

# Utbyggingsavtaler i plan- og bygningsloven som finansieringsverktøy

*En komparativ analyse av reglene i kapittel 17 og departementets endringsforslag til plan- og bygningsloven. Vil de foreslåtte endringene avhjelpe rettslige utfordringer ved dagens regler om utbyggingsavtaler?*

Kandidatnummer:

35

Antall ord:

14217



JUS399 Masteroppgave  
Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN  
Stipend mottatt fra kommunal- og distriktsdepartementet

12.12.2022



# Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse .....	2
1 Innledning.....	5
1.1 Temaet for avhandlingen og problemsstilling.....	5
1.2 Nærmere om utbyggingsavtaler .....	5
1.2.1 Hvorfor er utbyggingsavtaler aktuelt?.....	5
1.2.2 Historikk.....	6
1.2.3 Utbyggingsavtaler – vedtak eller avtale? .....	7
1.2.4 Nærmere om pbl. § 17-3 tredje ledd som finansieringsverktøy .....	8
1.2.5 Hvilke «tiltak» er omfattet av pbl. § 17-3 tredje ledd? .....	8
1.3 Avhandlingens fremstilling og bakgrunnen for departementets endringsforslag .....	9
1.4 Departementets endringsforslag.....	10
1.5 Metode og rettskilder som skal benyttes i avhandlingen .....	12
2 Forutberegnelighet .....	14
2.1 Generelt om forutberegnelighet .....	14
2.2 Forutberegnelighet gjennom bruk av forutsetningsvedtak.....	14
2.2.1 Gjeldende rett .....	14
2.2.2 Departementets endringsforslag.....	15
2.2.3 Vil endringen sikre en mer forutberegnelig prosess?.....	15
2.3 Forutberegnelighet gjennom bruk av utbyggingsavtaler.....	16
2.3.1 Gjeldende rett .....	16
2.3.2 Departementets endringsforslag til reglene om utbyggingsavtaler .....	20
2.3.3 Vil de materielle skrankene bli endret?.....	22
2.3.4 Vil rettsliggjøringen sikre en mer forutberegnelig prosess? .....	24
2.4 Forutberegnelighet gjennom bruk av områdemodellen .....	25
2.4.1 Gjeldende rett .....	25
2.4.2 Departementets endringsforslag til ny områdemodell .....	25
2.4.3 Vil områdemodellen sikre en mer forutberegnelig prosess? .....	27
3 Enkel prosess.....	31
3.1 Generelt om enkel prosess.....	31
3.2 Gjeldende rett .....	31
3.3 Prosessen ved bruk av endringene i kapittel 17 .....	31

3.3.1	Departementets endringsforslag.....	31
3.3.2	Er prosessen i henhold til endringene enklere? .....	31
3.4	Proessen ved bruk av områdemodellen .....	32
3.4.1	Departementets endringsforslag.....	32
3.4.2	Er prosessen i henhold til områdemodellen enklere?.....	33
4	Kostnadsfordeling .....	35
4.1	Generelt om kostandsfordeling .....	35
4.2	Vil endringsforslaget sørge for en mer rettferdig kostnadsfordeling? .....	35
4.2.1	Gjeldende rett .....	35
4.2.2	Departementets endringsforslag til kapittel 17.....	36
4.2.3	Departementets endringsforslag til områdemodell .....	36
4.2.4	Vil områdemodellen sørge for en mer rettferdig kostnadsfordeling? .....	36
5	Rettsikkerhetsgarantier .....	38
5.1	Generelt om rettsikkerhetsgarantier.....	38
5.2	Transparent prosess .....	38
5.2.1	Gjeldende rett .....	38
5.2.2	Departementets endringsforslag til kapittel 17.....	38
5.2.3	Departementets endringsforslag til områdemodell .....	39
5.2.4	Medfører områdemodellen en mer transparent prosess?.....	39
5.3	Klageadgang.....	40
5.3.1	Gjeldende rett .....	40
5.3.2	Departementets endringsforslag til kapittel 17.....	40
5.3.3	Medfører endringene i kapittel 17 en bedre rettsikkerhetsgaranti?.....	41
5.3.4	Departementets endringsforslag til ny områdemodell .....	41
5.3.5	Medfører klageadgangen en bedre rettsikkerhetsgaranti?.....	42
6	Domstolskontroll.....	43
6.1	Generelt om domstolskontroll med forvaltningen .....	43
6.2	Domstolskontroll med utbyggingsavtaler .....	43
6.2.1	Gjeldende rett .....	43
6.2.2	Departementets endringsforslag.....	45
6.2.3	Sikrer endringene bedre kontroll? .....	45
6.3	Domstolskontroll med områdemodellen .....	46
6.3.1	Gjeldende rett .....	46

6.3.2	Departementets endringsforslag til ny områdemodell .....	46
6.3.3	Sikrer områdemodellen bedre kontroll? .....	46
7	Konklusjon .....	48
7.1	Oppsummering av mine funn .....	48
7.1.1	Forutberegnelighet .....	48
7.1.2	Enkel prosess .....	49
7.1.3	Kostnadsfordeling .....	49
7.1.4	Rettsikkerhetsgarantier .....	50
7.1.5	Domstolskontroll .....	50
7.2	Avsluttende bemerkninger .....	51
7.2.1	Kan domstolskontrollen med utbyggingsavtaler gå på bekostning av maktfordelingsprinsippet? .....	51
7.2.2	To ulike finansieringsverktøy med to ulike begrunnelser .....	52
7.2.3	Vil de foreslåtte finansieringsverktøyene fungere i praksis? .....	53
	Litteraturliste .....	55

# 1 Innledning

## 1.1 Temaet for avhandlingen og problemsstilling

Temaet for avhandlingen er utbyggingsavtaler i henhold til kapittel 17 i lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).<sup>1</sup> En utbyggingsavtale er i pbl. § 17-1 definert som en avtale mellom kommunen og utbygger eller grunneier<sup>2</sup>, som har sitt grunnlag i kommunens planmyndighet.

Reglene om utbyggingsavtaler som finansieringsverktøy er foreslått endret i høringsnotat I «Forslag til endringer i plan- og bygningsloven om fortetting, transformasjon, utbyggingsavtaler mv».<sup>3</sup> Høringsnotatet foreslår to alternative finansieringsverktøy. Det ene verktøyet er en videreføring av dagens regler om utbyggingsavtaler. Det andre verktøyet er en områdemodell.

Hovedproblemstillingen er om endringene som er foreslått i høringsnotatet vil avhjelpe rettslige utfordringer som hefter ved dagens regulering av utbyggingsavtaler i plan- og bygningsloven kapittel 17.

## 1.2 Nærmere om utbyggingsavtaler

### 1.2.1 Hvorfor er utbyggingsavtaler aktuelt?

I dag benyttes utbyggingsavtaler i all hovedsak til å gjennomføre planbestemmelser og rekkefølgekrav som kommunen fastsetter i kommuneplanens arealdel etter kapittel 11, eller i reguleringsplan etter kapittel 12. Planbestemmelser og rekkefølgekrav inntas for å sørge for at utbyggingsområder er tilstrekkelig opparbeidet før det bygges ut. Planbestemmelser og rekkefølgekrav kan for eksempel gå ut på at det må opparbeides parkområde, lekeplass eller parkeringsplass innenfor et område. Plan- og bygningsloven § 12-7 gir en uttømmende liste med planbestemmelser som kommunen kan benytte seg av i reguleringsplan for å sørge for forsvarlig og helhetlig arealutnyttelse.

---

<sup>1</sup> Forkortet pbl.

<sup>2</sup> Heretter samlebetegnet som utbygger.

<sup>3</sup> Heretter høringsnotat.

Det er særlig reglene om rekkefølgekrav i pbl. § 12-7 nr. 10 som utbygger og kommunen inngår utbyggingsavtaler om.<sup>4</sup> Etter pbl. § 12-7 nr. 10 kan kommunen stille krav til at gjennomføringen av reguleringsplanen må skje i en bestemt rekkefølge. For eksempel kan kommunen stille rekkefølgekrav om at nytt avløpsanlegg må etableres før utbygging av et boligprosjekt iverksettes i området. Rekkefølgekrav resulterer i at området ikke kan bygges ut før visse tekniske infrastrukturtiltak er etablert.<sup>5</sup>

Rekkefølgekrav som ikke er tilstrekkelig etablert, vil i realiteten være et byggeforbud for området rekkefølgekravet gjelder. Formålet med rekkefølgekrav er å sørge for en koordinert og hensiktsmessig utvikling av planområdet. Reguleringsplanen med tilhørende bestemmelser danner grunnlaget for videre utvikling av området. Reglene om rekkefølgekrav og planbestemmelser angir ikke hvem som skal gjennomføre rekkefølgekrav og planbestemmelser.

Reglene i kapittel 17 gir hjemmel til å avtale at andre enn kommunen selv skal stå for finansieringen av rekkefølgekrav som er gitt i reguleringsplan. Det er særlig reglene i plan- og bygningsloven § 17-3 tredje ledd som hjemler utbyggers mulighet til å finansiere infrastrukturtiltak.

## 1.2.2 Historikk

Utbyggingsavtaler har lange tradisjoner i Norge, og utbygger og kommunen inngikk utbyggingsavtaler før reglene ble lovregulert i plan- og bygningsloven.<sup>6</sup> Reglene om utbyggingsavtaler kom først inn i plan- og bygningsloven i 2006. Lovreguleringen var et resultat av et ønske om å begrense kommunen sin mulighet til å «presse frem urimelige avtalevilkår overfor utbygger eller grunneier».<sup>7</sup> Lovforarbeidene resulterte i lovfestede regler om prosessuelle, materielle og personelle skranker for utbyggingsavtaler i plan- og bygningsloven kapittel 17.

---

<sup>4</sup> HR-2021-953-A avsnitt 46, se videre Ness mfl. (2021) s. 279.

<sup>5</sup> Pedersen mfl. (2018) del 1 s. 339.

<sup>6</sup> Pedersen mfl. (2018) del 2 s. 531.

<sup>7</sup> Innst.O.73 (2004-2005) punkt.4.2, se videre Pedersen mfl. (2018) s. 532 og 544.

### 1.2.3 Utbyggingsavtaler – vedtak eller avtale?

Det som skiller utbyggingsavtaler fra alminnelige avtaler og vedtak, er at utbyggingsavtaler må ha «grunnlag i kommunens planmyndighet», jf. pbl. § 17-1. Det er kommunen som planmyndighet som inngår utbyggingsavtaler, og ikke kommunen som privat rettssubjekt. Utbyggingsavtaler må ha grunnlag i vedtatt reguleringsplan, og reglene avgrenses derfor mot rent privatrettslige avtaler mellom utbygger og kommunen. Eksempelvis faller avtaler om overføring av eiendom mellom utbygger og kommunen utenfor reglene i kapittel 17.

En alminnelig avtale kan som utgangspunkt inngås med hvem som helst, om hva som helst og på hvilken som helst måte. Til forskjell har kapittel 17 regler om hvem utbyggingsavtaler kan inngås med, hva det kan inngås utbyggingsavtaler om, og hvordan utbyggingsavtaler skal inngås. Utbyggingsavtaler er et innhugg i det alminnelige prinsippet om avtalefrihet, og kan vanskelig kategoriseres som en rent privatrettslig avtale.<sup>8</sup> Det er heller ikke et alminnelig forvaltningsvedtak, da slike vedtak kjennetegnes av at forvaltningsmyndigheten ensidig gir bestemmelser som får betydning for private personers rettsstilling.<sup>9</sup>

Om utbyggingsavtaler er et vedtak eller en privatrettslig avtale har bidratt til diskusjoner i teorien. Noen forfattere hevder at det er et forvaltningsrettslig vedtak, mens andre mener det må baseres på alminnelige avtalerettslige regler.<sup>10</sup> Etter min mening befinner utbyggingsavtaler seg i grenseland mellom vedtak og alminnelig avtale.<sup>11</sup> Begrunnelsen er at grunnlaget bygger på offentlig myndighet, men det er samtidig en frivillig disposisjon mellom to sterke parter. Reglene i plan- og bygningsloven kapittel 17 tar hensyn til at avtaler skal holdes og er frivillige, samtidig som rettsikkerhetsgarantier ved utøvelse av offentlig myndighet blir ivaretatt med prosessuelle krav til inngåelsen, og muligheten for domstolskontroll med utbyggingsavtaler.

Plan- og bygningsloven § 17-3 regulerer innholdet i utbyggingsavtaler. Første og andre ledd gir kommunen kompetanse til å presisere krav eller vilkår som allerede er stilt i reguleringsplanen. Første ledd gir uttrykk for at det bare kan inngås avtaler om forhold som kommunen «har gitt bestemmelser om i arealdelen til kommuneplan eller reguleringsplan».

---

<sup>8</sup> Giertsen (2021) s. 6 og s. 7.

<sup>9</sup> Se definisjonen av «vedtak» i henhold til forvaltningsloven § 2.

<sup>10</sup> Holt mfl. (2019) s. 163.

<sup>11</sup> Dette utgangspunktet ble også lagt til grunn i forarbeidene da utbyggingsavtaler ble lovfestet i 2006, jf. ot.prp.nr.22 (2004-2005) s. 53 og 69.



Ordlyden tilsier at utbyggingsavtaler må bygge på en vedtatt plan, og dette er til hinder for at kommunen kan forhåndsbinde sin kompetanse.<sup>12</sup>

Kommunen kan etter andre ledd gi bestemmelser av boligsosial karakter. For eksempel krav til universell utforming, eller bestemmelser som gir kommunen forkjøpsrett til boliger. Forkjøpsrett forutsetter at kommunen betaler markedspris. Utbygger kan ikke påta seg finansiering av tiltak etter første og andre ledd, og det er tredje ledd som åpner opp for å inngå en avtale hvor utbygger påtar seg å finansiere offentlig infrastruktur.

#### **1.2.4 Nærmere om pbl. § 17-3 tredje ledd som finansieringsverktøy**

Det følger av pbl. § 17-3 tredje ledd at

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

Regelen i tredje ledd legger opp til en tredelt vurdering, hvor behov, tilknytning og forholdsmessighet må tas i betraktning. Jeg kommer nærmere tilbake til vilkårene under punkt 2.3.1. Innledningsvis er det tilstrekkelig å nevne at nødvendighetsvilkåret innebærer at når et infrastrukturtiltak er tilstrekkelig opparbeidet, er det ikke lenger mulig å inngå en utbyggingsavtale om finansiering av infrastrukturtiltaket.

#### **1.2.5 Hvilke «tiltak» er omfattet av pbl. § 17-3 tredje ledd?**

Paragraf 17-3 tredje ledd hjemler utbyggingsavtaler som omhandler «tiltak». Ordlyden kan forstås som noe som skjer eller blir iverksatt. Ut over dette gir ikke ordlyden veiledning. I pbl. § 1-6 er ordlyden «tiltak» definert som «riving, endring (...) andre tiltak knyttet til bygninger, konstruksjoner (...) samt terrenginngrep og opprettelse og endring av eiendom». Definisjonen gir anvisning på at det er tale om fysiske tiltak på området eller bygningsmassen som omfattes. For å sikre at reglene om utbyggingsavtaler var fleksible og tilpassningsdyktige,

---

<sup>12</sup> Ordlyden er ikke til hinder for at utbygger forplikter seg *før* kommunen har vedtatt bindende reguleringsplan.

ønsket ikke lovgiver en uttømmende liste over infrastrukturtiltak i lovteksten.<sup>13</sup> Ordlyden tiltak forstås vidt, og kan omfatte nærmest all offentlig infrastruktur.

I praksis skilles det mellom sosial infrastruktur og teknisk infrastruktur. Teknisk infrastruktur kan for eksempel være vei, fortau, grøntarealer, park, turløype, parkeringsplass, trikkestopp og lekeplass. Ordlyden «tiltak» omfatter teknisk infrastruktur.

I byggesaksforskriften (SAK 10) § 18-1 er det inntatt et absolutt forbud mot finansiering av sosial infrastruktur, herunder barnehage, skole og andre tiltak som kommunen har en lovfestet plikt til å skaffe til veie.

### **1.3 Avhandlingens fremstilling og bakgrunnen for departementets endringsforslag**

Temaet for punkt 2 er forutberegnelighet. Innvendingene til dagens regler knytter seg blant annet til at reglene ikke er egnet til å gi utbygger og kommunen tilstrekkelig forutberegnelighet i eiendomsutviklingen. Noen av utfordringene som fremheves er at reglene er skjønnsmessige, og endelig informasjon om infrastruktur og tilhørende kostnad kommer sent i prosessen. I denne delen av oppgaven presenterer jeg hvordan reglene om utbyggingsavtaler er i dag og departementets endringsforslag<sup>14</sup> til kapittel 17 og ny områdemodell. Jeg skal drøfte om endret bruk av forutsetningsvedtak, endringer i reglene om utbyggingsavtaler og forslaget til ny områdemodell kan sikre en mer forutberegnelig prosess.

Temaet for punkt 3 er enkel prosess. Utbyggingsavtaler blir benyttet i stort omfang, og muliggjør at også kommuner med svak økonomi kan realisere arealplaner. Utbyggingsavtaler er en mulighet for utbygger til å fremskynde eiendomsutviklingen ved å selv påta seg kostnaden til infrastruktur. En innvending mot dagens regler er blant annet at reglene er skjønnsmessige, og utbygger og kommunen må forberede seg på tid- og ressurskrevende forhandlingsprosesser. I denne delen av oppgaven skal jeg presentere forhandlingsprosessen slik den er i dag, og presentere departementets endringsforslag til reglene om

---

<sup>13</sup> Ot.prp.nr.22 (2004-2005) s. 33 og s. 66.

<sup>14</sup> Begrepet «endringsforslag» benyttes i avhandlingen som betegnelse på departementet sitt forslag til endringer i kapittel 17 og forslag til ny områdemodell i høringsnotatet.

utbyggingsavtaler og ny områdemodell. Jeg skal drøfte om departementets endringsforslag til utbyggingsavtaler og områdemodell vil gi utbygger og kommunen en enklere prosess.

Temaet for punkt 4 er kostnadsfordeling. Dagens utforming av reglene medfører at utbygger A taktisk kan vente med å bygge ut egen eiendom til nødvendig infrastruktur er tilstrekkelig etablert av utbygger B eller kommunen. Konseptet omtales ofte som gratispassasjerproblematikken. Problemet med gratispassasjerer er en av begrunnelsene bak departementets endringsforslag. I denne delen av oppgaven skal jeg presentere hvordan reglene om utbyggingsavtaler fordeler kostnadene til infrastruktur, og hvordan endringsforslaget om utbyggingsavtaler og ny områdemodell fordeler kostnadene. Jeg skal drøfte om endringene i kapittel 17 og ny områdemodell medfører en mer rettferdig kostnadsfordeling.

Temaet for punkt 5 er rettsikkerhetsgarantier. Reglene om utbyggingsavtaler er skjønsmessige, og en del av regelverket knytter seg til myndighetsutøvelse. For å sikre at utbygger ikke blir utsatt for urimelig press fra kommunen, er det viktig at reglene har rettsikkerhetsgarantier. I denne delen av oppgaven skal jeg presentere hvilke rettsikkerhetsgarantier som følger gjeldende rett, og hvilke rettsikkerhetsgarantier som følger departementets endringsforslag. Jeg skal drøfte om endringsforslaget gir utbygger bedre rettsikkerhetsgarantier, herunder transparent prosess og klageadgang.

Temaet for punkt 6 er domstolskontroll. Utbyggingsavtaler er dels myndighetsutøvelse, dels privat avtale. Den foreslåtte områdemodellen er i sin helhet underlagt forvaltningsmyndighet. For å sikre at kommunen ikke utnytter sin posisjon er det viktig at domstolen kan overprøve forvaltningen. I denne delen av oppgaven skal jeg presentere utgangspunktet for domstolens kontroll med utbyggingsavtaler slik reglene er i dag. Videre skal jeg presentere hvordan domstolskontrollen er foreslått i endringsforslaget. Jeg skal drøfte om endringene til kapittel 17 og områdemodellen sikrer bedre kontroll.

Under punkt 7 vil jeg presentere mine funn gjennom avhandlingen. Avslutningsvis vil jeg komme med noen bemerkninger til det jeg har funnet ut gjennom avhandlingen.

## **1.4 Departementets endringsforslag**

Endringsforslaget går ut på en presisering av nåværende regler i kapittel 17. I tillegg er det foreslått et alternativt finansieringsverktøy, en områdemodell som skal inntas som en hensynssone i kapittel 11 eller 12. Det er verdt å merke seg at dersom kommunen velger å innføre en områdemodell, så kan ikke kommunen i ettertid benytte seg av reglene om utbyggingsavtaler for tilsvarende område. Det ene verktøyet utelukker det andre.<sup>15</sup>

I motsetning til en utbyggingsavtale som er en gjensidig disposisjon, vil områdemodellen være et ensidig vedtak som baserer seg på kommunens kompetanse som planmyndighet. Områdemodellen gir kommunen myndighet til å *pålegge* utbygger kostnader, til sammenligning med utbyggingsavtaler, hvor utbygger kan *påta* seg kostnader til infrastruktur.

Departementets endringsforslag innebærer at kommunen i fremtiden skal kunne velge mellom å bruke områdemodellen eller utbyggingsavtaler når kommunen skal dele finansiering av teknisk infrastruktur med utbygger.

For oversiktens skyld presenteres ordlyden til den foreslåtte områdemodellen, samt de foreslåtte endringene til pbl. § 17-3 tredje ledd, som er foreslått i ny § 17-4.

Den foreslåtte områdemodellen inntas i ny § 11-8a femte og sjette ledd.

«Det kan gis bestemmelser til slike soner om at grunneier eller utbygger ved tiltak som nevnt i § 20-1 bokstav a, b og d skal bidra til finansieringen av nødvendig infrastruktur for gjennomføring av reguleringsplan, jf. §§ 11-8 b til 11-8 e. Slike bestemmelser kan gjelde for inntil 20 år. Det kan ikke kreves finansieringsbidrag til infrastruktur som nevnt i § 17-9.

Gis det bestemmelser etter femte ledd, skal det også gis bestemmelser om

- a) type, omfang, kvalitet og standardnivå på infrastrukturen
- b) kostnadsestimat for infrastrukturen
- c) fordelingsnøkkelen for kostnadene mellom eiendommene i sonen
- d) kostnadsrammene, eller fordeling av kostnadsbidragets størrelse gjennom faste satser eller som en prosentvis andel av kostnadene, og justering av kostnadene over tid i tråd med kostnadsutviklingen for infrastrukturen
- e) at innbetaling av kostnadsbidrag ikke skal anses som hel eller delvis oppfyllelse av eventuelle rekkefølgekrav knyttet til infrastrukturen, jf. § 11-8 e andre ledd

---

<sup>15</sup> Høringsnotat s. 115 og 147.

f) når betalingsforpliktelsen skal opphøre.»

Departementet foreslår å flytte de materielle skrankene for utbyggingsavtaler til pbl. § 17-4.

«En utbyggingsavtale kan inneholde bestemmelser om

- a) at grunneier skal besørge eller helt eller delvis bekoste infrastruktur som følger av eller er nødvendige for gjennomføringen av en arealplan
- b) forskuttering av kommunale tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av en arealplan
- c) antallet boliger i et område, største og minste boligstørrelse, og nærmere krav til bygningers utforming der det er hensiktsmessig
- d) at kommunen eller andre skal ha fortrinnsrett til å kjøpe en andel av boligene til markedspris.

Utbyggingsavtaler kan ikke gjelde infrastrukturtiltak som er tilstrekkelig etablert, eller kostnader til drift eller andre administrative kostnader i forbindelse med utbyggingen.

For bidrag etter første ledd bokstav a gjelder følgende rammer:

- a) Infrastrukturen skal direkte tjene eiendommen som bebygges
- b) Bidraget skal ikke overstige den belastningen infrastrukturen får som følge av utbyggingen på eiendommen.

Der kommunen bidrar til gjennomføring av arealplanen, kan dette hensyntas ved fastsetting av private bidrag.»

## **1.5 Metode og rettskilder som skal benyttes i avhandlingen**

Gjennom avhandlingen skal det foretas en komparativ analyse av reglene om utbyggingsavtaler i plan- og bygningsloven kapittel 17, sett opp mot høringsnotatet.

Hovedfokuset er om endringsforslaget løser de rettslige utfordringene ved dagens regler som ble presentert under punkt 1.3. Det vil være et særlig fokus på regelen i pbl. § 17-3 tredje ledd, sett opp mot ny pbl. § 17-4, og den foreslåtte områdemodellen.

Utgangspunktet for å klarlegge dagens regler er plan- og bygningsloven av 2008 med tilhørende rettskilder. Ot.prp.nr.22 (2004-2005) ledet frem til lovendringene i 2006. Siden reglene i loven fra 2008 er en direkte videreføring av loven fra 1985, vil forarbeidet få en

særlig sentral plass når reglene skal tolkes.<sup>16</sup> Departementets uttalelser i NOU 2003:24 er også viktig for forståelsen av kapittel 17. Av rettspraksis er det særlig tre avgjørelser som har betydning. Det er HR-2021-953-A (Mortensrud), HR-2021-2364-A (Sunnfjord) og LB-2019-135254 (Entra)<sup>17</sup>.

Høringsnotatet vil være den sentrale rettskilden når departementets forslag blir presentert i oppgaven. Det presiseres at det er et endringsforslag, og det er ikke vedtatt per desember 2022. Hvordan reglene vil bli i praksis er vanskelig å forutse, og forståelsen baserer seg på den informasjonen som er gitt i høringsnotatet.

---

<sup>16</sup> Ot.prp.nr.45 (2007-2008) s. 306.

<sup>17</sup> Høyesterett avviste anken i HR-2021-1142-U.

## 2 Forutberegnelighet

### 2.1 Generelt om forutberegnelighet

Forutberegnelighet i eiendomsutvikling innebærer at utbygger kan forutse hvilke kostnader de kan påta seg for å sørge for at utbyggingsområdet blir tilstrekkelig opparbeidet og byggeklart. Kostnader til infrastruktur kan vise seg å være betydelige, og det er essensielt for utbygger å medregne kostnaden når det blir vurdert om et utbyggingsprosjekt er realiserbart.

For å sikre tilstrekkelig forutberegnelighet vil det være ønskelig å få kunnskap om nødvendig infrastruktur så tidlig som mulig i prosessen. Samtidig som tidspunktet er viktig, vil også påliteligheten av informasjonen være viktig for at utbygger skal vurdere om byggeprosjektet er realiserbart. For kommunen vil forutberegnelighet være knyttet mot spørsmålet om infrastrukturen som vedtas i reguleringsplanen, kan sikres finansiert av utbygger.

### 2.2 Forutberegnelighet gjennom bruk av forutsetningsvedtak

#### 2.2.1 Gjeldende rett

Kommunen plikter etter pbl. § 17-2 å vedta forutsetningsvedtak før partene kan inngå en bindende utbyggingsavtale. Ordlyden «kommunestyret selv» tilsier at kompetansen ikke kan delegeres, og delegeringsforbudet sikrer demokratisk legitimitet bak kommunens arealprioriteringer. Forutsetningsvedtaket skal gi utbygger en klar forståelse av hvilke elementer som kan inngå i en utbyggingsavtale, og hensynet bak bestemmelsen er å sikre forutberegnelighet for utbygger.<sup>18</sup> Et forutsetningsvedtak er ikke rettslig bindende for kommunen.

Praktiske eksempler viser at det i dag stilles beskjedne krav til innholdet i et forutsetningsvedtak.<sup>19</sup> Dagens forutsetningsvedtak er vage og intetsigende. Det er tilstrekkelig

---

<sup>18</sup> Ot.prp.nr. 63 (2004-2005) s. 64.

<sup>19</sup> Forutsetningsvedtak fra Oslo kommune på side 31: <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/1374702-1599727170/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Politikk/Kommuneplan/Tidligere%20kommuneplandokumenter/Kommuneplan%202015%2C%20del%202%3A%20Juridisk%20arealdel.pdf> (lest 19. oktober 2022)

at det inntas en setning om at utbygger må forvente å forhandle om en utbyggingsavtale før han kan bygge ut. Bergen kommune har for eksempel et forutsetningsvedtak som i all hovedsak er en opplisting av reglene i kapittel 17.<sup>20</sup> Forutsetningsvedtaket er ofte truffet lenge før partene forhandler om utbyggingsavtaler, også før det vedtas detaljreguleringsplan. Selv om forutsetningsvedtak er ment å skulle gi partene en mulighet til å komme med sine synspunkt, er det ikke slik forutsetningsvedtak fungerer i praksis etter gjeldende rett. Utbygger vil ikke finne ut hvilke konkrete infrastrukturtiltak som kreves, og det er heller ikke angitt et kostnadsestimert i forutsetningsvedtaket.

## **2.2.2 Departementets endringsforslag**

Departementet ønsker å intensivere bruken av forutsetningsvedtak for å øke forutberegneligheten ved bruk av utbyggingsavtaler. Bestemmelsen flyttes til ny pbl. § 17-3, og får overskriften «forutsigbarhetsvedtak for utbyggingsavtaler». Målet er å tydeliggjøre funksjonen bak vedtaket.<sup>21</sup>

I tillegg vil endringsforslaget presisere innholdet i forutsetningsvedtaket. Etter ny pbl. § 17-3 må kommunen tydeliggjøre hvilke infrastrukturtiltak som vil være aktuelt innenfor et område. For eksempel må forutsetningsvedtaket si noe om kommunen forventer opparbeidelse av vei, avløp eller parkområde. Kjernen er at kommunen kommuniserer sine forventninger og prioriteringer til utbygger så tidlig som mulig i prosessen. Departementet viderefører forutsetningen om at forutsetningsvedtak ikke er rettslig bindende.

## **2.2.3 Vil endringen sikre en mer forutberegnelig prosess?**

Presiseringen vil tydeliggjøre hvilken informasjon kommunen må ta med i forutsetningsvedtaket. Når formålet kommer tydelig frem i overskriften blir det en påminnelse om hva forutsetningsvedtak faktisk skal bidra til, og det kan bidra til at kommunen skjerper egen praksis. En moderat konkretisering av innholdet i et forutsetningsvedtak vil være tilstrekkelig for å sørge for en mer forutberegnelig prosess sammenlignet med dagens praksis.

---

<sup>20</sup> Forutsetningsvedtak fra Bergen kommune: <https://www.bergen.kommune.no/politikere-utvalg/api/fil/bk360/1843490/Innstilling-vedtak-Prinsippvedtak-Forutsetning-for-bruk-av-utbyggingsavtaler-forutsigbarhetsvedtak-> (lest 19. oktober 2022)

<sup>21</sup> Høringsnotat s. 150.



Forutsetningsvedtak kan påklages siden det er et vedtak etter forvaltningsloven § 2. Presiseringene som er foreslått vil gi et klageorgan et tydelig vurderingstema som egner seg for overprøving. I en klagerunde er det kommunens begrunnelse som blir vurdert. Tydeligere vurderingstema vil gi kommunen et incentiv til å vedta et mer informativt forutsetningsvedtak, slik at vedtaket ikke står i fare for å bli kjent ugyldig i en klagerunde.

Hvorvidt endringen faktisk medfører en mer forutberegnelig prosess er opp til kommunen sin praksis, og eventuelt hvor strengt et klageorgan vurderer innklagde forutsetningsvedtak. Endringene som er foreslått er ikke en helomvending, og på et så tidlig tidspunkt som forutsetningsvedtak fattes, er det vanskelig å si noe konkret om nødvendigheten av infrastrukturtiltak og tilhørende kostnader.

Forutsetningsvedtak er ikke bindende, og kommunen kan endre forutsetningsvedtaket når de mener det ikke lenger passer. Det er begrenset hvor stor forutberegnelighet et forutsetningsvedtak kan yte til partene. Selv etter en presisering vil ikke et forutsetningsvedtak gi partene en garanti for hvilke tiltak som vil inngå i utbyggingsavtalen, og heller ikke tilhørende kostnader.

## **2.3 Forutberegnelighet gjennom bruk av utbyggingsavtaler**

### **2.3.1 Gjeldende rett**

Plan- og bygningsloven § 17-3 tredje ledd åpner opp for at grunneier eller utbygger kan påta seg å «besørge eller helt eller delvis bekoste» et infrastrukturtiltak. Bestemmelsen gir uttrykk for de materielle skrankene for utbyggingsavtaler.

Som nevnt under punkt 1.2.1 er det rekkefølgekrav i henhold til pbl. § 12-7 nr. 10 som utbygger og kommunen inngår utbyggingsavtaler om. Ved å påta seg kostnadene til nødvendig infrastruktur, og dermed oppfylle rekkefølgekravet, kan utbygger fremskynde igangsettelsen av utbyggingsprosjektet sitt. Hensynet bak lovreguleringen av utbyggingsavtaler var å forhindre at utbygger påtar seg urimelige avtalevilkår. Samtidig var

det viktig å beholde et fleksibelt finansieringsverktøy som svarer til kompleksiteten i utbyggingsprosjektene.<sup>22</sup>

At utbygger kan «besørge eller helt eller delvis bekoste» tilsier at bestemmelsen legger opp til to alternative finansieringsmetoder. For eksempel kan utbygger selv påta seg å bygge lekeplassen, og på den måten besørger utbygger tiltaket. Alternativt bidrar utbygger med et kontantbidrag til kommunen som oppfører lekeplassen. Utbygger er ikke pliktet til å finansiere hele tiltaket, jf. ordlyden «delvis». Dersom utbygger ønsker å bygge ut i tilfeller hvor utbygger delvis har finansiert rekkefølgekravet, må utbygger søke om dispensasjon fra den resterende delen av rekkefølgekravet etter pbl. § 19-2. Det er vanlig at utbygger bare yter delvis finansiering, og kommunen bør gi utbygger dispensasjon i slike tilfeller.<sup>23</sup>

Partene i en utbyggingsavtale vil mene at kravene til nødvendighet og forholdsmessighet skaper mest hodebry i forhandlingene om utbyggingsavtaler. Illustrerende er spørsmålet i Entra-saken.

I forbindelse med utbyggingen av Tullinkvartalet i Oslo sentrum, inngikk utbygger Entra to utbyggingsavtaler med Oslo kommune om finansiering av to infrastrukturtiltak. Det ene tiltaket var bidrag til en sykkelsti cirka ett minutt fra kvartalet. Det andre tiltaket var et trikkestopp langs kvartalet. Tvisten gjelder gyldigheten av utbyggingsavtalene og gyldigheten av rekkefølgekravene.

Utbygger Entra anførte at infrastrukturtiltakene de påtok seg i utbyggingsavtalene ikke oppfylte vilkårene til nødvendighet og forholdsmessighet. Tingretten og lagmannsretten kom til ulike resultat, og illustrerer at vurderingene i praksis er uforutsigbare.<sup>24</sup> Nedenfor skal jeg presentere de rettslige vilkårene slik de er å forstå i dag.

Det første vilkåret er at utbygger bare kan påta seg å finansiere tiltak som er «nødvendige for gjennomføringen av planvedtaket». En alminnelig tolkning av ordlyden tilsier at utbyggingen må være en betingelse for infrastrukturtiltaket. Merknadene til bestemmelsen presiserer nødvendighetsvilkåret slik at tiltaket må ha saklig sammenheng med gjennomføringen av utbyggingen, og at utbyggingen er den direkte foranledningen for behovet for ytelsen.<sup>25</sup>

---

<sup>22</sup> Ot.prp.nr.22 (2003-2004) s. 7.

<sup>23</sup> Illustrerende er Entra-saken, hvor utbygger Entra skulle bidra med 40.1 millioner av den samlede kostnaden på 500 millioner.

<sup>24</sup> Se LB-2019-135154 og TOSLO-2018-132587

<sup>25</sup> Ot.prp.nr.22 (2004-2005) s. 65 og NOU 2003:24 s. 171.

Merknadene til nødvendighetsvilkåret forstås slik at vilkåret deles i et tilknytningskrav og et behovskrav.<sup>26</sup>

Tilknytningskravet forstås slik at det må være saklig sammenheng mellom tiltaket og utbyggingsprosjektet. Illustrerende er at utbygger av et kontorbygg ikke kan påta seg å finansiere en lekeplass. Sluttbrukeren av kontorbygget vil ikke ha en saklig tilknytning til lekeplassen.<sup>27</sup> Det må være naturlig at utbyggingsprosjektet kommer til å benytte seg av infrastrukturtiltaket.

I Entra-saken påpekte lagmannsretten at geografisk tilknytning ikke er avgjørende, men at det vil være et moment i vurderingen.<sup>28</sup> Selv om sykkeltiltaket i Entra-saken ikke lå direkte til utbyggingstomten, påpekte lagmannsretten at det tok cirka ett minutt å sykle fra utbyggingsområdet til den omtvistede strekningen. Retten mente at det var tilstrekkelig tilknytning mellom Tullinløkka og sykkelveien.

Behovskravet forstås slik at det må være relevant sammenheng mellom ytelsen og planens innhold. Kravet er utpenslet i merknadene til kapittel 17 hvor lovgiver uttaler at infrastrukturtiltaket skal tjene en interesse i området, eller avbøte en skade eller ulempe som følger av den konkrete utbyggingen.<sup>29</sup> Spørsmålet blir hvilke infrastrukturtiltak det vil være bruk for i området som følge av den konkrete utbyggingen. For eksempel kan utbygger av et boligkompleks påta seg infrastrukturtiltak som park, turløype, avløpsanlegg eller parkeringsplass. Motsatt, et kontorbygg utløser ikke et behov for en lekeplass. Tiltaket kan også gå ut på for eksempel et overvannsanlegg eller støyskjerming. Det er ikke et krav at infrastrukturtiltaket eksklusivt vil bli benyttet av utbyggingsprosjektet for å oppfylle behovskravet.

Behovskravet er presisert i Mortensrud-saken.<sup>30</sup> Saken gjelder gyldigheten av rekkefølgekrav i henhold til pbl. § 12-7 nr. 10, men har betydelig vekt for tolkningen av pbl. § 17-3 tredje ledd.<sup>31</sup> I Mortensrud-saken var det uenighet om et rekkefølgekrav som omhandlet oppgradering av en turvei i nærheten av planområdet. Utbygger Selvaag mente at

---

<sup>26</sup> Se videre Pedersen mfl. (2018) s. 542 og Veileder for utbyggingsavtaler s. 18.

<sup>27</sup> Se videre Pedersen mfl. (2018) s. 540.

<sup>28</sup> LB-2019-135154.

<sup>29</sup> Ot.prp.nr.22 (2004-2005) s. 66.

<sup>30</sup> HR-2021-953-A.

<sup>31</sup> Se HR-2021-2364-A avsnitt 37.

rekkefølgekravet ikke var gyldig. Saken aktualiserte spørsmålet om sumvirkninger kunne utløse behovskravet.

Med sumvirkninger menes den samlede belastningen av utbygging generelt, og ikke utbyggingen på den konkrete eiendommen. I avsnitt 59 uttaler Høyesterett at behovet må ses i sammenheng med eksisterende bebyggelse og infrastruktur, og det kan være tilstrekkelig at det samlet sett er et behov for infrastrukturtiltak.<sup>32</sup> Uttalelsen leses slik at sumvirkninger kan oppfylle behovskravet i pbl. § 17-3 tredje ledd.

Nødvendighetskravet i vid forstand kan ikke begrunnes med fiskale hensyn.<sup>33</sup> Begrunnelsen er at kommuner med svak økonomi ikke skal tvinge utbygger til å påta seg infrastrukturtiltak som kommunen ønsker, men ikke har økonomi til å finansiere selv.<sup>34</sup>

Det andre vilkåret er at tiltaket som utbygger påtar seg må stå i «rimelig forhold til utbyggingens art og omfang» og «kommunens bidrag til gjennomføringen av planen og forpliktelsen etter avtalen». Kostnadene må «stå i forhold til den belastning den aktuelle utbyggingen påfører kommunen». Vilkåret gir utrykk for en forholdsmessighetsvurdering, og skal angi den kvantitative rammen av infrastrukturtiltaket. Man kan for eksempel komme til at det er rimelig at utbygger skal finansiere en sykkelsti. Et ytterligere spørsmål blir om det er rimelig at utbygger må finansiere hele sykkelstien, eller bare deler av den.

Det første aspektet ved forholdsmessighetsvurderingen er at bidragets størrelse må stå i rimelig forhold til utbyggingens art og omfang og utbyggingens belastning på infrastrukturen. I dette ligger det at utbyggingens karakter skal inngå i vurderingen av hva som er rimelig. For eksempel vil utbygger av 300 boliger kunne påta seg et større bidrag sammenlignet med utbyggeren av 30 boliger. Dette står i sammenheng med tiltakets belastning på infrastrukturen, og det er naturlig at prosjektet med 300 boliger vil belaste infrastrukturen i større grad sammenlignet med 30 boliger.

Det andre aspektet ved forholdsmessighetsvurderingen er at kommunen kan øke rommet for utbygger sitt bidrag ved å selv bidra med privatrettslig ytelse.<sup>35</sup> For eksempel kan kommunen bidra til at utbyggers kostnader til infrastruktur ikke belastes med merverdiavgift. Synspunktet

---

<sup>32</sup> Utgangspunktet er fulgt opp i HR-2021-2364-A.

<sup>33</sup> Se NOU 2003:24s. 171, fulgt opp i HR-2021-2364-A.

<sup>34</sup> Se videre HR-2021-2364-A avsnitt 40 og SOM-2015-1194.

<sup>35</sup> Ot.prp.nr.22 (2004-2005) s. 67.

er at jo nærmere en privatrettslig avtale utbyggingsavtalen kommer, jo mindre behov er det for skranker som skal sikre utbygger mot urimelige avtalevilkår. Skrankene vil yte mindre motstand i tilfeller hvor kommunen sitt bidrag er betydelig.

Et uavklart spørsmål er om sumvirkninger kan få betydning for forholdsmessighetskravet. Ordlyden i tredje ledd trekker i retning av at det er den aktuelle utbyggingen som er avgjørende, og at det ikke kan legges vekt på den samlede belastningen. I Mortensrud-saken vurderte Høyesterett spørsmålet opp mot nødvendighetskriteriet, og tok ikke stilling til om sumvirkninger kan få betydning for forholdsmessighetskriteriet. Spørsmålet syns ikke være vurdert i teorien.

Plan- og bygningsloven § 17-4 femte ledd oppstiller et forbud mot å inngå utbyggingsavtaler før bindende reguleringsplan er vedtatt. Regelen er gitt av hensyn til at kommunen ikke kan forhåndsbinde kompetansen sin. Utbygger og kommunen inngår utbyggingsavtaler etter at bindende reguleringsplan er vedtatt av kommunestyret.

### **2.3.2 Departementets endringsforslag til reglene om utbyggingsavtaler**

De materielle skrankene for utbyggingsavtaler er foreslått flyttet til ny pbl. § 17-4. Første ledd bokstav a åpner opp for at «grunneier» kan påta seg å besørge eller helt eller delvis bekoste infrastruktur som «følger av eller er nødvendige for gjennomføringen av en arealplan». Departementet viderefører forståelsen av infrastrukturtiltak, og beskrivelsen av «tiltak» under punkt 1.2.5 vil fortsatt være relevant etter de foreslåtte endringene.<sup>36</sup>

At ordlyden bare angir «grunneier» er etter departementets mening uten betydning. Ordlyden skal forstås som den parten som skal stå for utbyggingen, det være seg utbygger eller grunneier.<sup>37</sup>

Ordlyden «følger av eller er nødvendige for gjennomføringen av arealplan» viderefører nødvendighets- og forholdsmessighetsvilkåret. Endringsforslaget medfører en rettsliggjøring av forholdsmessighets- og nødvendighetsvilkåret i pbl. § 17-4 tredje ledd bokstav a og b. Rettsliggjøringen i tredje ledd bokstav a og b skal sørge for at utbygger ikke påtar seg urimelige avtalevilkår i en utbyggingsavtale, og at kommunen ikke legger de materielle

---

<sup>36</sup> Høringsnotat s. 153.

<sup>37</sup> Høringsnotat s. 202.

skrankene for utbyggingsavtaler på strekk. Presiseringen skal sørge for at vilkårene får den vekten de var ment å ha da utbyggingsavtaler ble lovregulert i 2006.<sup>38</sup>

Bokstav a gir uttrykk for at infrastrukturen «skal direkte tjene eiendommen som bebygges». Ordlyden indikerer en stram vurdering av tilknytnings- og behovsvurderingen.

For behovsvurderingen mener departementet at utbygger og kommunen kan inngå utbyggingsavtaler om tiltak som tjener interessen ved eiendommen og tiltak som avhjelper ulemper eller skader som følger av utbyggingen. Et moment i vurderingen vil være om utbyggingen vil ha nytte av infrastrukturtiltaket. For eksempel om en vei er nødvendig for at sluttbrukerne av et utbyggingsprosjekt kommer til og fra eiendommen, eller om veien kun avhjelper gjennomgangstrafikk. Behovsvurderingen vil i stor grad bero på en konkret planfaglig og politisk vurdering.

Departementet tar opp spørsmålet om sumvirkninger er et moment i behovsvurderingen. Høringsnotatet viser til spørsmålet som var oppe for Høyesterett i HR-2021-953-A (Mortensrud). Som gjennomgått under punkt 2.4.1 kom Høyesterett til at utbygger og kommunen kan legge vekt på sumvirkninger når de skal vurdere om det er behov for infrastrukturtiltak.<sup>39</sup> Rettstilstanden er ment videreført.

For tilknytningsvurderingen mener departementet at det skal være et strengt krav til sammenheng mellom infrastrukturtiltaket og utbyggingen. Vurderingen er konkret, og den vil bero på typen infrastruktur og nærheten til utbyggingseiendommen.<sup>40</sup> For eksempel vil det ikke være tilstrekkelig at tiltaket kan tenkes å benyttes av sluttbrukeren til utbyggingseiendommen. Det poengteres også at kravet til sammenheng er ment å være strengere for utbyggingsavtaler sammenlignet med den foreslåtte områdemodellen.<sup>41</sup> Sammenhengen skal være synlig og konkret. For eksempel kan utbygger av et hytteområde påta seg å finansiere en turløype som går gjennom utbyggingsområdet. Dersom turløypen ligger langt fra utbyggingsområdet er ikke tilknytningskravet lenger oppfylt.

---

<sup>38</sup> Se ot.prp.nr.22 (2003-2004) s. 7 og videre i høringsnotat s. 153.

<sup>39</sup> Høringsnotat s. 153.

<sup>40</sup> Ibid.

<sup>41</sup> Høringsnotat s. 155.

Et annet eksempel er en rundkjøring. Dersom eiendommens avkjørsel er tilknyttet rundkjøringen, vil tilknytningskravet være oppfylt. Motsatt, dersom rundkjøringen bare skal sikre gjennomgangstrafikk vil ikke tilknytningskravet være oppfylt for eiendommen.

Bokstav b gir uttrykk for at bidraget ikke skal «overstige den belastningen infrastrukturen får som følge av utbyggingen på eiendommen». Ordlyden gir uttrykk for en forholdsmessighetsvurdering, og vurderingstemaet er knyttet til den belastningen infrastrukturen får som følge av utbyggingen på eiendommen. Det er en snever vurdering, og presiseringen gir klare rammer for omfanget av bidraget som utbygger kan påta seg i en utbyggingsavtale.

Departementet mener at betalingsforpliktelsen skal knyttes direkte opp mot utbyggingen, og skal ikke være en generell beskatning. Presiseringen i bokstav b er ment å tydeliggjøre forholdsmessighetsvurderingen, men er ikke ment å endre gjeldende rett.<sup>42</sup>

Vurderingen vil i stor grad bero på estimerer eller anslag av sluttbrukers antatte atferd. Slik er det også etter gjeldende rett. Departementet påpeker at det er en konkret vurdering, og utbyggingens art og omfang vil få betydning. For eksempel vil et kjøpesenter trolig kunne påta seg et større bidrag sammenlignet med en enkeltstående matbutikk.

I de tilfeller hvor sumvirkninger får betydning for at behovskriteriet er oppfylt, forutsetter departementet at forholdsmessighetskriteriet skal korrigere omfanget av utbyggers bidrag.<sup>43</sup> Avslutningsvis skal mulig fortjeneste på utbyggingsprosjektet som hovedregel ikke vektlegges i forholdsmessighetsvurderingen.

Fjerde ledd åpner for at der kommunen «bidrar til gjennomføringen av arealplanen» kan «dette hensyntas ved fastsettingen av private bidrag». Dette tilsvarer gjeldende rett.<sup>44</sup>

### **2.3.3 Vil de materielle skrankene bli endret?**

Jeg mener at tilknytningskravet som er foreslått i høringsnotatet strammer til tilknytningsvurderingen sammenlignet med dagens regler om utbyggingsavtaler. Dagens tilknytningskrav kan illustreres med lagmannsrettens vurdering i Entra-saken.

---

<sup>42</sup> Høringsnotat s. 155.

<sup>43</sup> Høringsnotat s. 154.

<sup>44</sup> Høringsnotat s. 156.

Lagmannsretten mente at kravet til tilknytning har en nedre grense. Dersom utbyggingen i bagatellmessig grad skaper et behov for tiltaket, vil ikke tilknytningskravet være oppfylt.<sup>45</sup> Dagens tilknytningskrav er ikke særlig strengt. I endringsforslaget understrekes det at det etter endringene ikke vil være tilstrekkelig at infrastrukturen *kan tenkes* benyttet av sluttbrukeren til utbyggingsprosjektet. Uttalelsen tilsier at tilknytningsvurderingen for sykkeltiltaket i Entra-saken ikke vil oppfylle tilknytningskravet i ny pbl. § 17-4 tredje ledd bokstav a. Den nedre grensen etter ny pbl. § 17-4 tredje ledd bokstav a vil kreve mer enn en bagatellmessig tilknytning.

Behovsvurdering vil både etter gjeldende regler i pbl. § 17-3 tredje ledd og ny § 17-4 første ledd bokstav a, jf. tredje ledd omfatte tiltak som tjener eiendommen, eller som avhjelper en ulempe eller skade som følger av utbyggingen. Presiseringen vil tydeliggjøre vurderingstemaet i lovteksten, men meningsinnholdet vil i stor grad være det samme. En rettsliggjøring av lovteksten vil gjøre det enklere å vurdere hvilke momenter som kan inngå i vurderingen. Vurderingen vil ikke være like personavhengig når vilkåret rettsliggjøres.

At sumvirkninger kan utløse et behov for infrastruktur ble avklart gjennom Mortensrud-saken. Departementets ønske om å videreføre rettstilstanden vil gi utbygger og kommunen mulighet til å se utbyggingsområdet i sammenheng, og ikke bare den enkelte eiendom. Sammenhengende områdeutvikling vil være i tråd med formålsbestemmelsen i pbl. § 1-1.

Forholdsmessighetskravet skal klargjøre omfanget av utbygger sitt bidrag. Sammenlignet med gjeldende rett, gir de foreslåtte endringene tydelige signaler om at det er den konkrete utbyggingens belastning som er avgjørende. Ordlyden «skal ikke overstige den belastningen infrastrukturen får som følge av utbyggingen» syns å legge opp til en strengere vurdering sammenlignet med «stå i forhold til» og «rimelig forhold». Skjønnsrommet ordlyden legger opp til er ikke like stort etter de foreslåtte endringene. Den foreslåtte ordlyden gjør det tydelig at den konkrete utbyggingen er målestokken, og åpner ikke for at for eksempel sumvirkninger kan få betydning for forholdsmessighetsvurderingen.

At rettsendringen klargjør at sumvirkninger ikke kan få betydning for forholdsmessighetsvurderingen, gir partene et mindre forhandlingsrom. Utbygger kan ikke pålegges større kostnader enn det som er rimelig etter den konkrete utbyggingens faktiske

---

<sup>45</sup> LB-2019-135154.



størrelse og belastning. Forholdsmessighetskravet egner seg til å korrigere størrelsen av utbygger sitt bidrag, og blir en reell skranke for utbyggingsavtalers innhold.

Samlet vil rettsliggjøringen av de materielle skrankene for utbyggingsavtaler gjøre forhandlingsrommet mindre. Den foreslåtte lovendringen bidrar til at partene enklere kan forstå hvilke momenter som skal vektlegges når innholdet i en utbyggingsavtale skal fastsettes. For eksempel er det klart at geografisk nærhet vil få betydning i den forstand at tilknytningskravet lettere vil være oppfylt når det er nær sammenheng, og tilknytningskravet blir fjernere jo lenger unna eiendommen infrastrukturtiltaket ligger.

### **2.3.4 Vil rettsliggjøringen sikre en mer forutberegnelig prosess?**

Innholdet i utbyggingsavtaler vil fortsatt bero på en konkret vurdering, men en utbyggingsavtale som etter gjeldende rett kan få utfall mellom A og F, vil etter foreslåtte regler få utfall mellom A og C. Utbyggingsavtaler vil bli mindre fleksible med departementets endringsforslag, men de vil i større grad ivareta hensynet til at utbygger ikke kan påta seg urimelige avtalevilkår.

De foreslåtte rammene for innholdet i en utbyggingsavtale vil resultere i at vurderingene ikke i like stor grad er preget av skjønn. Politiske og planfaglige vurderinger er i større grad styrt av rettslige vilkår, og den enkelte part vil ikke ha mulighet til å påvirke innholdet i utbyggingsavtalen i samme grad som etter dagens regler. Rettsliggjøringen kan medføre at det blir mindre tilfeldigheter ved inngåelsen av en utbyggingsavtale. Det vil for eksempel være av mindre betydning om utbygger forhandler avtalen med A eller B i kommunen. Utbygger har bedre mulighet til å forutse utfallet av forhandlingsprosessen når mulige utfall minimeres.

Forholdsmessighetsvurderingen blir strammere dersom endringsforslaget blir vedtatt. Etter endringsforslaget kan utbygger vurdere sitt eget utbyggingsprosjekt, og ut fra størrelsen på dette forutse hvor stort bidraget til infrastrukturtiltak vil bli. Det vil bli vanskeligere å legge forholdsmessighetskravet på strekk. Utbygger og kommunen kan ikke vurdere belastningen i området mer generelt. For å fastsette størrelsen på bidraget må partene foreta en konkret vurdering av antatt bruk fra sluttbruker, herunder en vurdering av bruksområde, hvem som blir sluttbruker og antatt brukermønster. Det er vanskelig å ha klare holdepunkter for hvordan det faktisk vil bli, men partene må tilstrebe å basere vurderingen på forutsetninger tilknyttet den faktiske utbyggingen, og ikke hvordan området vil bli generelt.

Et eksempel: Utbygger skal oppføre 30 leiligheter i et område som samlet får 300 nye boliger. Kommunen har inntatt et rekkefølgekrav hvor utbygging i området ikke kan skje før det er opparbeidet et nytt avløpssystem. Utbygger av de 30 leilighetene utløser behovs- og tilknytningskravet for nytt avløpssystem. Forholdsmessighetskravet tilsier at utbygger bare kan påta seg å finansiere 1/10 av den totale kostnaden gjennom en utbyggingsavtale.

Rettsliggjøringen vil gi kommunen et klarere bilde av om infrastrukturiltak som vedtas i reguleringsplanen etter § 12-7, kan finansieres gjennom utbyggingsavtaler med utbygger. Kommunen vil ha bedre forutsetninger til å vurdere hvor store deler av infrastrukturiltaket som kan finansieres av utbygger, og hvor stor del av tiltaket kommunen eventuelt må finansiere selv. Illustrert med eksempelet i avsnittet ovenfor, så vet kommunen at utbyggeren av de 30 leilighetene ikke kan påta seg hele kostnaden gjennom en utbyggingsavtale. Dersom kommunen påtar seg å finansiere resterende avløpsanlegg, kan bidragets størrelse øke noe.

Rettsliggjøringen av vurderingstemaet vil gjøre det enklere for en domstol å ta stilling til gyldigheten av en utbyggingsavtale ved et eventuelt ugyldighetssøksmål. Dagens vilkår er skjønsmessige, og det er umulig å forutse resultatet av domstolskontroll med utbyggingsavtalen. Når vurderingstemaet blir enklere, vil det også gi en tydeligere indikasjon på om partene har holdt seg innenfor rammene eller ikke.

## **2.4 Forutberegnelighet gjennom bruk av områdemodellen**

### **2.4.1 Gjeldende rett**

Forhandlingsprosessen for utbyggingsavtaler ble gjennomgått under punkt 2.3.1.

### **2.4.2 Departementets endringsforslag til ny områdemodell**

Områdemodellen er foreslått som hensynssone i ny pbl. § 11-8a femte ledd, jf. sjette ledd. Endringsforslaget gir kommunen valgfrihet til å innta områdemodellen i kommuneplanens arealdel, eller direkte i reguleringsplan etter kapittel 12.<sup>46</sup> Velger kommunen å vedta områdemodellen direkte i reguleringsplanen, vedtas områdemodellen etter pbl. § 12-6.

Rammene i kapittel 11 vil fortsatt gjelde. Det følger av ny pbl. § 11-8a at plikten til å bidra til

---

<sup>46</sup> Høringsnotat s. 114 og 123.

finansiering av infrastruktur vil påhvile eiendommene innenfor hensynssonen «for inntil 20 år».<sup>47</sup> Varigheten av valg av finansieringsverktøy gir et godt utgangspunkt for forutberegnelighet.

Ny pbl. § 11-8a femte ledd åpner opp for at kommunen kan pålegge utbygger eller grunneier å «bidra til nødvendig infrastruktur». Det er teknisk infrastruktur som kan finansieres med områdemodellen, og pbl. § 11-8a femte ledd andre punktum oppstiller et forbud mot finansiering av sosial infrastruktur.<sup>48</sup> Kommunen kan gjennom pbl. § 11-8a femte ledd sikre finansiering til infrastrukturtiltak som for eksempel vei, tursti, park og parkeringsplass.

Hva som er «nødvendig infrastruktur for gjennomføringen av planen» etter femte ledd må kommunen avgjøre i lys av rammene i ny pbl. § 11-8b.

Departementet oppstiller et tilknytningskrav i pbl. § 11-8b første ledd bokstav a. Tilknytningskravet har en nedre grense, og det vil ikke være tilstrekkelig tilknytning i de tilfeller hvor infrastrukturen ikke tjener eiendommen. Ut over minstekravet er det ikke et strengt krav til tilknytning.<sup>49</sup> Departementet legger til grunn at tilknytningskravet er mindre strengt i områdemodellen sammenlignet med tilknytningskravet for utbyggingsavtaler.

I tillegg oppstiller endringsforslaget et forholdsmessighetskrav i pbl. § 11-8b første ledd bokstav b. Fordelingen kan «ikke overstige den belastningen infrastrukturen får som følge av tiltaket på den enkelte eiendommen». I vurderingen må kommunen vurdere opplysninger som utbyggingsformål, antall enheter, og andre kjente faktorer.<sup>50</sup>

I tilknytning til hensynssonen må kommunen vedta bestemmelser som angitt i sjette ledd. Etter sjette ledd må kommunen vedta bestemmelser som er listet opp i bokstav a til f. Bokstav a angir for eksempel at kommunen må bestemme «type, omfang, kvalitet og standardnivå på infrastrukturen». Kommunen må etter bokstav a foreta en vurdering av behovet for infrastruktur innenfor hensynssonen. For eksempel om det er behov for en park i område X, og hvor stor parken skal være.

Sjette ledd bokstav b til c angir at kommunen må fastsette et kostnadsestimat for infrastrukturen. Kostnadsestimatet må ha en fordelingsnøkkel, kostnadsramme eller fordeling

---

<sup>47</sup> Se også høringsnotat s. 122.

<sup>48</sup> Tilsvarende ny pbl. § 17-9 og forbudet i dagens SAK 10 § 18-1.

<sup>49</sup> Høringsnotat s. 190.

<sup>50</sup> Høringsnotat s. 191.

av kostnadsbidragets størrelse gjennom faste satser, og justering av kostnadene over tid i tråd med kostnadsutviklingen for infrastrukturen.

Endringsforslaget indikerer at områdemodellen ikke skal være en innskrenkning av kommunestyrets alminnelige adgang til å endre vedtatt plan.<sup>51</sup> Utbygger er ikke beskyttet mot senere planendring før utbygger er gitt rammetillatelse.<sup>52</sup> Når planvedtaket med hensynsonen endres, angir ny pbl. § 11-8c at det skal fastsettes et nytt kostnadsestimat. Det er valg av infrastruktur og kostnadsrammen som kan endres i ettertid. Valg av områdemodell som finansieringsverktøy ligger fast for 20 år.<sup>53</sup>

### **2.4.3 Vil områdemodellen sikre en mer forutberegnelig prosess?**

Den første fordelen med områdemodellen er at kommunen er sikret finansiering av teknisk infrastruktur innenfor hensynssonen i 20 år frem i tid. Innenfor rammen på 20 år behøver ikke kommunen forhandle utbyggingsavtaler med den enkelte utbygger. For utbygger vil det medføre at utbygger vet hva han har å forholde seg til. Utbygger vet at det er områdemodellen som bestemmer kostnadsestimatet, og det er unødvendig med forhandlinger om utbyggingsavtaler.

Den andre fordelen med områdemodellen er at retningslinjene som er gitt for bruk av hensynssonen legger klare føringer for kommunens planlegging. Kommunen er pliktet til å ta stilling til for eksempel type, omfang, kvalitet, fordelingsnøkkel og kostnadsramme når den vedtar en hensynssone etter ny pbl. § 11-8a femte ledd, jf. sjette ledd. Kommunen vil etter pbl. § 11-8b tredje ledd bære risikoen for avvik over 15% mellom kostnadsrammen og endelig kostnadsforpliktelse. Bestemmelsen gir kommunen et incentiv til å foreta en grundig vurdering av hvilke infrastrukturtiltak som er aktuelle i området. En grundig vurdering vil igjen gi utbygger gode indikasjoner på hvilke forpliktelser som påhefter eiendommen som skal bygges ut.

Et eksempel som kan illustrere dette: Kommunen tenker at område X skal benyttes til boligformål. Det antas at det vil bli bygget en eller annen form for bolig, enten i form av enebolig, rekkehus eller blokk. For at utbyggingen kan skje, mener kommunen det er behov

---

<sup>51</sup> Kommunen har en alminnelig adgang til å endre et planvedtak etter pbl. §§ 11-17 og 12-14.

<sup>52</sup> Se videre Rt. 2002 s. 683.

<sup>53</sup> Høringsnotat s. 141.

for ny vei og park. Etter å ha vurdert belastningen fra de ulike eiendommene, kostnadene til infrastrukturen, eget bidrag, og lignende, fastsetter kommunen at kostnadsestimatet blir satt til å være mellom A og B. Det viser seg i ettertid at infrastrukturen ble betydelig dyrere som et resultat av uforutsette komplikasjoner med grunnforhold og ny teknologi. I tillegg ble belastningen fra de enkelte eiendommene mindre enn det kommunen hadde regnet med. Sluttkostnaden blir derfor D. Dersom differansen mellom A og D avviker med mer enn 15%, må kommunen bære differansen over 15%.

Det vil ikke være ønskelig for kommunen å bli sittende med regningen for avvik over 15%. Områdemodellen kan fremtvinge en praksis der kommunen på et tidlig tidspunkt foretar en nøye vurdering av infrastrukturtiltak og tilhørende kostnader. En tidlig vurdering av nødvendig infrastruktur vil i utgangspunktet gjøre utbyggingsprosessen mer forutberegnelig for utbygger.

For å unngå risikoen kan kommunen vedta en kostnadsramme med et betydelig spenn. Kostnadsrammen kan bli satt til å være mellom A og G. Kostnadsrammen vil i slike tilfeller ikke gi utbygger garantier for hvor dyr infrastrukturen vil komme til å bli. Når spennet i kostnader blir for stort, vil det ikke gi utbygger klare holdepunkter som kan innkalkuleres i budsjetteringen av utviklingsprosjektet.

På et tidlig tidspunkt i et prosjekt vil mange av faktorene som er avgjørende for valg av infrastruktur og tilknyttet kostnad være usikre. Tidlig i prosessen kan det være usikkerhet rundt hva området skal benyttes til, hvilke eiendommer som ønsker å bygge ut, hva de ulike eiendommene ønsker å bygge ut og omfanget av utbyggelsen. Faktorene som nevnt foran er avgjørende for valg av infrastruktur. Tidlig i prosessen må kommunen foreta en vurdering ut fra usikre faktiske forutsetninger, og valg av kostnadsestimat og nødvendig infrastruktur kan nærmest fremstå som ren gjetning.

Videre, 20 år er et langt tidsperspektiv. Det er nærliggende å anta at forutsetningene for betalingsforpliktelsen vil endre seg i løpet av dette tidsrommet. I praksis vil faktorer som prisstigning, ny teknologi, nye politiske prioriteringer og endrede grunnforhold få betydning for kostnadsestimatet.

Det er ikke realistisk at kommunen kan sette et kostnadsestimat som skal være bestemmende i 20 år frem i tid. For eksempel ser vi at kostnader tilknyttet infrastruktur har økt betraktelig i

2022. Faktorer som pandemi, dyr strøm og krig får betydning for sluttkostnaden. I tillegg kommer alminnelig prisstigning. Prisstigningen i 2022 har ikke vært normal, men i løpet av 20 år vil det være nærliggende at det oppstår flere situasjoner som får betydelig innvirkning på prisnivået for infrastruktur.

Departementet sitt endringsforslag gir kommunen anledning til å endre kostnadsestimatet gjennom å foreta en ny vurdering og vedta ny plan. Frem til utbygger har fått rammetillatelse, har ikke utbygger en beskyttet rett mot endringer i planvedtaket. Resultatet er at utbygger må vente på at kommunen foretar en ny kostnadsvurdering og vedtar nytt planvedtak med oppdatert kostnadsramme og krav til nødvendig infrastruktur. Utbygger kan ende med å måtte vurdere egen eiendomsutvikling på nytt etter den oppdaterte kostnadsrammen.

Forutsetningene som blir lagt til grunn i oppdatert versjon kan avvike fra opprinnelig kostnadsestimat. Endringsmuligheten er en fordel for kommunen, men kan medføre at områdemodellen ikke fremstår som forutberegnelig for utbygger. Til sammenligning kan utbygger med sikkerhet legge til grunn kostnadsbidraget som utbygger og kommunen blir enige om i en utbyggingsavtale.

For å redusere risikoen ytterligere for kommunen, kan kostnadsestimatet vedtas med en mulighet for å indeksregulere kostnadsestimatet.<sup>54</sup> Løsningen gjør at risikoen for avvik ikke er like stor for kommunen, og behovet for en oppdatert kostnadsramme er noe mindre.

Et spørsmål som kan oppstå er hva som ligger i «kostnadsutviklingen for infrastrukturen». Det kan for eksempel reises spørsmål om usikre grunnforhold som fordyrer prosessen inngår i kostnadsutviklingen. Et annet spørsmål som kan oppstå er om ordlyden er ment å omfatte normal prisstigning, eller også prisstigning som følger av for eksempel pandemi og/eller krig.<sup>55</sup> Faktorene vil få stor betydning for sluttkostnaden, og det er viktig for utbygger og kommunen å vite om faktorene kan få betydning ved reguleringen av kostnadsestimatet.

En annen innvending mot områdemodellen er at departementet trekker frem tidspunkt for områdemodellen som en fordel fremfor bruk av utbyggingsavtaler. Synspunktet til departementet er at utbygger får kunnskap om betalingsforpliktelsen på et tidligere tidspunkt sammenlignet med utbyggingsavtaler.

---

<sup>54</sup> Se ny pbl. § 11-8a sjette ledd bokstav d.

<sup>55</sup> Det er ventelig med flere ekstreme situasjoner i tiden fremover. Klimasituasjonen medfører hyppigere unntakstilstander som kan få betydning.

Under punkt 2.2.1 ble det påpekt at partene ikke kan inngå utbyggingsavtaler før reguleringsplan for området er vedtatt. Regelen er likevel ikke til hinder for at utbygger og kommunen kan forhandle om utbyggingsavtaler før reguleringsplan er vedtatt. Praksis viser at utbyggingsavtaler i de fleste tilfeller forhandles parallelt med utarbeidelsen av reguleringsplan.<sup>56</sup> Utbygger vil få kunnskap om hvilken infrastruktur det vil være aktuelt å finansiere på plannivå. I dag er også veldig mange reguleringsplaner et privat initiativ, og utbygger vil i stor grad være involvert i planprosessen.

Det er frivillig for kommunen å innta områdemodellen i kommuneplan. Når kommunen ikke tar inn områdemodellen før reguleringsplan, er det ikke gitt at tidspunktet for informasjon blir tidligere sammenlignet med i dag.

Over tid er det en rekke faktorer som vil få konsekvenser for den endelige betalingsforpliktelsen, og det er faktorer det er umulig å forutse når områdemodellen blir fastsatt for første gang. Det er lite trolig at kommunen vil klare å fastsette nødvendig infrastrukturtiltak og kostnadsramme som blir liggende fast i 20 år frem i tid. Når kostnadsestimatet uansett vil måtte endres over tid, vil det ikke gi nødvendigvis gi utbygger og kommunen større forutberegnelighet i prosessen.

---

<sup>56</sup> Ness (2021) s. 153.

## **3 Enkel prosess**

### **3.1 Generelt om enkel prosess**

Med enkel prosess menes i denne avhandlingen at reglene for fremgangsmåten er enkle. Både enkle å forstå og enkle å gjennomføre i praksis. Reglene skal legge opp til en prosess som ikke er tid- og/eller ressurskrevende.

### **3.2 Gjeldende rett**

Med utgangspunkt i reglene som ble presentert under punkt 2.3.1 forhandles utbyggingsavtaler individuelt mellom utbygger og kommunen. Utbygger og kommunen må foreta konkrete vurderinger av om infrastrukturen har tilstrekkelig tilknytning og om utbyggingen utløser behovet for infrastrukturen. Partene må videre konkret vurdere størrelsen på bidraget ut fra kriteriene i forholdsmessighetsvurderingen. Vilkårene er skjønnsmessige, og partene har et stort forhandlingsrom. I praksis kan det være vanskelig å avgjøre hvilke faktiske tilfeller som faller inn under kriteriene, og det er rom for å legge vilkårene på strekk.

## **3.3 Prosessen ved bruk av endringene i kapittel 17**

### **3.3.1 Departementets endringsforslag**

Med utgangspunkt i reglene som ble gjennomgått i punkt 2.3.2 er partene gitt et mindre forhandlingsrom sammenlignet med dagens regler. Vilkårene er rettsliggjort, og det er ikke et like stort rom for skjønn. Forhandlinger om utbyggingsavtaler er fortsatt individuelle, og forhandles konkret mellom utbygger og kommunen.

### **3.3.2 Er prosessen i henhold til endringene enklere?**

De materielle skrankene for utbyggingsavtaler blir rettsliggjort. Rettsliggjøringen gjør reglene enklere å forstå, og det er ikke rom for like store tolknings spørsmål. Utbygger og kommunen vil i mindre grad være avhengig av ekstern hjelp til å forstå innholdet i de materielle skrankene til utbyggingsavtaler. I dag inngås utbyggingsavtaler mellom utbygger og kommunen med hjelp fra advokater/jurister. Når rettsreglene blir klarere, vil det ikke være et



like stort behov for bistand. Det vil ikke kreve like store ressurser, og tidsbruken vil også bli mindre. Når vilkårene blir rettsliggjort kan partene i større grad forberede seg før forhandlingene settes i gang.

Innholdet i vilkårene gir et snevrere forhandlingsrom, men vurderingen er fortsatt konkret, og partene må ta stilling til vilkårene i hvert enkelt tilfelle. Likevel vil rettsliggjøringen medføre at det er mindre rom for individuelle hensyn, og den enkeltes mening vil få mindre plass.

Fordelen er at det vil være færre muligheter for å påvirke innholdet i utbyggingsavtalen. For eksempel vil grensetilfellene trolig bli færre. Når lovteksten er tydeliggjort, vil rommet for å legge vilkårene på strekk bli mindre.

Endringene vil først og fremst gi klarere og mer forståelige regler, og et mindre forhandlingsrom. Et mer forståelig regelverk gjør det enklere for avtalepartene å sette seg inn i sin egen forhandlingsposisjon, og det vil være mindre tid- og ressurskrevende å forberede en forhandlingsprosess etter departementets endringsforslag.

## **3.4 Prosessen ved bruk av områdemodellen**

### **3.4.1 Departementets endringsforslag**

Med utgangspunkt i det som ble sagt under punkt 2.4.2 åpner områdemodellen for en felles vurdering av behov, tilknytning og forholdsmessighet for området innenfor hensynssonen. Departementet trekker frem at bruk av områdemodellen vil være mindre tid- og/eller ressurskrevende for partene. Begrunnelsen er at bruk av områdemodellen ikke krever individuelle forhandlinger. Områdemodellen legger hele prosessen til planstadiet. Individuelle forhandlinger mellom utbygger og kommunen vil i utgangspunktet bortfalle.<sup>57</sup>

Departementets forslag til ny hensynssone i pbl. §11-8a femte og sjette ledd, jf. §§ 11-8b til e gir en detaljert beskrivelse av fremgangsmåten for hvordan kommunen kan benytte områdemodellen. Endringsforslaget inneholder regler om prosessen før, under og etter vedtakelsen av områdemodellen. Det er for eksempel regler om hva som skal vurderes, hvilke momenter som må vurderes, hvilke mekanismer som kan benyttes ved fastsettelsen av en

---

<sup>57</sup> Utbygger og kommunen kan inngå tilleggsavtale om at utbygger forskutterer kostnadene til infrastrukturtiltak, jf. ny pbl. § 11-8d første ledd bokstav b.

kostnadsramme, hvem som skal foreta vurderingen, en beskrivelse av hvordan kostnadsrammen kan endres i ettertid og tidspunktet for vurderingen av infrastrukturtiltak.

### **3.4.2 Er prosessen i henhold til områdemodellen enklere?**

En fordel med områdemodellen er at reglene er detaljerte og gir klare føringer på hva kommunen skal gjøre når hensynssone med tilhørende infrastruktur og kostnadsramme skal vedtas. Reglene fungerer som en huskeliste, og reglene åpner ikke for store tolkningsspørsmål. Kommunen trenger ikke bruke mye tid på lovtolkning for å forstå innholdet. De rettslige sidene ved områdemodellen er relativt enkle å sette seg inn i.

I praksis vil vurderingene likevel medføre tidkrevende og vanskelige vurderinger. De faktiske sidene av områdemodellen kan by på mange og vanskelige spørsmål. Kompleksiteten av den vurderingen som ligger til grunn for kostnadsrammen i en hensynssone kan illustreres med departementets endringsforslag. Pbl. § 11-8b fjerde ledd fastsetter at vurderingene av kostnadsrammen skal foretas av ekstern sakkyndig bistand. Det forutsettes at vurderingen områdemodellen legger opp til vil være for komplisert for en alminnelig kommuneansatt. Det vil være nærmest en umulig oppgave for forvaltningen å skulle ta stilling til de faktiske sidene av den detaljerte listen som foreslås.

De faktiske forutsetningene kommunen må ha klart for seg når de skal anslå kostnadene er komplekse og usikre. På planstadiet er det usikkerhet knyttet til blant annet hvordan et område skal benyttes, hvilke eiendommer som ønskes utviklet, hva som skal bygges, grunnforhold, tidsaspekt, og omfang av utbyggingen. Med så mange usikre faktorer som grunnlag for et kostnadsestimat, vil fastsettelsen av kostnadsestimatet bli svært krevende. I mange tilfeller vil ikke kostnadsestimatet gi et realistisk bilde på den faktiske betalingsforpliktelsen. Det vil være tid- og ressurskrevende å innhente informasjonen som er nevnt ovenfor. Tidlig i prosessen er det ikke sikkert informasjonen er tilgjengelig.

Eiendomsutvikling er komplekse prosesser, og det er et stort omfang av informasjon som må innhentes for at kommunen kan foreta en fornuftig vurdering av nødvendig infrastruktur med tilhørende kostnadsestimat så tidlig i prosessen som områdemodellen legger opp til.

I motsetning til utbyggingsavtaler kan kommunen foreta en felles vurdering av området innenfor hensynssonen. For en storkommune som for eksempel Oslo, vil individuelle

forhandlinger om utbyggingsavtaler være tidkrevende og kreve ressurser. Det vil trolig spare tid og ressurser å foreta en samlet vurdering, sammenlignet med flere individuelle forhandlinger.

For at det skal lønne seg for kommunen å innføre områdemodellen som finansieringsverktøy, forutsettes det at kommunen ellers måtte ha inngått mange individuelle utbyggingsavtaler for å sikre tilsvarende finansiering. I mindre kommuner hvor utbyggingsavtaler ikke inngås like hyppig, vil en prosess med områdemodellen trolig være mer tid- og ressurskrevende enn en individuell forhandling av utbyggingsavtale.

Departementet argumenterer med at når kostnadsbidraget er avgjort i arealplan, vil utbygger og kommunen spare tid og ressurser i forhandlingsprosessen. De trenger ikke hyre inn ekstern bistand til forhandlingene.<sup>58</sup> Motargumentet er at områdemodellen forutsetter at ekstern bistand skal benyttes når kostnadsbidraget skal fastsettes. Når i prosessen det blir brukt tid og ressurser på ekstern bistand er underordnet, tid og ressurser må uansett benyttes.

Ut fra det som er påpekt under punkt 3.4.2 og 2.4.3 vil ikke områdemodellen nødvendigvis medføre at flere reguleringsplaner gjennomføres og prosessen blir ikke nødvendigvis mer effektiv. I de tilfeller hvor områdemodellen må endres som følge av etterfølgende faktorer, må utbygger vente til kommunen har fastsatt ny reguleringsplan med oppdatert kostnadsramme. Vedtak av ny hensynssone aktualiserer høringsrunder, klagerunder, innsigelser og saksbehandling i ulike politiske organ. Tiden frem til utbygging kan i noen tilfeller bli lenger ved bruk av områdemodellen sammenlignet med utbyggingsavtaler.

---

<sup>58</sup> Høringsnotat s. 177.

## 4 Kostnadsfordeling

### 4.1 Generelt om kostandsfordeling

Med kostnadsfordeling siktes det til hvem kostandene skal fordeles på og prinsippene for kostnadsfordelingen. Eiendomsutvikling er kostbart, og samtidig som partene ønsker effektiv utvikling, ønsker partene at deres bidrag til infrastrukturen er rimelig og basert på rettfærdige prinsipper.

### 4.2 Vil endringsforslaget sørge for en mer rettfærdig kostnadsfordeling?

#### 4.2.1 Gjeldende rett

For å inngå en utbyggingsavtale må «[infrastruktur]tiltak» være «nødvendig for gjennomføringen av et planvedtak», jf. pbl. § 17-3 tredje ledd. Nødvendighetsvurderingen blir foretatt på tidspunktet for avtaleinngåelsen, og dersom infrastrukturtiltaket er tilstrekkelig opparbeidet på dette tidspunktet, er det ikke lenger mulig å inngå utbyggingsavtale om infrastrukturtiltaket.<sup>59</sup>

Eksempelvis kan utbygger A inngå utbyggingsavtale med kommunen om å besørge et rekkefølgekrav om sykkelsti i utbyggingsområde X. Utbygger A ferdigstiller sykkelstien. Noen måneder senere skal utbygger B bygge ut i område X. Sykkelstien er ikke lenger til hinder for utbygging, og utbygger B kan bygge ut i område X uten å bidra til finansiering av sykkelsti.

Problemstillingen betegnes som gratispassasjerproblematikken. Utbygger B kan vente til utbygger A har bekostet eller besørget nødvendig infrastruktur i utbyggingsområde X. Utbygger B vil ikke få noen kostnader i tilknytning til infrastrukturtiltak, og utbygger A blir sittende med regningen. Departementets endringsforslag er i stor grad begrunnet av hensynet til å unngå gratispassasjerer og sikre en mer rettfærdig kostnadsfordeling.<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> Pedersen mfl. Del 2 (2018) s. 540.

<sup>60</sup> Høringsnotat s. 122.

## **4.2.2 Departementets endringsforslag til kapittel 17**

Departementet foreslår i ny pbl. § 17-4 andre ledd at «utbyggingsavtaler kan ikke gjelde infrastrukturiltak som er tilstrekkelig etablert». Dette endrer ikke rettstilstanden, men er en kodifisering av de utgangspunktene som ble gjennomgått under punkt 4.2.1. Dersom det er et ønske om å unngå gratispassasjerer, må kommunen benytte seg av områdemodellen.

## **4.2.3 Departementets endringsforslag til områdemodell**

Områdemodellen vedtas som felles hensynssone for flere eiendommer etter ny pbl. § 11-8a femte og sjette ledd. Ny pbl. § 11-8a femte ledd gir uttrykk for at det innenfor hensynssonen fastsettes en betalingsforpliktelse som skal sikre opparbeidelse av rekkefølgekrav som er angitt innenfor hensynssonen. Betalingsforpliktelsen tilkjennes den enkelte eiendommen innenfor hensynssonen. En bindende betalingsforpliktelse foreligger først når kommunen har vedtatt hensynssonen i en reguleringsplan.

Betalingsforpliktelsen utløses for den enkelte eiendommen når kommunen gir utbygger rammetillatelse. Frem til rammetillatelse, er betalingsforpliktelsen sovende. Når utbygger har betalt sitt kostnadsbidrag anses rekkefølgekravet oppfylt for den betalende eiendommen. Betalingsforpliktelsen til resterende utbyggere innenfor hensynssonen vil ikke bortfalle selv om infrastrukturen er tilstrekkelig opparbeidet.

## **4.2.4 Vil områdemodellen sørge for en mer rettferdig kostnadsfordeling?**

Den første åpenbare fordel med områdemodellen er at den ikke åpner for gratispassasjerer. Betalingsforpliktelsen i hensynssonen blir liggende i 20 år og den vil ikke bortfalle selv om infrastrukturen er etablert.

Områdemodellen fungerer slik at kommunen i utgangspunktet må forskuttere for de eiendommene som ikke bygger ut umiddelbart. Et eksempel er at det for hensynssone X blir opprettet en områdemodell. Områdemodellen er bindende i 20 år, og innenfor hensynssonen ligger det 30 eiendommer. For at området skal være byggeklart, må området ha vann og avløp. To av utbyggerne ønsker å bygge ut med en gang. Sammen med kommunen etablerer de to utbyggerne vei og avløp. Selv om vei og avløp er etablert, vil ikke betalingsforpliktelsen til de resterende 28 grunneierne bortfalle før det har gått 20 år. Når utbygger fire og fem ønsker å bygge ut sine eiendommer, utløses betalingsforpliktelsen. Kommunen får

tilbakebetalt et bidrag tilsvarende andelen til eiendom fire og fem som er beregnet etter ny pbl. § 11-8b til e.

Den andre fordelten med områdemodellen er at departementets forslag påpeker at utbygger kun skal dekke sin forholdsmessige andel av infrastrukturiltaket. Kostnadene skal fordeles jevnt ut over de eiendommene som ligger innenfor hensynssonen.

Dersom kommunen i sin kostnadsberegning antar at alle eiendommene innenfor hensynssonen bygges ut, fordeles kostnadene på alle eiendommene. Skulle det i etterkant vise seg at ikke alle eiendommene vil bygge ut, må kommunen bære de resterende kostnadene. Utbyggers risiko er lavere knyttet til områdemodellen sammenlignet med utbyggingsavtaler. Kommunens risiko blir tilsvarende større ved bruk av områdemodellen.

## **5 Rettssikkerhetsgarantier**

### **5.1 Generelt om rettssikkerhetsgarantier**

Rettssikkerhetsgarantier defineres som prosessuelle regler som sikrer riktig resultat. For å sikre at kommunen ikke utnytter sin posisjon som planmyndighet, er det viktig at reglene om finansieringsverktøy har mekanismer som sørger for at kommunen holder seg innenfor rammen av sin planmyndighet.

### **5.2 Transparent prosess**

#### **5.2.1 Gjeldende rett**

Plan- og bygningsloven § 17-4 første til fjerde ledd har prosessuelle regler for utbyggingsavtaler. Kommunen skal kunngjøre oppstart av forhandlinger om utbyggingsavtaler, og bindende utbyggingsavtaler skal kunngjøres. Når utbyggingsavtaler baseres på kompetansen i § 17-3 andre eller tredje ledd, skal forslaget legges ut til offentlig ettersyn i 30 dager. Når utbyggingsavtaler er lagt ut til ettersyn kan parter med interesse komme med merknader.

Reglene tar sikte på å ivareta tredjemenns mulighet for innsyn og medvirkning.<sup>61</sup> Det er kun feil som kan antas å ha hatt betydning for avtalens innhold som vil medføre at utbyggingsavtalen blir ugyldig.<sup>62</sup>

#### **5.2.2 Departementets endringsforslag til kapittel 17**

Departementets forslag til ny pbl. § 17-5 er en direkte videreføring av dagens § 17-4. Endringsforslaget vil ikke medføre en mer gjennomiktig prosess sammenlignet med dagens regler. Prosessuelle regler om utbyggingsavtaler gjenspeiler de avtalerettslige sidene ved utbyggingsavtaler. Det er en frivillig avtale mellom to parter som i hovedsak kun er bindende for partene som inngår utbyggingsavtalen. Tredjemenns interesser vil få mindre betydning, og det er ikke et behov for full transparens når utbygger og kommunen inngår en frivillig

---

<sup>61</sup> Ot.prp.nr.22 (2004-2005) s. 35.

<sup>62</sup> Veileder utbyggingsavtaler s. 28.

disposisjon. Prosessuelle regler i forvaltningsretten er i stor grad gitt for å beskytte borgerne mot maktmisbruk. Det gjensidige aspektet ved utbyggingsavtaler gjør at behovet for beskyttelse mot myndighetsmisbruk ikke er like fremtredende.

### **5.2.3 Departementets endringsforslag til områdemodell**

Departementet foreslår at områdemodellen vedtas i kommunal plan. Dagens saksbehandlingsregler i tilknytning til planprosessen er omfattende, og departementet foreslår at det ikke skal gis egne saksbehandlingsregler for områdemodellen.<sup>63</sup> Dagens saksbehandlingsregler vil også gjelde for områdemodellen. Saksbehandlingsreglene i tilknytning til planprosessen sørger for en transparent prosess.

Det er for eksempel regler om høring og offentlig utlegging av planforslag før kommunestyret kan fatte bindende planvedtak. I tillegg vil reglene om innsigelse etter pbl. §§ 5-4 til 5-6 og §§ 11-16 og 12-13 gjelde tilsvarende for områdemodellen.

Siktemålet er å legge til rette for en transparent prosess som sikrer en gjennomtenkt og forsvarlig områdemodell.

Eventuelle feil ved saksbehandlingen vil kunne få betydning for gyldigheten av områdemodellen. Forvaltningsloven § 41 får anvendelse ved bruk av områdemodellen.

### **5.2.4 Medfører områdemodellen en mer transparent prosess?**

Områdemodellen vil i motsetning til utbyggingsavtaler være et ensidig vedtak fra kommunen. Saksbehandlingsreglene som gjelder for planvedtak, legger opp til en mer transparent prosess sammenlignet med saksbehandlingsreglene som gjelder for utbyggingsavtaler. Det vil for eksempel være rom for å komme med innsigelser til kostnadsestimatet som kommunen foreslår i områdemodellen.

Transparens i prosessen vil være et incentiv for kommunen til å foreta etterprøvbare vurderinger, og følge saksbehandlingsreglene. I en vurdering etter forvaltningsloven § 41 er det kommunens begrunnelse som er avgjørende for om saksbehandlingen er fulgt. Dersom

---

<sup>63</sup> Høringsnotat s. 124.



kommunen ikke kan vise til etterprøvbar dokumentasjon for at valg av infrastrukturiltak med tilhørende kostnadsestimat er forsvarlig, vil områdemodellen kunne bli kjent ugyldig.

Kommunen ønsker å gjennomføre planer og sikre byggeklare tomter, og har ikke et ønske om å vedta planvedtak som kan kjennes ugyldig i ettertid. For å unngå dette må kommunen foreta fornuftige og velbegrunnede vurderinger, og det gir utbygger sikkerhet om at områdemodellen ikke medfører at utbyggers bidrag til teknisk infrastruktur er urimelig. Områdemodellen vil fremstå mer transparent sammenlignet med utbyggingsavtaler som ikke har like omfattende regler for innsigelser og høring.

## **5.3 Klageadgang**

### **5.3.1 Gjeldende rett**

Ordlyden i pbl. § 17-5 er klar på at «utbyggingsavtaler kan ikke påklages». Spørsmålet ble diskutert da utbyggingsavtaler ble lovfestet i 2006. Utbyggingsavtaler befinner seg som nevnt i grenseland mellom offentlig og privat rett. Klageadgang vil være et tydelig skår i prinsippet om at avtaler skal holdes. Det er viktig å huske på at utbyggingsavtaler i all hovedsak inngås mellom to sterke og profesjonelle parter.

I merknadene til kapittel 17 har lovgiver presisert at utbyggingsavtaler kan behandles av ordinære domstoler, og forutsetningsvedtak i henhold til pbl. § 17-2 kan påklages.<sup>64</sup> Etter lovgivers syn var domstolskontroll og klageadgang i tilknytning til pbl. § 17-2 tilstrekkelige rettsikkerhetsgarantier ved bruk av utbyggingsavtaler.

### **5.3.2 Departementets endringsforslag til kapittel 17**

Departementet foreslår å videreføre at utbyggingsavtaler ikke kan påklages. Dagens pbl. § 17-5 er foreslått flyttet til ny pbl. § 17-6. Klageadgangen ble vurdert, men departementet mente en klageadgang vil være tid- og ressurskrevende i praksis.<sup>65</sup>

Departementet begrunner avgjørelsen med at forutsetningsvedtak i henhold til ny pbl. § 17-3 kan påklages. I tillegg foreslår departementet at utbyggingsavtaler blir underlagt full

---

<sup>64</sup> Ot.prp.nr.22 (2004-2005) s. 53.

<sup>65</sup> Høringsnotat s.160 og s. 214.

domstolskontroll. Det er departementets syn at dette er tilstrekkelig for å sikre utbygger mot urimelige avtalevilkår fra kommunen.

### **5.3.3 Medfører endringene i kapittel 17 en bedre rettsikkerhetsgaranti?**

Klageadgangen ved utbyggingsavtaler vil ikke bli endret dersom endringsforslaget blir vedtatt. I tillegg til at klageadgang kunne blitt tid- og ressurskrevende, ville klageadgang ved utbyggingsavtaler bli vanskelig sett opp mot det frivillige aspektet ved utbyggingsavtaler. En klageadgang ville muliggjort at en part som angret i etterkant av inngåelse av utbyggingsavtaler, kunne benyttet klageadgangen som en mulighet til å unngå forpliktelsene etter utbyggingsavtalen. En slik løsning ville trolig virke prosessdrivende, og vil i alle tilfeller være i direkte motstrid med prinsippet om at avtaler skal holdes.

Departementets forslag til presiseringer i reglene om forutsetningsvedtak, kan medføre at flere velger å klage på forutsetningsvedtaket. I praksis vil det være vanskelig å si noe konkret om hvilke tiltak og tilhørende kostnader som er aktuelle så tidlig i prosessen. Når forutsetningsvedtak ikke er rettslig bindende, kan innholdet uansett endre seg frem til utbyggingsavtaler skal forhandles. Partene vil ikke nødvendigvis få så mye ut av å klage på et forutsetningsvedtak.

Endringene i tilknytning til forutsetningsvedtak vil etter min mening ikke medføre en stor endring sammenlignet med dagens rettstilstand. En forutsetning for endring er at forutsetningsvedtak i praksis blir mer informative, og derfor gir partene mulighet til å sette seg inn i hvilke infrastrukturtiltak som kan finansieres. Uten slik informasjon vil det ikke være et poeng å påklage et forutsetningsvedtak.

### **5.3.4 Departementets endringsforslag til ny områdemodell**

I tråd med at dagens pbl. § 11-15 ikke åpner for at kommuneplan kan påklages, foreslår departementet at områdemodeller vedtatt i kommuneplan ikke kan påklages. Klageadgangen realiserer seg først når områdemodellen vedtas endelig i reguleringsplan i henhold til kapittel 12.

Reguleringsplanen er et enkeltvedtak som kan påklages etter pbl. § 12-12 tredje ledd. Endringsforslaget innebærer at berørte aktører kan påklage kommunens vurdering av

infrastrukturbehov og kostnadsfordelingen. Statsforvalteren må i slike tilfeller vurdere om kriteriene i ny pbl. § 11-8a femte og sjette ledd er oppfylt, og sørge for at betalingsforpliktelsen oppfyller kriteriene i §§ 11-8b til e.<sup>66</sup>

Statsforvalteren kan foreta full overprøving. Når statsforvalteren skal overprøve kommunens forvaltningsskjønn, må statsforvalteren legge stor vekt på det kommunale selvstyret, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd.

### **5.3.5 Medfører klageadgangen en bedre rettsikkerhetsgaranti?**

Områdemodellen er et vedtak fattet av kommunen alene, og har ikke det frivillige aspektet som en utbyggingsavtale har. En ensidig forpliktelse fra kommunen medfører et større behov for rettsikkerhetsgarantier sammenlignet med en frivillig avtale. Når kommunen ensidig pålegger utbygger en forpliktelse er det viktig at vedtaket er veloverveid og saklig begrunnet. En klageadgang vil gi utbygger en bekreftelse på at vedtaket ikke er urimelig. Når partene benytter seg av utbyggingsavtaler er det i større grad en forhandlingsprosess, og utbygger vil i større grad kunne påvirke innholdet i en utbyggingsavtale sammenlignet med områdemodellen.

Utbyggingsavtaler kan ikke påklages, og områdemodellen sin klageadgang gir områdemodellen en rettssikkerhetsgaranti som utbyggingsavtaler ikke har.

---

<sup>66</sup> Høringsnotat s. 147.

## 6 Domstolskontroll

### 6.1 Generelt om domstolskontroll med forvaltningen

Domstolens kontroll med forvaltningen skal sikre at forvaltningsmyndigheten holder seg innenfor de lover som er gitt av stortinget. Kontrollen skal sikre at forvaltningen ikke misbruker sin myndighet overfor borgerne. Hensynet til domstolens uavhengighet, maktfordelingsprinsippet og demokratiske hensyn får betydning for hvor langt domstolen bør, og kan gå i å overprøve forvaltningens beslutning.<sup>67</sup> For å ivareta arbeidsfordelingen mellom statsmaktene skilles det mellom rettsanvendelsesskjønn og forvaltningsskjønn. Domstolen kan overprøve rettsanvendelsesskjønnet fullt ut. Ved forvaltningsskjønn er domstolen avgrenset til å overprøve legaliteten av vedtaket og om forvaltningen har holdt seg innenfor rammen av myndighetsmisbrukslæren.<sup>68</sup>

### 6.2 Domstolskontroll med utbyggingsavtaler

#### 6.2.1 Gjeldende rett

Forholdsmessighetskravet er et rettslig vilkår, og er underlagt rettsanvendelsesskjønn, slik lagmannsretten også påpekte i Entra-saken.

Vilkåret «nødvendige for gjennomføringen av planvedtaket» i pbl. § 17-3 tredje ledd er som nevnt under punkt 2.3.1 delt inn i et tilknytningskrav og et behovskrav. Tilknytningskravet er av rettslig karakter, og domstolen er godt rustet til å vurdere spørsmål om tilstrekkelig tilknytning. Tilknytningsvurderingen beror på bestemte forutsetninger, slik som geografisk nærhet og saklig sammenheng. Spørsmålene er egnet for overprøving.

Behovsvurderingen gir på sin side uttrykk for en planfaglig og politisk vurdering som domstolen ikke er egnet til å vurdere.<sup>69</sup> Behov for infrastruktur vil bero på faktorer som

---

<sup>67</sup> Se Innjord (1996) s. 184.

<sup>68</sup> Se Eckhoff (2022) s. 543 flg.

<sup>69</sup> I blant annet Rt. 2007 s. 257 uttaler Høyesterett at hensynet til arbeidsfordelingen mellom domstolen og forvaltningen tilsier at domstolen ikke skal overprøve politiske og faglige vurderinger.

politisk vilje og planfaglige forhold som nødvendiggjør inngående kunnskap på fagfeltet. Vurderingen egner seg ikke i like stor grad for overprøving.

I merknadene til pbl. § 17-3 tredje ledd uttaler lovgiver at ved nødvendighetsvurderingen må kommunen uansett holde seg innenfor rammen av de ulovfestede reglene om myndighetsmisbruk. I forlengelsen påpeker lovgiver at innholdet i utbyggingsavtalen trekker snevrere rammer enn det som følger av myndighetsmisbrukslæren.<sup>70</sup> Når forarbeidene påpeker at nødvendighetskravet trekker opp strengere rammer, leser jeg forarbeidene slik at nødvendighetsvilkåret er underlagt rettsanvendelsesskjønn. Forarbeidene skiller ikke mellom tilknytningskravet og behovskravet, og ser nødvendighetskravet under ett.

I Entra-saken ser lagmannsretten nødvendighetskravet under ett, og følger opp uttalelsene fra forarbeidene. Lagmannsretten påpeker at nødvendighetsvilkåret er politisk og planfaglig, men at hensynet til å unngå urimelige avtalevilkår krever en inngående overprøving av nødvendighetsvurderingen. Lagmannsretten legger til grunn at nødvendighetsvilkåret som helhet er underlagt rettsanvendelsesskjønn, men at det må utvises forsiktighet i overprøvingen.

Som en følge av at nødvendighetsvilkåret i pbl. § 17-3 tredje ledd er vurdert under ett, vil forholdet mellom overprøvingen av nødvendighetsvilkåret etter pbl. § 12-7 nr. 10 og nødvendighetsvilkåret i pbl. § 17-3 tredje ledd aktualiseres.

I Mortensrud-saken uttaler Høyesterett at det er en sammenheng mellom nødvendighetskravet i pbl. § 17-3 tredje ledd og § 12-7 nr. 10 i de tilfeller hvor kommunen ikke har planer om å gjennomføre planvedtaket selv. Nødvendighetsvilkåret i pbl. § 12-7 nr. 10 handler om behov for infrastruktur.

Det er sikker rett at nødvendighetskriteriet i pbl. § 12-7 nr. 10 er underlagt forvaltningsskjønn.<sup>71</sup> Utbyggingsavtaler blir som regel inngått om rekkefølgekrav, og full overprøving av nødvendighetsvilkåret i pbl. § 17-3 tredje ledd vil over tid uthule kommunens forvaltningsskjønn etter pbl. § 12-7 nr. 10.<sup>72</sup> I Mortensrud-saken tok ikke Høyesterett stilling til prøvingsintensiteten. I Entra-saken påpekte lagmannsretten spenningsforholdet, men

---

<sup>70</sup> Ot.prp.nr.22 (2004-2005) s. 64 og NOU 2003:24 s. 172.

<sup>71</sup> Se blant annet HR-2021-953-A og LB-2019-135154.

<sup>72</sup> Dette ble påpekt av lagmannsretten i LB-2019-135154.

konkluderte med at hensynet til urimelige avtalevilkår gjorde det nødvendig med en inngående prøving av nødvendighetskravet i utbyggingsavtaler.

### **6.2.2 Departementets endringsforslag**

Rettsliggjøringen av vilkårene i ny pbl. § 17-4 indikerer at regelen egner seg bedre for domstolskontroll. Departementet tar opp spørsmålet om domstolskontroll i høringsnotatet, og uttaler eksplisitt at de materielle skrankene i ny pbl. § 17-4 er underlagt rettsanvendelsesskjønn.<sup>73</sup> Departementet presiserer ikke hvilke av vilkårene som er underlagt full overprøving, og jeg leser endringsforslaget slik at bestemmelsen i sin helhet er underlagt rettsanvendelsesskjønn. Departementet tar ikke forbehold om at domstolen må være tilbakeholden i sin overprøving.

### **6.2.3 Sikrer endringene bedre kontroll?**

Utbyggingsavtaler kan ikke påklages, og domstolens prøvingsadgang er viktig for å påse at myndigheten ikke misbruker sin posisjon. For å forhindre at utbygger påtar seg urimelige avtalevilkår i en utbyggingsavtale, er det avgjørende at domstolen har adgang til å overprøve vurderingene som er foretatt av forvaltningen.

Departementets endringsforslag har ikke inntatt et forbehold om tilbakeholden prøving, slik som lagmannsretten gjorde i Entra-saken. Resultatet er at domstolen etter de nye reglene uavkortet skal vurdere alle sider av utbyggingsavtalen, herunder behovsvurderingen, tilknytningsvurderingen og forholdsmessighetsvurderingen. En inngående prøving gir utbygger forsikring om at utbyggingsavtalen er i tråd med reglene i kapittel 17.

Domstolskontrollen er i stor grad den samme etter departementets endringsforslag, men de eksplisitte uttalelsene fra departementet medfører at det ikke lenger vil være en diskusjon om hvor langt domstolen kan gå i sin overprøving. Full overprøving av utbyggingsavtaler vil gi kommunen et incentiv til å begrunne egne prioriteringer grundig. Domstolskontrollen av utbyggingsavtaler overlater lite kontroll til kommunen, og hensynet til å sikre utbygger mot urimelige avtalevilkår får fullt gjennomslag.

---

<sup>73</sup> Høringsnotat s. 149.

Endringsforslaget vil ikke løse spenningsforholdet mellom nødvendighetskravet i § 12-7 nr. 10 og § 17-3 tredje ledd. Når domstolen ikke skal utvise forsiktighet ved overprøvingen, så vil spørsmålet som ble påpekt i Mortensrud-saken og Entra-saken i aller høyeste grad være aktuelt.

## **6.3 Domstolskontroll med områdemodellen**

### **6.3.1 Gjeldende rett**

Dagens regler om domstolskontroll av utbyggingsavtaler ble gjennomgått under punkt 6.2.1.

### **6.3.2 Departementets endringsforslag til ny områdemodell**

Forslaget til ny områdemodell legger opp til at vurderingen av om områdemodellen skal benyttes, behovet for infrastruktur, omfanget av infrastrukturen og plassering av hensynssonen i henhold til pbl. § 11-8a femte ledd skal være underlagt kommunens forvaltningsskjønn. Domstolen kan overprøve legaliteten av vedtaket og om kommunen holder seg innenfor grensene av myndighetsmisbrukslæren.<sup>74</sup>

Endringsforslaget indikerer at de øvrige skjønnsmessige vurderingene knyttet til hensynssonen etter ny pbl. § 11-8a femte og sjette ledd, og §§ 11-8 b til e skal være undergitt rettsanvendelsesskjønn. Eksempelvis vil tilknytningskravet og forholdsmessighetskravet i ny pbl. § 11-8b første ledd bokstav a og b være underlagt rettsanvendelsesskjønn. Domstolen skal kunne overprøve om infrastrukturen belaster eiendommen, og om bidragets størrelse tilsvarer belastningen fra eiendommen. Departementet understreker at det bør utvises tilbakeholdenhet ved overprøvingen.<sup>75</sup>

### **6.3.3 Sikrer områdemodellen bedre kontroll?**

Kommunen vil få betydelig større frihet ved bruk av områdemodellen sammenlignet med utbyggingsavtaler. Domstolens kontrollmulighet ved bruk av områdemodellen er i stor grad begrenset til legalitetskontroll og myndighetsmisbrukslæren. Vilkår som etter utbyggingsavtalen kan overprøves fullt ut, vil ved bruk av områdemodellen være underlagt

---

<sup>74</sup> Myndighetsmisbrukslæren kommer til uttrykk i blant annet Rt. 1981. s. 745.

<sup>75</sup> Høringsnotat s. 130, 148, 176 og 189.

forvaltningsskjønn. For eksempel vil behovskravet være underlagt forvaltningsskjønn ved bruk av områdemodellen, men rettsanvendelsesskjønn etter reglene om utbyggingsavtaler. Kommunens mulighet til å vurdere behovet for infrastrukturiltak vil ikke bli innskrenket i samme grad ved bruk av områdemodellen.

Vilkårene som er underlagt rettsanvendelsesskjønn i områdemodellen, skal overprøves med tilbakeholdenhet.<sup>76</sup> For eksempel skal domstolen overprøve tilknytning- og forholdsmessighetskravet for områdemodellen, men domstolen skal utvise forsiktighet.

Til forskjell fra utbyggingsavtaler, har departementet spesifisert hvilke vilkår som er underlagt rettsanvendelsesskjønn og hvilke vilkår som ikke er det. Det vil være enkelt for partene, og for domstolen, å vite hvilken del av områdemodellen som kan overprøves fullt ut, og hvilken del som ikke kan overprøves fullt ut. Områdemodellen differensierer i større grad mellom rettslige vilkår som er egnet for overprøving, og planfaglige og politiske vurderinger som ikke er egnet for overprøving.

Når forslaget differensierer mellom prøvingsintensiteten for de ulike vilkårene i områdemodellen, får hensynet til domstolens uavhengighet og demokratiske hensyn i større grad gjennomslag sammenlignet med reglene om utbyggingsavtaler. Hensynet til at utbygger ikke skal bli pålagt urimelige forpliktelser får ikke like stor gjennomslagskraft ved bruk av områdemodellen sammenlignet med utbyggingsavtaler.

---

<sup>76</sup> Tilbakeholden domstolskontroll kom til uttrykk i blant annet Rt. 1975 s. 603.



# 7 Konklusjon

## 7.1 Oppsummering av mine funn

### 7.1.1 Forutberegnelighet

Utbyggingsavtaler vil fortsatt være et viktig verktøy for å sikre finansiering av offentlig infrastruktur. Rettsliggjøringen av reglene om utbyggingsavtaler gir partene færre alternative løsninger til en utbyggingsavtale. Det vil være mindre tilfeldig hva som kan inngå i en utbyggingsavtale, og det er mindre rom for den enkelte til å påvirke utbyggingsavtalens innhold.

Departementets endringsforslag til reglene om utbyggingsavtaler vil ikke få betydning for tidspunktet kommunen kan vedta rekkefølgebestemmelser på etter pbl. § 12-7 nr. 10.

Rekkefølgebestemmelser kan fortsatt komme sent inn i prosessen. Rettsliggjøringen vil bare få betydning for omfanget av utbyggers bidrag, og om utbygger kan finansiere rekkefølgekravet.

Ny områdemodellen vedtas på et tidligere tidspunkt i prosessen sammenlignet med utbyggingsavtaler. Teoretisk sett vil partene få kunnskap om infrastruktur og tilhørende kostnad på et tidligere tidspunkt sammenlignet med reglene om utbyggingsavtaler.

Utgangspunktet må modifiseres. Utbyggingsavtaler forhandles i dag samtidig som arealplan, så i praksis vil ikke kunnskapen nødvendigvis komme på et tidligere tidspunkt ved bruk av områdemodellen.

Tidspunktet for fastsettelsen av kostnadsestimatet ved bruk av områdemodellen medfører at flere av faktorene som får betydning for sluttresultatet er usikre. Utbygger vil ikke nødvendigvis kunne foreta legitime kostnadsvurderinger av hvor dyrt utbyggingsprosjektet blir basert på kostnadsestimatet. Områdemodellen velter i tillegg en stor risiko over på kommunen. Det er vanskelig å ivareta hensynet til forutberegnelighet for utbygger samtidig som risikoen kommunen påtar seg holdes lav.

### **7.1.2 Enkel prosess**

Forhandlinger om utbyggingsavtaler vil også etter endringsforslaget være en konkret og individuell forhandling mellom utbygger og kommunen. Individuelle forhandlinger ivaretar hensynet til fleksibilitet. Departementets forslag til innskrenking i reglene om utbyggingsavtaler vil gi utbygger og kommunen et mindre forhandlingsrom. I praksis kan det avhjelpe tid- og ressursbruken ved forhandlinger av utbyggingsavtaler. Rettsliggjøringen vil gjøre reglene enklere å forstå, og partene trenger ikke å bruke tid og ressurser på å tolke innholdet i de materielle skrankene for utbyggingsavtaler slik som i dag.

Ny områdemodell medfører at kommunen og utbygger slipper konkrete og individuelle forhandlinger om utbyggingsavtaler. Områdemodellen gjør det mulig å foreta en felles vurdering av et område innenfor hensynssonen.

Mange norske kommuner har dårlig økonomi, og vil ikke ha økonomi til å forskuttere kostnadene til infrastruktur i påvente av at utbyggerne bygger ut. I slike tilfeller kan utbygger og kommunen inngå supplerende avtale om at utbygger forskutterer kostnadene.<sup>77</sup> Løsningen er ønskelig for å sikre byggeklare tomter. Imidlertid vil løsningen medføre at det også ved bruk av områdemodellen er behov for individuelle forhandlinger mellom utbygger og kommunen.

Det kan argumenteres for at det er enklere å foreta en felles vurdering sammenlignet med individuelle forhandlinger. Utgangspunktet må modifieres, da de faktiske vurderingene kommunen må ta stilling til når kostnadsestimat i henhold til ny områdemodell skal fastsettes, er mange og vanskelige. Selv om reglene rettslig sett er enkle å forstå, vil ikke prosessen frem mot et vedtatt kostnadsestimat være enkel.

### **7.1.3 Kostnadsfordeling**

Utbyggingsavtaler strammer til forholdsmessighetskravet slik at forholdsmessighetsvurderingen blir en reell skranke for omfanget av utbyggers forpliktelse i en utbyggingsavtale. Utbygger kan være mer sikker på at han ikke blir sittende med hele regningen til et infrastrukturiltak. Selv om utbyggers byggeprosjekt oppfyller behovs- og

---

<sup>77</sup> Høringsnotat s. 140.

tilknytningskriteriet, vil forholdsmessighetskravet sørge for at utbygger bare bidrar med en rimelig del av den totale kostnaden.

Det påpekes at reglene i kapittel 17 ikke er til hinder for at utbygger frivillig påtar seg å finansiere et større finansieringsbidrag enn reglene i kapittel 17 åpner opp for. Slike avtaler vil få privatrettslig karakter, og behandles etter alminnelige avtalerettslige regler.

Formålet med områdemodellen er i stor grad å sikre at alle utbyggerne i et område skal bidra til finansiering av offentlig infrastruktur. Siden betalingsforpliktelsen ikke bortfaller når tiltaket er tilstrekkelig opparbeidet, så vil alle utbyggere i området bli tvunget til å bidra med sin del. Det vil ikke lenger være mulig å taktisk vente med å bygge ut eiendommen til en annen utbygger finansierer nødvendig infrastruktur. Ny områdemodell vil kunne løse gratispassasjerproblematikken.

#### **7.1.4 Rettssikkerhetsgarantier**

Ny områdemodell vil gi partene flere rettssikkerhetsgarantier sammenlignet med dagens regler om utbyggingsavtaler. Utbyggingsavtaler kan ikke påklages, og utbyggingsavtaler følger ikke saksbehandlingsreglene i plan- og bygningsloven slik som områdemodellen. En fordel med områdemodellen er at finansiering av offentlig infrastruktur blir mer transparent, og det kan gi kommunen et incentiv til å foreta etterprøvbare vurderinger.

Departementet begrunnet forskjellen slik at det vil være en fordel for partene å benytte seg av områdemodellen fremfor utbyggingsavtaler. Etter min mening er det lite treffende å delvis begrunne valg av rettssikkerhetsgarantier med en oppfordring til å benytte seg av et finansieringsverktøy som departementet selv påpeker ikke vil passe i alle tilfeller.

At områdemodellen er underlagt full klageadgang kan medføre at det vil være vanskelig å gjennomføre planer. Utbygger blir nødt til å vente på at klageorganet har tatt stilling til klagen, og må videre vente på at kommunen eventuelt treffer et nytt vedtak. Områdemodellen vil ikke nødvendigvis være effektivt for å sikre flere utbyggingsklare tomter.

#### **7.1.5 Domstolskontroll**

Departementet uttaler eksplisitt at hele ny pbl. § 17-4 er underlagt rettsanvendelsesskjønn. Domstolen kan overprøve alle sider av utbyggingsavtalen, og overprøvingen går lenger

sammenlignet med reglene i dagens pbl. § 17-3 tredje ledd. For utbygger kan det være ønskelig at domstolen overprøver avtalen fullt ut. Full overprøving sikrer utbygger mot å påta seg urimelige avtalevilkår. Likevel kan full overprøving virke prosessdrivende, og det er ikke ønskelig å vedta regler som kan generere flere tvister for domstolen.

Områdemodellen og utbyggingsavtaler skal sikre finansiering av offentlig infrastruktur. Domstolens prøvingsadgang av områdemodellen gir kommunen større frihet ved bruk av områdemodellen sammenlignet med utbyggingsavtaler. Forskjellen blir særlig tydelig når domstolen kan foreta full overprøving av de planfaglige og politiske sidene av en utbyggingsavtale, samtidig som de planfaglige og politiske sidene av områdemodellen er underlagt forvaltningsskjønn. Det er vanskelig å finne en god begrunnelse for at den planfaglige og politiske vurderingen som er nærmest sammenfallende for de to verktøyene, er underlagt ulik prøvingsintensitet.

## **7.2 Avsluttende bemerkninger**

### **7.2.1 Kan domstolskontrollen med utbyggingsavtaler gå på bekostning av maktfordelingsprinsippet?**

Domstolen skal drive kontroll med forvaltningen, men skal ikke selv drive forvaltningsevne. Hensynet til domstolens uavhengighet tilsier at domstolen ikke skal foreta planfaglige og politiske vurderinger.

Gjeldende rett og departementets endringsforslag ser nødvendighetsvilkåret under ett, og skiller ikke mellom behovsvurderingen og tilknytningsvurderingen når domstolens prøvingsintensitet skal fastsettes.

Forholdsmessighetskravet og tilknytningskravet er rettslige vurderinger som domstolen er godt egnet til å vurdere. Det er viktig at domstolen prøver forholdsmessighetskravet og tilknytningskravet for å sikre at utbygger ikke påtar seg urimelige avtalevilkår i en utbyggingsavtale. Vurderingene er ikke utpreget planfaglig eller skjønsmessige. Siden utbyggingsavtaler ikke kan påklages er det en viktig rettsikkerhetsgaranti at domstolen prøver forholdsmessighetskravet og tilknytningskravet i en utbyggingsavtale.

Når nødvendighetsvilkåret ses under ett, må domstolen i tillegg overprøve behovsvurderingen. Domstolen må vurdere om det er et konkret behov for eksempelvis trikketiltak eller tursti i det aktuelle utbyggingsområdet, og også valget mellom ulike infrastrukturtiltak. Behovskravet er planfaglig og politisk begrunnet. Det vil i stor grad bero på den politiske vilje i kommunen hvordan et område skal bygges ut, om det er behov for en sykkelsti eller et fortau i planområdet, og valget mellom ulike tiltak. Domstolen er ikke egnet til å foreta slike vurderinger, og det er heller ikke ønskelig at domstolen skal foreta slike vurderinger. Behovsvurderingens art gir tydelige signal på å være underlagt forvaltningsskjønn.<sup>78</sup>

Å skille mellom behovsvurderingen og tilknytningsvurderingen vil også kunne få betydning for spørsmålet om sammenhengen mellom nødvendighetskravet i pbl. § 12-7 nr. 10 og nødvendighetskravet i pbl. § 17-3 tredje ledd.<sup>79</sup> Dersom domstolen ikke overprøver behovsvurderingen i pbl. § 17-3 tredje ledd, vil ikke overprøvingen av pbl. § 17-3 tredje ledd uthule kommunens forvaltningsskjønn etter pbl. § 12-7 nr. 10. Hvilke tiltak det er behov for, og valget mellom ulike tiltak, er en planfaglig vurdering. Vurderingen bør ikke overprøves fullt ut av domstolen etter reglene om utbyggingsavtaler eller reglene om rekkefølgekrav.

Det er etter min mening en svakhet ved departementets endringsforslag og dagens regler at det ikke skilles mellom behovskravet og tilknytningskravet under nødvendighetsvilkåret når domstolens prøvingsadgang fastsettes. Resultatet er at domstolen kan få en uønsket rolle som forvaltningsmyndighet. Rettstilstanden kan få betydning for arbeidsfordelingen mellom domstolen og forvaltningen.

## **7.2.2 To ulike finansieringsverktøy med to ulike begrunnelser**

Utbyggingsavtaler er begrunnet med hensynet til at kommunen ikke skal kunne fremtvinge urimelige avtalevilkår. Reglene om utbyggingsavtaler er utformet for å ivareta utbygger, og stiller strenge krav til hvilke tiltak utbygger kan finansiere. Skrankene for utbyggingsavtalers innhold kan gå på bekostning av kommunens mulighet til å sikre finansiering av infrastruktur, og kan gi færre byggeklare områder.

---

<sup>78</sup> Se Høyesteretts uttalelse i Rt. 2007 s. 257.

<sup>79</sup> Ny pbl. § 17-4.

Områdemodellen er begrunnet med hensynet til en mer rettferdig fordeling av kostnader og effektivisering av utbyggingsprosessen for å sikre flere byggeklare tomter. Reglens utforming gjenspeiler begrunnelsene. Områdemodellen søker også å unngå at en utbygger blir sittende med hele regningen når privat part skal finansiere infrastrukturiltak.

Finansieringsverktøyenes ulike begrunnelser viser seg for eksempel i relasjon til tilknytningskravet. Tilknytningskravet er særlig strengt ved bruk av utbyggingsavtaler, samtidig som områdemodellen legger opp til en mer moderat vurdering av tilknytningskravet. Rettstilstanden kan medføre at tiltak som kan sikres finansiert gjennom områdemodellen, ikke kan sikres finansiert gjennom utbyggingsavtaler.

Mens det ene finansieringsverktøyet skal effektivisere utbyggingen, skal det andre finansieringsverktøyet sikre utbygger mot urimelige avtalevilkår. Det kan reises spørsmål om hvordan det vil bli i praksis med to alternative finansieringsverktøy som skal sørge for finansiering av infrastrukturiltak, men på to veldig ulike måter. Finansieringsverktøyenes funksjoner bærer preg av de bakenforliggende hensynene, og gir kommunen to ulike verktøy å benytte seg av.

### **7.2.3 Vil de foreslåtte finansieringsverktøyene fungere i praksis?**

Departementet sitt endringsforslag til reglene om utbyggingsavtaler gir kommunen og utbygger et mindre forhandlingsrom, og utbygger vil ikke kunne påta seg å finansiere teknisk infrastruktur i like stor grad som etter dagens regler. Rettsliggjøringen vil i stor grad ivareta hensynet til at kommunen ikke skal fremtvinge urimelige avtalevilkår, men fleksibiliteten i regelverket minskes tilvarende.

Et resultat av at reglene om utbyggingsavtaler blir strammere kan være at reglene om utbyggingsavtaler ikke vil passe i alle situasjoner. Utbyggingsprosjekt er komplekse og ulike, og fleksibilitet er viktig. Når reglene blir snevre kan det tenkes situasjoner hvor kommunen og utbygger ikke kan sikre finansiering av nødvendig infrastruktur med å benytte seg av utbyggingsavtaler. Kommunen kan i slike tilfeller risikere å selv stå for finansieringen. Det er nærliggende å tenke at kommuner med svak økonomi ikke kan stå for en slik kostnad. En innstramning kan da i ytterste konsekvens medføre at færre planer blir gjennomført, og departementets ønske om flere byggeklare områder vil ikke bli realisert.

Et annet tenkelig resultat er at det kan bli flere avtaler mellom utbygger og kommunen som ikke følger reglene i plan- og bygningsloven kapittel 17. Reglene om utbyggingsavtaler er ikke til hinder for at utbygger og kommunen inngår privatrettslige avtaler. For alminnelige avtaler gjelder avtalerettslige regler, og utbygger vil ikke ha de samme mulighetene til å foreta kontroll med forvaltningens myndighetsutøvelse.

Departementets forslag til ny områdemodell legger opp til at kommunen må påta seg en stor økonomisk risiko. Områdemodellen gir kommunen et stort ansvar når kostnadsestimatet skal fastsettes. Den komplekse prosessen vil i seg selv være ressurskrevende for kommunen. I tillegg vil kommunen stå ansvarlig for avvik på over 15%. Med alle usikre momenter som vil inngå i en slik prosess, er det vanskelig å se for seg at kommunen ønsker å benytte seg av områdemodellen.

Områdemodellen løser problemet med gratispassasjerer, men det er i stor grad utbygger som får en fordel av at gratispassasjerproblematikken blir løst. Det er kommunen som skal vurdere hvilket finansieringsverktøy som er hensiktsmessig, og med det risikoaspektet som er skissert gjennom avhandlingen, kan man i praksis se for seg at kommunen ikke kommer til å benytte seg av områdemodellen som finansieringsverktøy.

Eiendomsutvikling er preget av komplekse prosesser og er i stor grad privat initiert. Det vil være en utfordring å finne en løsning som kan svare til alle de problemsstillingene som oppstår når eiendommer utvikles.

# Litteraturliste

## Lov

lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

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

## Forskrift

Forskrift om byggesak (Byggesaksforskriften) (SAK 10)

## Forarbeider

Høringsnotat I «Forslag til endringer i plan- og bygningsloven om fortetting, transformasjon, utbyggingsavtaler mv.», (SAK 21/2623)

Ot.prp.nr.45 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen)

Ot.prp.nr.22 (2004-2005) Om lov om endringer i plan- og bygningsloven (utbyggingsavtaler)

NOU 2003:24 Mer effektiv bygningslovgivning; Grunnprinsipper og veivalg.  
Utbyggingsavtaler. Bygningslovutvalgets første delutredning.

## Rettspraksis

HR-2021-953-A (Mortensrud)

HR-2021-2364-A (Sunnfjord)

Rt. 2007 s. 257 (Tralfa)

Rt. 2002 s. 683 (Vassøy Canning)

Rt. 1981. s. 745 (Isene)

Rt. 1975 s. 603 (Swingball)

LB-2019-135154 (Entra)



TOSLO-2018-132587 (Entra)

## **Veiledere og uttalelser fra Sivilombudet**

SOM-2015-1194

*Veileder utbyggingsavtaler*, utgitt av Kommunal- og regionaldepartementet, Mai 2006

## **Juridisk teori**

Eckhoff, Torstein og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 12. utgave, universitetsforlaget 2022

Giertsen, Johan, *avtaler*, 4. utgave, universitetsforlaget 2021

Hauge, Martin Lie «Nødvendighetskriteriene i plan- og bygningsloven §§ 12-7 og 17-3 tredje ledd – to nye tingrettsdommer om rekkefølgekrav og utbyggingsavtaler» *Kart og plan 2019/4*, årgang 112, side 299-303

Hauge, Martin Lie «Rammer for utbyggingsavtalers innhold», *Tidsskrift for eiendomsrett 2018/1*, årgang 14, side 82-107

Holt, Fredrik og Nikolai K. Winge, *Plan- og bygningsrett, kort forklart*, 2. utgave, universitetsforlaget 2019

Innjord, Frode, *Hva er «vakkert»? Domstolskontroll med forvaltningsvedtak når forvaltningens kompetanse er angitt med vage og/eller skjønsmessige ord og uttrykk*, i Jussens venner 1996 s.161 flg.

Ness, Stein og Anne Siiri Øyasæter, *Fra planlegging til ferdigstillelse*, 2.utgave, universitetsforlaget 2021

Pedersen, Odd Jarl, Per Sandvik, Helge Skaaraas, Stein Ness og Audvar Os, *Plan- og bygningsrett, del 1 Planlegging og ekspropriasjon*, 3. utgave, universitetsforlaget 2018

Pedersen, Odd Jarl, Per Sandvik, Helge Skaaraas, Stein Ness og Audvar Os, *Plan- og bygningsrett, del 2 byggesaksbehandling, håndhevelse og sanksjoner*, 3.utgave, universitetsforlaget 2018

## Nettsider

Forutsetningsvedtak fra Oslo Kommune:

<https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/1374702-1599727170/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Politikk/Kommuneplan/Tidligere%20kommuneplandokumenter/Kommuneplan%202015%2C%20del%202%3A%20Juridisk%20arealdel.pdf> (lest 19. oktober 2022)

Forutsetningsvedtak fra Bergen Kommune:

<https://www.bergen.kommune.no/politikere-utvalg/api/fil/bk360/1843490/Innstilling-vedtak-Prinsippvedtak-Forutsetning-for-bruk-av-utbyggingsavtaler-forutsigbarhetsvedtak-> (lest 19. oktober 2022)