyggingsavtaler bidrar til å skape klare ansvarsforhold og redusere aktørenes økonomiske risiko.

Det å bygge ut teknisk infrastruktur er kostbart, og har ofte svært stor innvirkning på prosjektøkonomien. For å begrense risikoen som oppstår i forbindelse med prosjektgjennomføringen, er det viktig for tiltakshaver å ha så god oversikt som mulig. Uten å være forutinntatt er det vanligvis viktigere for private enn offentlige å ha full oversikt over kostnadsbildet. Offentlige tiltakshavere får penger til budsjettene sine via offentlige bevillinger. Det er selvsagt ikke ønskelig at prosjektene skal oppleve kostnadssprekker, men en offentlig etat vil vanligvis stå langt stødigere ved en kostnadsoverskridelse enn en privat aktør. Private eiendomsutviklere har tilgang på de pengene de tjener, eller som investorer er villige til å investere, for så senere å hente inn en gevinst. Rammevilkårene for det offentlige og det private er derfor ofte svært ulike, selv om de arbeider innenfor de samme områdene.

Et annet viktig punkt er at den kommunale administrasjonen er flink til å holde seg innenfor kommunestyrets politikk ved bruk av utbyggingsavtaler. Undersøkelsene indikerer at det er sjeldent at den kommunale administrasjonen gir forhåndstilsagn som skaper forventinger om kommunestyrets myndighetsutøvelse vedrørende spørsmål om ekspropriasjon. Sannsynligvis har det sammenheng med at fagpersonene som fremforhandler utbyggingsavtalen er godt kjent med grensene for sitt mandat. Det fremstår for meg som at de undersøkte kommunene har god kommunikasjon mellom administrativt og politiske nivå, noe som igjen viser at kommunene har gode rutiner for bruk av utbyggingsavtaler. God intern samhandling reduserer sjansen for at det faktisk oppstår en situasjon der avtalens innhold strider mot det som faktisk kan realiseres.

Dersom det hadde vært akseptert praksis at kommunen kunne binde sine disposisjoner før det er fattet endelig vedtak, ville det hatt svært negative følger for den kommunale vedtakspraksisen. En slik tradisjon ville vært skadelig for det lokale selvstyret som tar utgangspunkt i at det er sammensetningen av kommunestyrets politikere som styrer den kommunale politikken. Hvis administrasjonen i kommunen kunne gitt garantier til private utbyggere forut for kommunestyrets vedtak, ville det medført at godkjenninger ble gitt ut fra kontakter og initiativ, og ikke som en direkte følge av politiske vurderinger. Etter dagens regelverk er det de folkevalgte politikerne som har det siste ordet når det fattes planvedtak, en praksis som fraviker fra dette ville representert et brudd med norske demokratiske prinsipper.

En av grunnene til at det ikke er overveldende stort fokus på hvorvidt grunnerverv behandles i utbyggingsavtaler er at det finnes en rekke større ting som kan gå galt i et utbyggingsprosjekt. Denne oppgaven ser i stor grad på utbyggingsavtalen fra et kommunalt perspektiv, noe som medfører at det er vanskelig å vite hvordan utbygger opplever situasjonen. For kommunens del er situasjonen relativt fastlåst. Kommunen har ikke anledning til å bistå alle de grunneierne som har behov for økonomisk støtte. For å unngå en situasjon der kommunen blander seg inn i privatrettslige forhold og legger ulike premisser for ulike utbyggere, er det vanlig at det forutsettes at utbygger tar kostnadene for erverv av nødvendige areal.

Det er interessant å registrere at kommunene er langt mer restriktive til å ekspropriere, sammenlignet med f.eks. Vegvesenet. Mens Vegvesenet er vegmyndighet og følgelig ansvarlig for at regulerte veier blir bygd, vedtar kommunen for sin del reguleringsplaner på vegne av private utbyggere. Normalt bør det da ikke være kommunens ansvar å sikre at utbygger får tilgang på arealer slik at utbygging kan skje. Det er derfor godt forståelig at kommunen ikke eksproprierer mer enn de absolutt må, og fortrinnsvis til samfunnsnyttige formål. Omfattende bruk av virkemidlet ville utvilsomt skapt stor motstand blant grunneiere, og på sikt kunne ledet til meget dårlige arealutviklingsprosesser.

Noe av det mest interessante funnene er at mange kommuner gir uttrykk for at de har mer å lære når det gjelder bruk av utbyggingsavtaler. Resultatet av undersøkelsene peker i retning av at spørsmålet om grunnerverv integreres i utbyggingsavtalene i kommuner med en viss grad av utbyggingspress. Disse kommunene har enten den nødvendige kompetanse til å gjennomføre forhandlinger i egen regi, eller så har de tatt bevisste valg om at grunnerverv skal gjennomføres av utbygger samtidig som grunneier må bekrefte at det foreligger en avtale.

DEL 7 – AVSLUTTENDE REFLEKSJONER

7. Avsluttende refleksjoner

Avslutningsvis er det interessant å kunne drøfte prosjektet i en større sammenheng. En erfaring som prosjektarbeidet har frembrakt, er den store grad av sammenheng mellom mange av forholdene som en kommer i befatning med. Dette skaper en stor utfordring i å avgrense problemstillingen. I ettertid er det lett å se at flere ting som kunne vært gjort annerledes for å lette arbeidsprosessen bl.a. kunne teoritilfanget vært begrenset. Oppgavens avgrensning ble gjort ut fra en tanke om å skape klarhet og oversikt over en tematikk som er lite omtalt.

En erkjennelse som følger av prosjektet er at det er et stort fokus på å finne løsninger som er praktiske for de involverte aktørene. På mange måter kan man si at utbyggingsavtaler har flere dimensjoner. Dette gjør det interessant og nødvendig å undersøke bruken av avtaletypen fra flere forskjellige perspektiv. Gjennom prosjektarbeidet har det dukket opp en rekke nye spørsmål som igjen gir grunnlag for å formulere aktuelle problemstillinger for fremtidig arbeid innen fagområdet. For oppnå enda bedre innsikt i hvordan vilkår om grunnnerverv påvirker gjennomføringen av utbyggingsprosjekt, kunne det vært interessant å intervju utbyggere som har bygd ut i henhold til en inngått utbyggingsavtale. Dette ville sannsynligvis gitt et utvidet perspektiv på bruken av utbyggingsavtaler. En utbygger har sannsynligvis en annen oppfatning av situasjonen enn kommunen. Videre kunne det vært svært interessant å undersøke hvordan grunneiere opplever å være part i en grunnnervervssak.

Prosjektarbeidets hovedfokus er rettet mot eiendom og hvordan eiendomsspørsmål behandles ved inngåelsen av utbyggingsavtaler. Flere av fagfolkene jeg har vært i kontakt med underveis har stilt seg noe undrende til interessen for grunnnerverv og ekspropriasjon, sannsynligvis har dette sammenheng med at spørsmålene oppleves som selvforklarende for dem som er aktør i systemet.

I Meld. St. 28 (2011-2012) «Gode bygg for eit betre samfunn» er det stort fokus på hvordan man kan oppnå en mer forenklet og kostnadseffektiv byggesaksprosess. Spørsmålet reises fordi man oppfatter utbygging som en sentral del av samfunnsutviklingen. Den tidligere regjeringen ønsket å se hvordan offentlig sektor kunne påvirke byggenæringen på en positiv måte. Siden bygningspolitikk er et sammensatt tema som er avhengig av et godt samarbeid mellom offentlige og private aktører, kunne det kanskje vært hensiktsmessig å legge enda mer til rette for bruk av utbyggingsavtaler. Økt kunnskap om bruk av avtaletypen ville sannsynligvis kunne medføre at virkemiddelet ble brukt enda hyppigere. Det antagelig også gitt en mer flytende overgang mellom plan og byggesak, som igjen ville frigjort flere av kommunens ressurser til å håndtere andre oppgaver.

8. Litteratur

8.1 Artikler

Asplan Viak. (2010). *Gjennomføring av reguleringsplaner*. Kurs i reguleringsplanlegging etter ny plan- og bygningslov 8.-9. desember 2010. Radisson Blue Hotel Norge Bergen. Tilgjengelig fra: [http://www.hordaland.no/Global/regional/kommunedora/plankurs/Plathe%20-%20Hordaland%20Innlegg%203\(\).%20Gjennomf%C3%B8ring%20av%20reguleringsplaner.pdf](http://www.hordaland.no/Global/regional/kommunedora/plankurs/Plathe%20-%20Hordaland%20Innlegg%203().%20Gjennomf%C3%B8ring%20av%20reguleringsplaner.pdf) (Hentet 10.02.2014).

Bernt, J., F., (1981). Tidsskrift for rettsvitenskap 1981. *Hvorvidt det er hensiktsmessig å sammenfatte rettsvirkninger av feil i forvaltningsvedtak ved hjelp av ugyldighetsbegrepet?* (s. 104-139). Universitetsforlaget.

Fallet, E., og Hanssen, G., S., (2012). *Utfordringer for norsk planlegging. Kunnskap – bærekraft – demokrati*. Medvirkning i planlegging. (s. 187-202). Red. Ronny Kristiansen. Cappelen Damm Høyskoleforlaget.

Kjeldstad, M., (Ikke datert), *Utbyggingsavtaler i praksis, hvordan fungerer det*. Tilgjengelig fra: <http://www.trysil.vgs.no/Media/Files/Magne-Kjelstad-Utbyggingsavtaler-i-praksis-hvordan-fungerer-det> (hentet 29.04.2014)

Kommunal- og regionaldepartementet, (2006). *Veileder utbyggingsavtaler*. Tilgjengelig fra: http://www.regjeringen.no/Upload/KRD/Vedlegg/BOBY/Utbyggingsavtaler/281000-veileder_utbyggingsavtaler_bm2.pdf (hentet 10.01.2014)

Nordahl, B., (2009). *Eiendomsutvikling i tidlig fase*. Reguleringsrisiko og risikoprofil. (s. 108-128). Red. August A. Røsnes og Øystein R. Kristoffersen. Senter for eiendomsfag.

Nordahl, B., (2012). *Utfordringer for norsk planlegging. Kunnskap – bærekraft – demokrati*. Planlegging og marked – arealplanlegging som arena for dialog. (s. 167-185). Red. Ronny Kristiansen. Cappelen Damm Høyskoleforlaget

Rogstad, D., (2007). *Areal og eiendomsrett*. Om utbyggingsavtaler – noen merknader til ikrafttreddelsen av nytt kapittel XI-A i plan- og bygningsloven. (s.129-150). Red. Øyvind Ravna. Universitetsforlaget.

Rogstad, D., (2009). *Ekspropriasjon på grunnlag av reguleringsplan* (forholdet mellom planavveiningen og avveiningskravet i oreigningslova § 2). Tilgjengelig fra: http://www.uio.no/studier/emner/jus/jus/JUR5251/h09/undervisningsmateriale/reguleringsplan%20%20kompendium_1.pdf (hentet: 02.03.2014)

Røsnes, A., (2009). *Eiendomsutvikling i tidlig fase*. Del IV Reguleringsstatus og planlegging. (s. 160-219). Red. August Røsnes og Øystein Kristoffersen. Senter for eiendomsdag.

Kartverket. (ikke datert). Fylkes- og kommuneoversikt. Tilgjengelig fra: <http://www.statkart.no/Kunnskap/Fakta-om-Norge/Fylker-og-kommuner/Tabell/> (hentet 10.03.2014)

Selvig, E., m.fl (2009). *Knophs oversikt over Norges rett*. §46 Kontraktrettens rettskildelære (s. 247-276). Red. Kåre Lilleholt. Universitetsforlaget, 13. utg.

Søvig, K., H., m.fl (2009). *Knophs oversikt over Norges rett*. § 10 Folkestyret i kommunene og den øvrige offentlig virksomhet. (s. 71-74). Red. Kåre Lilleholt. Universitetsforlaget. 13. utg.

Undheim, S., (Ikke oppgitt). *Rekkefølgekrav og utbyggingsavtaler*. Norsk Kommunalteknisk Forening. Tilgjengelig fra: [file:///C:/Users/Henriette/Downloads/Rekkef%C3%B8lgesbstemmelser%252Bog%252Bbyggingsavtaler%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Henriette/Downloads/Rekkef%C3%B8lgesbstemmelser%252Bog%252Bbyggingsavtaler%20(2).pdf) (hentet 10.02.2014)

Vislie, I., A., m.fl. (2009). *Knophs oversikt over Norges rett*. §§ 106-108 Ekspropriasjonsretten. (s. 684-701). Red. Kåre Lilleholt. Universitetsforlaget. 13. utg.

8.2 Bøker

Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T., Kristiansen, R., (2012). *Utfordringer for norsk planlegging. Kunnskap – bærekraft – demokrati*.

Aulstad, J., G., (2005). *Kommunale utbyggingsavtaler*. Fagbokforlaget.

Askheim, O., G., Aa., og Grenness, T., (2008). *Kvalitativ metoder for markedsføring og organisasjonsfag*. Universitetsforlaget.

Bjaaland, M., R., og Nielsen, J.-E., (2009). *Eiendomsprosjekter – en praktisk juridisk håndbok*. Cappelen Akademisk Forlag

Bugge, H., Chr., (2009). *Lærebok i miljøforvaltningsrett*. Universitetsforlaget, 2. utgave. 2. opplag 2011.

Fleischer, C., A.,(1978). *Norsk ekspropriasjonsrett*. Universitetsforlaget.

Kommunal- og regionaldepartementet. (2012). *Gode bygg for eit betre samfunn*. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/pages/37918068/PDFS/STM201120120028000DDDPDFS.pdf> (hentet 02.03.2014)

Lilleholt, K., (2009). *Knophs oversikt over Norges rett*. Universitetsforlaget. 13. utgave.

Pedersen, O, J., Sandvik, P., Skaaraas, H., Ness, S., og Os, A., (2010) *Plan- og bygningsrett. Del 1: Planlegging og ekspropriasjon*. Universitetsforlaget, 2. utgave.

Pedersen, O., J., Sandvik, P., Skaaraas, H., Ness, S., og Os, A., (2010). *Plan- og bygningsrett. Del 2: Byggesaksbehandling, håndhevelse og sanksjoner*. Universitetsforlaget., 2. utgave.

Røsnes, A., og Kristoffersen, Ø., R. (2009). *Eiendomsutvikling i tidlig fase – erverv, stiftelse og utnyttelse av eiendom til bygging og byutvikling*. Senter for eiendomsfag. 1. utgave, 2. opplag, 2010.

Statens vegvesen. (ikke datert). Hva skjer – en informasjonsbrosjyre om grunnnerv. Statens vegvesen.

Sevatdal, H., og Sky, P., K., (2003) *Eigedomsteori – Innføring i samfunnsvitenskapelig teoritilfang for utøving av eigedomfag*. ILP – Institutt for langskapsplanlegging, NLH

8.3 Studentoppgaver

Det juridiske fakultet, kandidatnummer: 605. (20.04.2012). *Forhåndsbinding av kommunens reguleringsmyndighet gjennom utbyggingsavtale*. Universitetet i Oslo, Det juridiske fakultet. Tilgjengelig

fra: <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/22730/156028.pdf?sequence=4> (hentet 10.04.2014)

Handeland, B., H., (2011). *Eiendomsdanning ved utbygging. En eksempelstudie*. Universitetet for miljø- og biovitenskap. ILP. Tilgjengelig

fra: <http://brage.bibsys.no/xmlui/handle/11250/188264> (hentet 10.10.2013).

8.4 Figurer

Figur 2: Fritt etter Kommunal- og regionaldepartementet, (2006). Veileder utbyggingsavtaler. (s. 4). Tilgjengelig

fra: http://www.regjeringen.no/Upload/KRD/Vedlegg/BOBY/Utbyggingsavtaler/281000-veileder_utbyggingsavtaler_bm2.pdf (hentet 10.01.2014)

Figur 3: Asplan Viak (2014). *Utbyggingsavtale som strategisk virkemiddel*. Kursserie om utbyggingsavtaler, del 1. 27. og 28. januar 2014. (s. 10). Tilgjengelig

fra: [file:///C:/Users/Henriette/Downloads/Kurs%20utbyggingsavtaler%20del%201.%200Utbyggingsavtale%20som%20strategisk%20virkemiddel%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Henriette/Downloads/Kurs%20utbyggingsavtaler%20del%201.%200Utbyggingsavtale%20som%20strategisk%20virkemiddel%20(2).pdf) (hentet 30.03.2014)

Figur 4: Fritt etter Bernt, J., F., (1981). Tidsskrift for rettsvitenskap 1981(s. 104-139). *Hvorvidt det er hensiktsmessig å sammenfatte rettsvirkninger av feil i forvaltningsvedtak ved hjelp av ugyldighetsbegrepet?* (s. 122). Universitetsforlaget.

Figur 5: Fritt etter Statens vegvesen. (ikke datert). Hva skjer – en informasjonsbrosjyre om grunnnerv (s. 8). Statens vegvesen.

Lovregister

Lov 17. mai 1814, Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven)

Lov 23. oktober 1959 nr. 3 om ervervelse av fast eiendom (ervervslova)

Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

Lov 13. juni 1969 nr. 26 om skadeserstatning (skadeserstatningsloven)

Lov 6. april 1984 nr. 17 om vederlag ved ervervelse av fast eiendom
(ekspropriasjonslova)

Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett
(menneskerettsloven). Den europeiske menneskerettskonvensjon av 4.11.1950 (EMK)

Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og
byggningsloven)

Byggesaksforskriften 26. mars 2010 nr. 488 (SAK 10)

Rettskilder

Rt. 1972 s. 578 (Randaberg)

Rt. 1987 s. 1495 (Reitgjerdet II)

Rt. 1992 s. 435

Rt. 1992 s. 1235 (Fiskekvote)

Rt. 1995 s. 781

Rt. 1997 s. 343

Rt. 2007 s. 651

Rt. 2009 s. 354

LE-2008-78952

Figurregister

Figur 1: Analyse av kommune og utbyggers interesser for avtaleinngåelse

Figur 2: Plassering av utbyggingsavtalen i prosjektgjennomføringen

Figur 3: Undersøkelse av hvilke tematikk som ble behandlet i 214 utbyggingsavtaler. Undersøkelsen er gjennomført av Asplan Viak.

Figur 4: Vurderinger av gyldigheten av forvaltningens vedtak

Figur 5: Forenklet oversikt over grunnervsprosesser

Figur 6: Andel kommuner som har inngått utbyggingsavtale

Figur 7: Kommunenes tidspunkt for avtaleforhandling

Figur 8: Kommunenes praksis for å behandle grunnerv i utbyggingsavtaler

Figur 9: Kommunenes holdning til å ekspropriere for gjennomføring av reguleringsplan

Figur 10: Hvilke faggrupper som fremforhandler utbyggingsavtalene i de undersøkte kommunene

Vedleggsliste:

Vedlegg 1: Eksempel på prinsippvedtak

Vedlegg 2: Spørreundersøkelsen sendt til alle landets kommuner

Vedlegg 3: Oversikt over kommunene som besvarte spørreundersøkelsen

Vedlegg 4: Oversikt over utbyggingsavtalene som er undersøkt

Vedlegg 5: Spørsmål til kommunene om de undersøkte utbyggingsavtalene

Vedlegg 6: Formelle veier fra kommuneplan til gjennomføring av tiltak

Vedlegg 7: Alternative tidspunkt for fremforhandling av utbyggingsavtaler

Vedlegg 8: Trinnvis oversikt over faser i et utbyggingsprosjekt

VEDLEGG 1:

Prinsippvedtak om bruk av utbyggingsavtaler jfr. plan og bygningsloven §17-2

1. Geografisk avgrensning:

Vedtak om bruk av utbyggingsavtaler skal gjelde hele kommunen.

2. Aktuelle kommunale dokumenter:

Følgende kommunale dokumenter kan gi føringer for kommunens situasjon og prioriteringer i forhold til utbygging av kommunale tjenester, skolekapasitet og infrastrukturtiltak som hovedveier, hovedanlegg vann og avløp, energi og grøntstruktur:

- Kommuneplanens arealdel
- Kommunedelplaner
- Reguleringsplaner
- Økonomiplaner
- Kommunale tekniske standarder til infrastruktur

3. Forutsetninger om avtaleinngåelse:

- *Teknisk og annen nødvendig infrastruktur:*

Utbyggingsavtale forutsettes inngått der utbygging i henhold til vedtatt arealplan (kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan) med tilhørende bestemmelser forutsetter bygging, oppgradering eller tilpasning av offentlig infrastruktur. Slik nødvendig infrastruktur kan blant annet være veier, turveier, gang- og sykkelstier, grønnarealer, lekepasser, vann og avløpsledninger, kummer, skilting, belysning, støyskjermer og kabelanlegg for el, fjernvarme, tele, data og tv. Utbyggingsavtale kan også inneholde avtale om infrastruktur som er direkte knyttet til planlagt utbygging, utenfor planområdet.

- *Boligsosiale tiltak:*

Utbyggingsavtale forutsettes inngått der det fra kommunens side er ønskelig å regulere antallet boliger i området, største og minste boligstørrelse, bygningers utforming. Det samme gjelder der kommunen skal ha forkjøpsrett til en andel av boligene.

4. Hovedprinsipper for fordeling av kostnader av teknisk og annen nødvendig infrastruktur:

- *Innenfor avgrenset utbyggingsområde:*

- Utbygger dekker alle planleggings- og utbyggingskostnader av teknisk og annen nødvendig infrastruktur.
- Infrastrukturen skal opparbeides til den enhver tid gjeldende kommunale standard eller i henhold til krav gitt av den respektive etat.
- Utbygger dekker grunnverv til alle anlegg som skal overtas av kommunen eller andre offentlige organer, dette inkluderer omkostninger i forbindelse med eiendomsoverdragelse.

- *Utenfor avgrenset utbyggingsområde:*

- Kostnadene til eksternt infrastruktur vil fordeles ut fra hvor stor andel av tiltaket den aktuelle utbyggingssaken har i det overordnede tiltaket.

5. Gjennomføring av utbyggingsavtaler

- Kommunestyret delegerer myndighet til Rådmannen til å forhandle og inngå utbyggingsavtaler
- Utbyggingsavtale kan inngås med en enkel grunneier eller utbygger eller et grunneier/utbyggersamarbeid
- Det utarbeides standardavtale som utgangspunkt for forhandlingene

Kilde: Bjugn kommune, tilgjengelig

fra: <http://www.bjugn.kommune.no/sitepageview.aspx?articleID=16101> (Hentet 22.03.2014)

VEDLEGG 2

Spørreundersøkelse sendt til alle landets kommuner

1. Hvor mange innbyggere er det i kommunen?
2. Benytter dere utbyggingsavtaler etter plan- og bygningsloven (avtale mellom kommune og utbygger/grunneier) i forbindelse med utbyggingsprosjekt? Hva er bakgrunnen for praksisen?
3. Benyttes en standard avtalemal, eller utformes innholdet spesielt for det enkelte prosjekt?
4. Inneholder utbyggingsavtalene bestemmelser om grunnerverv?
 - 4.1 Hvem har ansvar for å erverve rettigheter til grunn utenfor utbyggers byggetomt i tilfeller der utbygger skal anlegge for eksempel veg, gangveg, grøntområder, vann- og avløpsinstallasjoner, osv? Hvordan er kommunens rolle i denne prosessen?
 - 4.2 Finnes det tilfeller der eiendomsstrukturen har vanskeliggjort oppfyllelsen av inngått utbyggingsavtale? Hvordan har evt. kommunen håndtert disse situasjonene?
 - 4.3 Hvordan fungerer praksisen på området?
5. Er kommunen åpen for å bistå utbygger med ekspropriasjon dersom det ikke er mulig å oppnå en minnelig avtale?
 - 5.1 Hvorfor, eventuelt hvorfor ikke?
6. Inngås utbyggingsavtalene parallelt med vedtakelsen av planen, eller er dette en prosess som igangsettes etter at endelig vedtak er fattet?
7. Hvilke stillinger i deres kommune er gitt kompetanse til å inngå utbyggingsavtaler?

VEDLEGG 3

Oversikt over kommunene som deltok i spørreundersøkelsen

Bamble	Sel	Nes	Alta
Oslo	Vefsn	Drangedal	Flatanger
Ås	Trondheim	Nissedal	Voss
Sola	Tromsø	Kviteseid	Førde
Lyngdal	Lenvik	Seljord	Meldal
Tønsberg	Rendalen	Eidsvoll	Lunner
Hå	Eide	Klepp	Sogndal
Romskog	Askøy	Sandefjord	Østre-Slidre
Stavanger	Årdal	Ullensaker	Østre-Toten
Kristiansand	Karasjok	Sarpsborg	Vaksdal
Haugesund	Ringsaker	Nittedal	Sør-Aurdal
Lillesand	Tana	Sørum	Nes, Buskerud
Nannestad	Lierne	Skedsmo	Nesna
Horten	Kongsvinger	Gjesdal	Fusa
Sandnes	Masfjord	Åseral	Verdal
Drammen	Røyken	Strand	Lyngen
Karmøy	Folldal	Utsira	Vestvågøy
Bokn	Midtre-Gauldal	Holmestrand	Batsfjord
Arendal	Vestre-Slidre	Aure	Agdenes
Ål	Bømlo	Ulstein	Gausdal
Meland	Hornindal	Radøy	Namsos
Sykkylven	Fedje	Hol	Rennebu
Vågen	Enebakk	Nedre-Eiker	Bjugn

VEDLEGG 4:

Oversikt over utbyggingsavtalene som er undersøkt

Kommune	Planvedtak	Prosjekt	Avtaledato	Forhåndsvedak
Drammen	18.09.1990	Reguleringsplan for Gåserud	Ikke datert	
Drammen	Senere påklaget. Ikke realisert.	Reguleringsplan for Solbakken 1-3-7-9-10 og Hans Dahms vei 14	Ikke inngått	
Kristiansand	08.12.1999	Prestvikveien 4B	29.11.2006	
Kristiansand	25.01.2006, mindre vesentlig endring 02.01.2007	Justneshalvøya	14.02.2007	
Kristiansand	15.11.2006	Kongsgård Vige B4	10.04.2007	
Kristiansand	16.11.2005	Nybyen Kvartal B og C	11.04.2007	
Kristiansand	21.06.2006	Knarrevik gnr. 56 bnr. 53 m.fl	20.06.2007	
Kristiansand	31.05.2006	Narviga 5-7-11-15	09.07.2007	
Kristiansand	13.09.2006	Jaktoddveien/Bryggeliga	30.11.2007	
Kristiansand	26.09.2007	Lindebøstien	10.04.2008	
Kristiansand	25.04.2007	Mæbø gnr. 1 bnr. 5 m.fl	27.05.2008	
Kristiansand	14.05.2008	Kirsten Flagstadsvei 1-9	01.12.2008	
Kristiansand	13.02.2008	Tykkelimoen Øst for Grandalsveien	25.02.2009	
Kristiansand	14.05.2008	Vågsbygd Ringvei 43	14.10.2009	
Skedsmo	13.10.2004, mindre vesentlig endring 10.01.2007	Dampsagtomta	04.07.2007	13.09.2006
Skedsmo	30.01.2008, og mindre vesentlig endring 30.01.2008	Høgslund	11.11.2009	13.09.2006
Skedsmo	16.03.2005 01.02.2006	Frydenlundsgata 5-7 Kvartalet Skolegata/Frydenlundsgata /Strømsveien	28.06.2007	13.09.2006
Ullensaker	08.06.2009	Barntjernmoen	26.06.2009	01.12.2008
Ullensaker	11.06.2007	Dampsaga Sør	Ikke datert	12.06.2006
Ullensaker		Kvartal 5 og 6, Jessheim Sentrum	14.05.2007	12.06.2006
Ullensaker	26.10.2009	Sørbakkvegen Øst	10.11.2009	01.12.2008

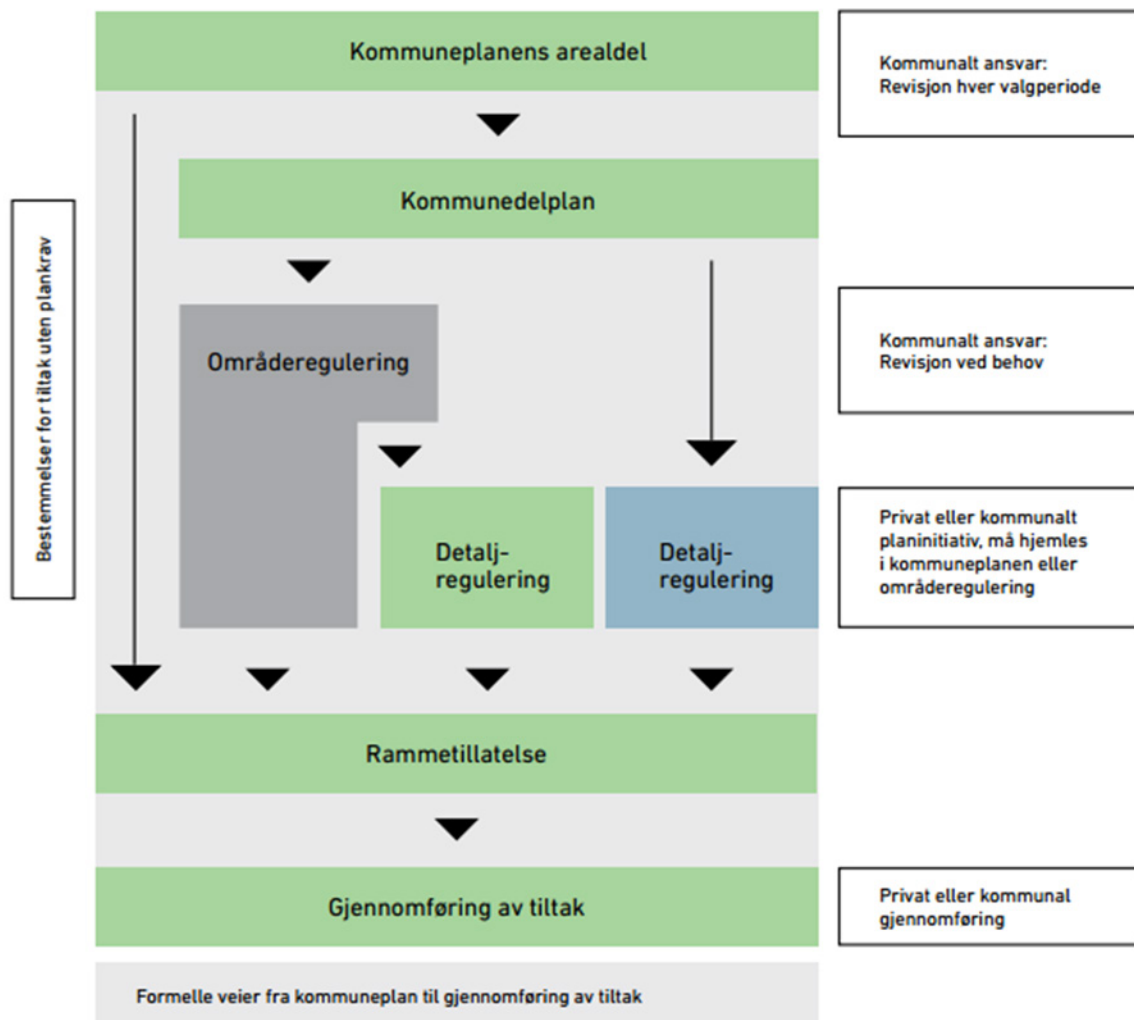
VEDLEGG 5

Spørsmål til kommunene om de undersøkte utbyggingsavtalene

1. Det ble inngått X antall utbyggingsavtaler i kommunen i perioden 01.01.2007 til 31.12.2009, har alle disse prosjektene blitt realisert?
 - a. Prosjekt 1
 - b. Prosjekt 2
2. Oppstod det utfordringer knyttet til grunnnerverv underveis?
3. Hender det at det har oppstått konflikt i forbindelse med erverv av grunn underveis i prosjektgjennomføringen?
4. Bistår kommunen utbyggere med ekspropriasjon i tilfeller der det ikke lykkes utbygger å oppnå en minnelig avtale?

VEDLEGG 6

Formelle veier fra kommuneplan til gjennomføring av tiltak

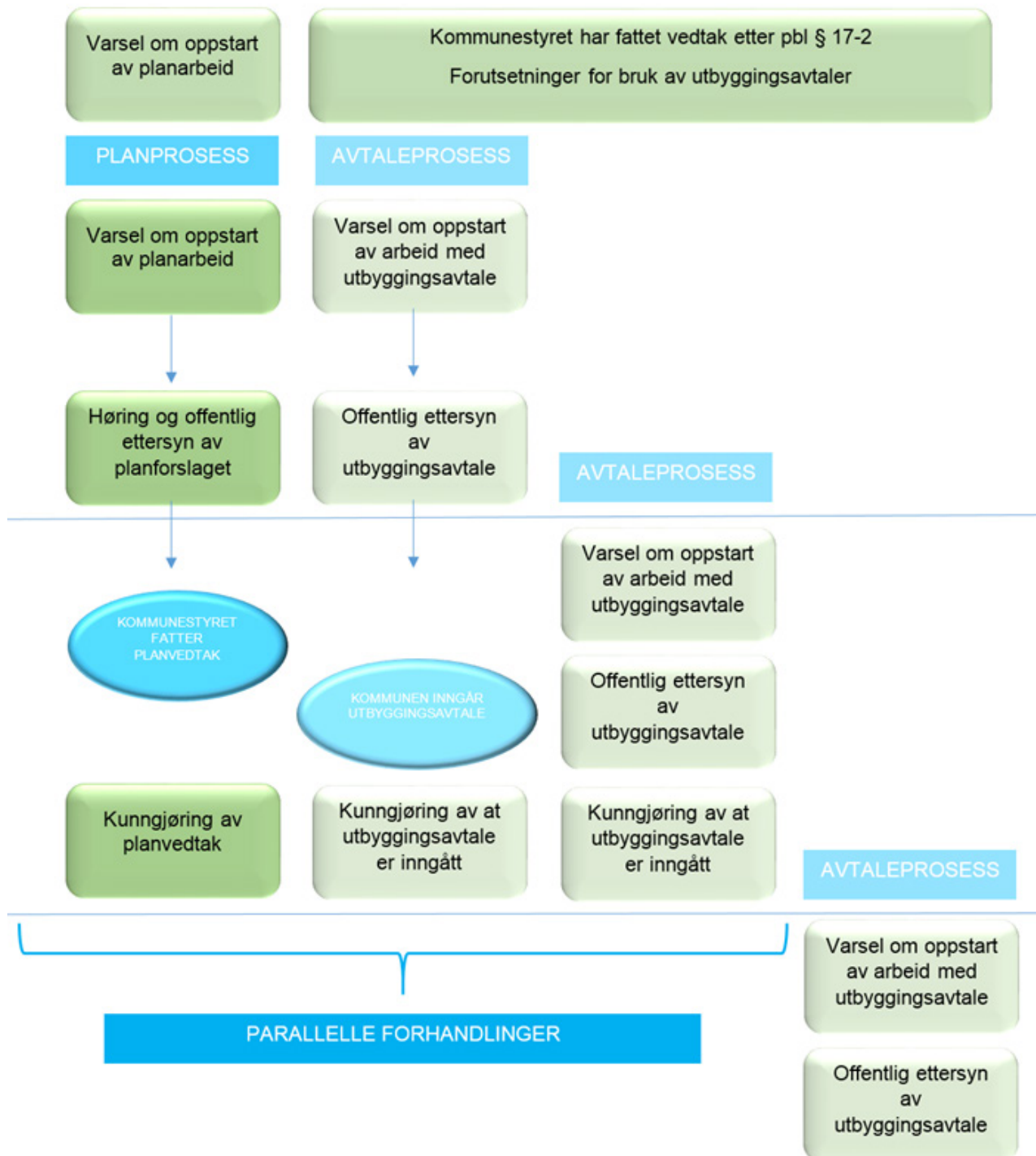


Kilde: Red. Holt, J. (2012). *Planlegging og gjennomføring av reguleringsplaner – HEFTE 2.* (s. 13). Norsk eiendom. Tilgjengelig

fra: <http://www.pblintro.no/pdfs/hefte2.pdf> (hentet 20.04.2014)

VEDLEGG 7

Alternative tidspunkt for fremforhandling av utbyggingsavtaler



Kilde: Fritt etter Kommunal- og regionaldepartementet(2006). Veileder utbyggingsavtaler (s. 29). Tilgjengelig

fra: http://www.regjeringen.no/Upload/KRD/Vedlegg/BOBY/Utbyggingsavtaler/281000-veileder_utbyggingsavtaler_bm2.pdf (hentet 10.01.2014)

VEDLEGG 8

Trinnvis oversikt over faser i et utbyggingsprosjekt



Kilde: Fritt etter Røsnes, A., og Kristoffersen, Ø., (2009). *Eiendomsutvikling i tidlig fase*. Innledning (s. 21). Senter for eiendomsdag.



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Postboks 5003
NO-1432 Ås
67 23 00 00
www.nmbu.no