

# Prosjektplanlegging etter tysk modell

Fredrik Holth

Vitenskapelig bedømt (refereed) artikkel

*Fredrik Holth: Can changes in the Planning and Building Act contribute to greater efficiency and predictability in planning and implementing desired projects?*<sup>1</sup>

KART OG PLAN, Vol. 77, pp. 68–76, POB 5003, NO-1432 Ås, ISSN 0047-3278

This article discusses whether project based planning, similar to the German model, can be implemented in the Norwegian Planning and Building Act. The German Building Act, section 12 allows a «fast track» for projects developed in accordance with a masterplan. The «fast track» allows a development agreement, a zoning plan and a building permit to be merged in one process. The leading document is the development agreement. To what extent can the German model be adopted in Norwegian legislation?

*Key words:* planning law, development agreement, private property, German model

*Fredrik Holth*, Senior Lecturer in law, Institute of Property and Law, Norwegian University of Life Sciences. POB 5003, NO-1432 Ås. E-mail: fredrik.holth@nmbu.no

## 1. Innledning

Temaet for denne artikkelen er de rettslige rammene for utbyggingsavtaler som inngås mellom kommuner og utbyggere og gjennomføring av reguleringsplaner. Det er i dag ingen sterk kobling mellom planlegging og gjennomføring av reguleringsplaner i norsk plan- og bygningsrett. Planer vedtas i stor grad uten at plangjennomføring er sikret. Det vil i de fleste tilfeller være opp til de private om og når de vil gjennomføre en plan. Ekspropriasjon foretas sjelden. Jeg vil i det følgende se på hvordan endringer i reglene om utbyggingsavtaler kan styrke effektivitet og forutsigbarhet i planlegging og gjennomføring av ønskede prosjekter.<sup>2</sup>

Jeg vil innlede artikkelen med å redegjøre for en bestemmelse i den tyske plan- og bygningsloven, som synes å være lite kjent i Norge. Reguleringsplaner utarbeides i det tyske systemet enten som en «ordinær» planprosess tilsvarende vår norske planprosess, eller som en forhandlingsprosess hvor selve utbyggingsavtalen er det sentrale. Det er sistnevnte måte å behandle reguleringsplaner på som vil bli behandlet i denne artikkelen. Sporet jeg skal belyse omtales gjerne

som prosjektplanlegging. Dagens tyske regler bygger på bestemmelser fra den plan- og bygningsloven som var gjeldende i DDR ved gjenforeningen i 1990.

Etter en gjennomgang av de tyske reglene vil jeg ta for meg hvordan man kan se for seg å innføre tilsvarende regler i den norske plan- og bygningsloven. Siktemålet med dette er for det første å få frem likheter som allerede ligger i lovgivningen i de to land. Gjennom deretter å fokusere på ulikheter vil jeg forsøke å belyse hvilke endringer i plan- og bygningsloven som er nødvendig for å innføre et prosjektplanleggingsspor i den norske plan- og bygningsloven.

Avslutningsvis vil jeg forsøke å se prosjektplanlegging fra et systemperspektiv. Hvilke utfordringer vil et prosjektplanleggingsspor gi, når man eventuelt skal plassere slike bestemmelser i plan- og bygningsloven?

I de diskusjoner som allerede pågår er det etter mitt syn grunn til minne om at planlegging etter loven skal ivareta en rekke interesser og hensyn. I prop. 149 L (2015-1016) som nå ligger til behandling i Stortinget, uttaler Kommunal- og moderniseringsdepartementet:

1. Temaet gjennomføring utgjør modul IV i EVA-plan.

2. Med «ønskede» sikter jeg til prosjekter som utbygges og planmyndighet er enige om at ønskes gjennomført.

*Mye av kritikken som har vært rettet mot planleggingen går mer på samspillet mellom aktørene og mindre på plansystemet som sådan. Departementet har således inntrykk av at plan- og bygningsloven i all hovedsak fungerer godt, men at det på enkelte områder er behov for forenklinger, forbedringer og justeringer som bl.a. kan få samspillet mellom aktørene til å fungere bedre.<sup>3</sup>*

Lovendringer som tilsynelatende kan være små, kan bryte med viktige prinsipielle sider av lovgivningen. Etter mitt syn er flere av endringsforslagene et brudd med de intensjoner som ligger til grunn for dagens plan- og bygningslov. Særlig gjelder dette forslagene om endringer i adgangen til å gjøre endringer i vedtatte reguleringsplaner og endringer i dispensasjonsbestemmelsen. Disse forslagene svekker arealplanenes betydning. Med utgangspunkt i sitatet ovenfor er dette oppsiktsvekkende og forsiktig sagt svakt kommunisert overfor Stortinget. Dette kommer jeg tilbake til avslutningsvis.

Jeg tror det sterke fokuset på å gjøre endringer i dagens regelverk, uten å tenke nytt, bidrar til å svekke planlegging som sådan, svekke planmyndigheten, og svekke betydningen av overordnede planer. Med utgangspunkt i sitatet ovenfor burde departementets fokus være på sammenhengen mellom planlegging og gjennomføring. Fokus på de rettslige rammene for bruk av utbyggingsavtaler vil etter mitt syn i langt større grad kunne bidra til effektiv gjennomføring av reguleringsplaner, enn de lovendringsforslagene som departementet nå har presentert for Stortinget. Jeg vil hevde at et tosporet system som det tyske, styrker overordnet plan, styrker planmyndighetens rolle i planleggingen og sikrer i større grad gjennomføring av planer. Dette uten å svekke forslagsstillers posisjon. Et «fast track» system som det tyske prosjektplanleggingssporet forankrer utøvelse av planmyndighet i overordnet plan, og skaper rom for forhandlinger og utbygging, som er i både utbyggers og samfunnets interesser.

## **2. Prosjektplanlegging etter den tyske plan- og bygningsloven<sup>4</sup>**

### **2.1 Bakgrunn**

Den tyske plan- og bygningsloven åpner opp for et nært samarbeid mellom planmyndighet og utbygger. BauGB § 12 gir anledning til å følge et eget spor når det kommer til planlegging og gjennomføring av prosjekter. Utbyggere gis anledning til å foreslå et samarbeid med kommunen om realisering av et byggeprosjekt. Samarbeidet består i all hovedsak i å skape en effektiv prosess mot realisering av et konkret prosjekt, herunder fremforhandle en utbyggingsavtale som avklarer kostnadsfordeling mellom partene. Tanken er ganske enkelt at dette sporet gir anledning til samtidig behandling av reguleringsplan, utbyggingsavtale og byggesak. Det sier seg selv at et slikt spor kan være svært effektivt. Det er likevel verdt å merke seg at BauGB § 12 er et spor som stiller klare krav til overordnet plangrunnlag og innholdet i fremforhandlet utbyggingsavtale.

Strengt talt kan man dele opp prosjektplanlegging etter den tyske plan- og bygningsloven i følgende punkter:

1. Presentasjon av en prosjektplan fra utbygger
2. Planmessige og politiske avklaringer
3. Utarbeidelse av utbyggingsavtale
4. Utarbeidelse av reguleringsplan
5. Gjennomføring

Jeg vil i det følgende ta for meg kravet til plangrunnlag, de rettslige rammene for innholdet i en utbyggingsavtale, de rettslige rammene for innholdet i en reguleringsplan, og rettslige problemstillinger knyttet til gjennomføring av reguleringsplan og avtale.

Rekkefølgen i gjennomgangen bør man merke seg. Den er ikke tilfeldig. Utarbeidelse av reguleringsplan etter BauGB § 12 skjer i stor grad etter den prosjektplan som er presentert fra utbygger innledningsvis, og i tråd med innholdet i fremforhandlet utbyggingsavtale. Etter systemet BauGB § 12 legger opp til, må utbyggingsavtale være inngått før reguleringsplan vedtas. Jeg kommer

3. Prop. 149 L (2015-2016) Endringer i plan- og bygningsloven (mer effektive planprosesser, forenklinger mv.) s. 9.

4. Baugesetzbuch (BauGB).

tilbake til begrunnelsen for dette under pkt. 2.5.

## 2.2 *Krav til plangrunnlag*

En forutsetning for at kommunen og utbygger kan innlede en prosess etter BauGB § 12 er at prosjektplanen som presenteres for kommunen holder seg innenfor rammene i overordnede planer.<sup>5</sup> Dette sikrer at overordnet plan følges ved prosjektgjennomføring. Dette gjelder selvsagt ikke kun som en binding for utbygger med hensyn til forslag. Kommunen kan heller ikke bruke det sporet BauGB § 12 åpner opp for, uten at prosjektplanen holder seg innenfor de samme rammer.

Det er også slik at grunneier ikke kan kreve at kommunen åpner opp for bruk av de virkemidler som ligger i BauGB § 12. Kommunen må finne prosjektet ønskelig å realisere på denne måten. Om kommunen ikke ønsker bruk av det sporet BauGB § 12 åpner for, må utbygger nøye seg med å vente på at kommunen tar initiativ til utarbeidelse av reguleringsplan etter de ordinære spor i BauGB. Etter tysk rett er altså kommunene tillagt en betydelig grad av frihet med tanke bruk av sin myndighet.<sup>6</sup> En grunneier kan derimot kreve at kommunen tar stilling til om den vil åpne opp for bruk av BauGB § 12-sporet. Dersom kommunen har innledet en prosess etter BauGB § 12-sporet, kan manglende eller mangelfull begrunnelse ved innstilling av prosessen prøves rettslig.

Noe krav på å få vedtatt en reguleringsplan har utbygger naturligvis ikke.

## 2.3 *De rettslige rammene for innholdet i en utbyggingsavtale*

Utbyggingsavtaler i den tyske plan- og bygningsloven er regulert i BauGB § 11. Utbyggingsavtale som kombineres med BauGB § 12 kalles gjennomføringsavtale. Disse avtalene anses som offentligrettslige. Det er i utgangspunktet ikke noe spesielt med disse avtalene, sammenlignet med andre utbyggingsavtaler, når det gjelder de rettslige rammene for innholdet i avtalene. Det som

derimot er spesielt med disse gjennomføringsavtalene er hvordan de knyttes opp til selve reguleringsplanprosessen og danner premissene for innholdet i reguleringsplanen.

Følgende punkter er sentrale i prosessen:

- BauGB § 12 første ledd fastslår at gjennomføringsavtalen må være inngått før reguleringsplanen er vedtatt. Reguleringsplaner vedtatt etter dette sporet kan bli kjent ugyldig, dersom gjennomføringsavtale ikke er gjort forpliktende før reguleringsplanen er vedtatt.
- BauGB § 12 andre ledd fastslår at kommunens avtalemotpart får en styrket posisjon i planprosessen. Kommunen plikter blant annet å gi tilgang til data som er relevante for eventuelle konsekvensutredninger.
- BauGB § 12 femte ledd fastslår at det kan tas inn i gjennomføringsavtalen at avtaleposisjonen kan overdras til andre. Gjennomføringsavtalen kan ha nærmere bestemmelser om vilkårene for slik overføring.
- BauGB § 12 sjette ledd fastslår at reguleringsplaner utarbeidet etter § 12-sporet kan oppheves dersom forpliktelsene i gjennomføringsavtalen ikke oppfylles.

Sentralt i gjennomføringsavtalene står altså ikke bare fordeling av kostnader mellom partene. I disse avtalene skal det også oppstilles en frist for gjennomføring av prosjektet. Utbygger forplikter seg til utbygging. BauGB § 12 oppstiller ikke noen konkret frist. Fristen fremforhandles i hvert enkelt tilfelle. Det er viktig å understreke at fristen vanligvis løper fra tillatelse til byggeprosjektet er gitt.

Gjennomføringsavtalene kan også omfatte sosial infrastruktur. De rettslige rammene for hvilke kostnader som kan pålegges utbygger gjennom utbyggingsavtale er regulert i BauGB § 11 andre ledd. Her er det slått fast at kostnadene må være «forholdsmessige etter omstendighetene»<sup>7</sup>.

5. Flächennutzungsplan tilsvarende nivåmessig kommuneplanens arealdel, men den er ikke i seg selv rettslig bindende. Det bør her tilføyes at regionale planer tilsynelatende har en sterkere grad av rettslig binding enn de vi er kjent med fra Norge.

6. Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch Kommentar 11. Auflage 2009 s. 289.

7. «gesamten Umständen nach angemessen sein» jf. BauGB § 11 andre ledd.

Denne rettslige rammen for disse avtalene er således svært lik den vi finner i pbl. § 17-3 tredje ledd.

#### **2.4 De rettslige rammene for innholdet i en reguleringsplan**

Den tyske plan- og bygningsloven har mange likhetstrekk med den norske. Blant annet er utgangspunktet i begge land at reguleringsplaner etter sitt innhold ikke skal regulere privatrettslige forhold. Bestemmelser i en reguleringsplan skal gjelde fremtidig bruk av arealer, og kan ikke inneha bestemmelser om hvem som skal gjennomføre planen. Reguleringsplanen skal altså legge til rette for at enhver skal kunne gjennomføre planen, så fremt disse har de nødvendige privatrettslige rettigheter i den aktuelle eiendommen.

BauGB § 12 bryter med dette systemet. I og med at hele tanken bak bestemmelsen er å sikre effektivitet, forutsigbarhet og gjennomføring er kommunen gitt større frihet med hensyn til å utforme bestemmelser som knytter seg til konkrete rettssubjekter.

Det er her viktig å understreke at prosessreglene er de samme som ellers når det kommer til utarbeidelse av reguleringsplan. Eksempelvis gjelder reglene knyttet til konsekvensutredning fullt ut også for reguleringsplaner utarbeidet med utgangspunkt i BauGB § 12.

Reguleringsplaner som utarbeides med utgangspunkt i en prosjektplan og en utbyggingsavtale er derimot innholdsmessig ikke bundet på sammen måte som andre reguleringsplaner. I BauGB § 9 har loven en uttømmende opplisting av hva det kan gis bestemmelser om. Disse rammene er ikke bindende for reguleringsplaner utarbeidet etter BauGB § 12-sporet. Det kan altså gis individuelle og konkrete bestemmelser til tiltak som ligger i prosjektplanen og gjennomføringsavtalen. Slike bestemmelser vil man med norske øyne definere som privatrettslige etter sitt innhold.

#### **2.5 Rettslige problemstillinger knyttet til gjennomføring av plan og avtale**

Prosjektplanen er en foreløpig plan som er ment å avklare forventninger og virkemidler

med hensyn til gjennomføring av et konkret prosjekt. I praksis må utbygger være grunneier, eller på annen måte ha etablert rettslig grunnlag for utbygging, på det areal prosjektplanen omfatter.<sup>8</sup> Dette skaper sikkerhet omkring gjennomføring. Gjennomføringsvirkemidler i den tyske plan- og bygningsloven, slik som sanering, ekspropriasjon, bruk av kommunal forkjøpsrett, jordskifte m.m. vil med dette utgangspunktet være uaktuelt å bruke.<sup>9</sup> Dermed sikres effektivitetshensynet bak BauGB § 12-sporet.

Gjennomføringsavtalen skal være inngått før reguleringsplanen vedtas. Tanken bak dette prinsippet er at reguleringsplanen hviler på de forpliktelser som er nedfelt i gjennomføringsavtalen.

Det generelle prinsippet i den tyske plan- og bygningsretten, avveiningspåbudet, gjelder likevel også her. Avveiningspåbudet er nedfelt i BauGB § 1 syvende ledd. Bestemmelsen slår fast at det i all planlegging skal gjennomføres en prøving av om private og offentlige interesser er ivaretatt gjennom planen.

Vi har ikke noen bestemmelse i den norske plan- og bygningsloven som eksplisitt gir uttrykk for noe tilsvarende, men i forarbeidene til loven sies om kravet til planbeskrivelse i § 4-2:<sup>10</sup>

*Planbeskrivelsen skal inngå i planforslaget når dette sendes på høring. Den skal være så fyldig og presis at det er mulig å få et dekkende bilde av hensynene bak planen. Den må også vise hva planen vil medføre for berørte parter, interesser og hensyn. Det er dette som ligger i uttrykket «virkninger». Det er opp til planmyndighetene å vurdere om planbeskrivelsen er dekkende. Mangler ved planbeskrivelsen vil kunne være en saksbehandlingsfeil.*

BauGB § 12 forutsetter en klar kobling mellom prosjektplan, gjennomføringsavtale og reguleringsplan. Avveiningspåbudet gjelder også her. Inngått gjennomføringsavtale er avgjørende for om reguleringsplanen kan prøves opp mot avveiningspåbudet. Etter-

8. Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch Kommentar 11. Auflage 2009 s. 291.

9. Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch Kommentar 11. Auflage 2009 s. 295.

10. Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 187.

som reguleringsplanen hviler på de forpliktelser som ligger i utbyggingsavtalen, må prøving av avveiningspåbudet også gjøres opp mot utbyggingsavtalen.

En reguleringsplan som er utarbeidet etter BauGB § 12-sporet, uten at utbyggingsavtale er inngått, har ikke rettsvirkning.<sup>11</sup>

Reguleringsplaner, som bygger på en prosjektplan og en gjennomføringsavtale, skal kommunen oppheve om ikke prosjektet gjennomføres innen fastsatt frist. Dette følger eksplisitt av BauGB § 12 sjette ledd. For å beskytte kommunens planleggingsfriheter det videre i BauGB § 12 sjette ledd slått fast at slik oppheving skjer uten at det kreves erstatning.<sup>12</sup>

Gjennomføringsavtalen kan også sikres gjennom avtale om dagsmulkt, garantier og tvangsfullbyrdelse.

### 3. Kan det gjøres endringer i den norske plan- og bygningsloven for å sikre effektiv og forutsigbar gjennomføring av ønskede planer?

#### 3.1 Bakgrunn

I fremstillingen her vil fokus være på om, og eventuelt i hvilken utstrekning, det vil være mulig å innføre regler om prosjektplanlegging i den norske plan- og bygningsloven. Det er likevel viktig å understreke at endringer etter mønster fra den tyske plan- og bygningsloven har sider mot erstatningsretten, avtaleretten, entrepriseretten, skatteretten m.v., som ikke vil bli behandlet her.

Effektive og forutsigbare planprosesser er og bør være en målsetting. Utfordringen kan være at krav til effektivitet kan gå på bekostning av kvalitet, medvirkning og politisk styring. Slik jeg ser på reglene om prosjektplanlegging fra Tyskland har man der funnet en god balanse mellom effektivitet, forutsigbarhet og politisk styring. Det kan derfor være grunn til nettopp å undersøke nærmere om vi kan se hen til tysk rett i evalueringen av de norske rettsreglene.

Avslutningsvis i denne artikkelen kommer jeg tilbake til noen systembetragtning-

ger. For at disse betraktningen skal komme til sin rett er det avgjørende å ikke bare peke på hvilke endringer man må gjøre for å få et system med prosjektplanlegging inn i den norske plan- og bygningsloven. Man må også se hen til hvilke bestemmelser og intensjoner som allerede ligger i loven.

#### 3.2 Hvilke bestemmelser kan det tas utgangspunkt i og eller bygges videre på?

Jeg vil i det følgende ta for meg bestemmelser som allerede ligger i dagens plan- og bygningslov, og som kan være med på å skape et utgangspunkt for et prosjektplanleggingsspor i loven.

##### 3.2.1 Generelle bestemmelser av interesse

Plan- og bygningsloven § 1-7 åpner opp for felles behandling av rammetillatelse og reguleringsplanforslag. Bestemmelsen er fra lovgiver nettopp tenkt som en effektivitetsregel.

I forarbeidene sies:<sup>13</sup>

*Bestemmelsen er ny, og opplyser gjennom en henvisning til § 12-15 senere i loven om muligheten til å samordne behandlingen av en søknad om rammetillatelse, jf § 21-4, og en reguleringsplan for tiltaket i en felles prosess. En forutsetning her er at forslaget til detaljplan er i samsvar med overordnet plan.*

Hensynene bak bestemmelsen er som man ser svært like de hensyn som er trukket frem i begrunnelsen for reglene om prosjektplanlegging i Tyskland.

I pbl. § 5-5 første ledd knesettes også et prinsipp som er viktig å merke seg i denne sammenheng. Her sies følgende:

*Det kan heller ikke fremmes innsigelse mot forhold i plansak som det kunne ha vært fremmet innsigelse mot i forbindelse med en tidligere plan om samme forhold vedtatt i løpet av de ti foregående år.*

11. Finkelnburg/Ortloff/Kment, Öffentliches Baurecht, Band I: Bauplanungsrecht, 6 Auflage 2011 s. 208.

12. I Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch Kommentar 11. Auflage 2009 s. 297 brukes begrepet «Zum Schutz der Entscheidungsfreiheit der Gemeinde».

13. Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 176.

Bestemmelsen støtter opp om prinsippet som er trukket frem i forarbeidene til pbl. § 1-7. Nemlig overordnet plan som ramme for senere planlegging. I forarbeidene til bestemmelsen sies følgende:<sup>14</sup>

*Formålet med denne bestemmelsen er økt effektivitet og forutsigbarhet i planleggingen.*

Overordnet plan kan sies å få en styrket stilling gjennom bestemmelsen, og gir større grad av forutsigbarhet i detaljplanleggingen. En sterk overordnet plan skaper et godt utgangspunkt for regler tilsvarende den tyske BauGB § 12.

### 3.2.2 Bestemmelser knyttet til reguleringsplaner

Når det kommer til bestemmelsene om reguleringsplaner er særlig pbl. § 12-3 andre og tredje ledd av stor interesse. Her sies det:

*Private, tiltakshavere, organisasjoner og andre myndigheter har rett til å fremme forslag til detaljregulering, herunder utfyllende regulering, for konkrete bygge- og anleggstiltak og arealendringer, og til å få kommunens behandling av og standpunkt til regulerings spørsmålet som tas opp i det private forslaget.*

*Private forslag må innholdsmessig følge opp hovedtrekk og rammer i kommuneplanens arealdel og foreliggende områdereguleringer. Ved vesentlige avvik gjelder kravene i §§ 4-1 og 4-2 andre ledd.*

I forarbeidene er det uttalt følgende om tredje ledd:<sup>15</sup>

*Tredje ledd angir at hovedregelen er at private forslag til detaljregulering innholdsmessig skal følge opp hovedtrekk og rammer i godkjent arealdel til kommuneplan eller områderegulering. Detaljreguleringen skal vise hvordan den bidrar til å gjennomføre disse planene. Dersom forslag til detaljregulering ikke er i tråd med kom-*

*muneplanens arealdel eller områderegulering, kan kommunen la være å fremme forslaget på dette grunnlaget.*

Dette kan sammenlignes med den frihet kommunen har etter det tyske systemet med hensyn til å sette i gang et planarbeid. Forskjellen er likevel at man i det tyske systemet nettopp har to ulike spor å velge mellom.

I likhet med de tyske reglene gir plan- og bygningsloven § 12-7 en uttømmende opplysning med hensyn til hva det kan gis reguleringsbestemmelser om. Det kan ikke gis reguleringsbestemmelser som omhandler privatrettslige forhold, herunder økonomiske forhold, medlemskap i foreninger og lag, eierskap osv.

I forarbeidene er det sagt følgende<sup>16</sup>:

*Utenfor reguleringshjemmelen faller også forhold av privatrettslig karakter. Det kan derfor ikke gis bestemmelser om økonomiske forhold eller plikter og rettigheter, eierforhold eller f.eks. krav om deltaking i velforening. Det kan heller ikke gis reguleringsbestemmelser som forbyr seksjonering etter eierseksjonsloven.*

I plan- og bygningsloven § 12-15 gjentas nærmest § 1-7. Ordlyden i § 12-15 legger opp til at felles behandling av reguleringsplan og byggesøknad kan skje der kommunen og utbygger «finder det hensiktsmessig». Det ligger altså en ikke uvesentlig tilføyelse i pbl. § 12-15, sammenlignet med pbl. § 1-7. Plan- og bygningsloven § 12-15 slår fast at felles behandling ikke kan kreves. I tillegg bør man merke seg lovens ordlyd er klar på at saksbehandlingskravene for reguleringsplanen også blir gjort gjeldende for byggesøknaden.

I forarbeidene er det sagt følgende:<sup>17</sup>

*Saksbehandlingsfristene for den kommunale behandling av planen gjelder også for byggesaken. Det må fattes separate vedtak i byggesaken og plansaken. Formelt må planen vedtas før det kan gis byggetillatelse.*

14. Ot.prp. nr.32 (2007-2008) s. 194.

15. Ot.prp. nr.32 (2007-2008) s. 231

16. Ot.prp. nr.32 (2007-2008) s. 233

17. Ot.prp. nr.32 (2007-2008) s. 238

### 3.2.3 Bestemmelser om utbyggingsavtaler

Plan- og bygningsloven har bestemmelser om utbyggingsavtaler i lovens kapittel 17. Reglene er som kjent relativt nye i norsk plan- og bygningsrett.<sup>18</sup> Bestemmelsene bygger nettopp på et prinsipp om et samarbeid mellom utbygger og planmyndighet om realisering av en reguleringsplan.<sup>19</sup> Plan- og bygningsloven § 17-3 andre ledd oppstiller rettslige rammer for innholdet i utbyggingsavtaler. I bestemmelsen knytter disse seg til krav om saklig sammenheng mellom plan og avtale. De forpliktelser utbygger påtar seg må være «nødvendige» og «forholdsmessige». I prinsippet vil eksempelvis forpliktelser knyttet til rekkefølgekrav være nødvendig.

Forbudet mot å inngå utbyggingsavtaler som pålegger utbygger å bidra til å dekke sosial infrastruktur, som eksempelvis skoler, barnehager o.l. skaper store utfordringer på dette punkt. Oppfyllelse av rekkefølgekrav knyttet til sosial infrastruktur er utvilsomt «nødvendige». Ettersom det ikke er adgang til å pålegge utbygger å ta kostnader knyttet til sosial infrastruktur blir disse rekkefølgekravene, som selvsagt lovlig kan oppstilles, som en hindring å regne når det kommer til realisering.

Bestemmelser om utbyggingsavtaler ble inntatt i plan- og bygningsloven i 2006. I forarbeidene ble det uttalt:<sup>20</sup>

*Med forutberegnelighet menes i denne sammenheng først og fremst fremdriftsmessige forhold mellom planprosess og avtaleprosess. Planreglene stiller ikke krav til gjennomføringsplikt eller fremdrift i utbyggingen. Heller ikke byggereglene har krav om fremdrift i utbyggingen. I tillegg gjelder behovet for forutsigbarhet også at ytelsenes størrelsesorden blir gjort kjent tidlig i prosessen. Det er altså grunnlaget for avtalene som er utgangspunktet for kravet om forutberegnelighet, ikke det endelige utfall av avtaleforhandlingene.*

Særlig den siste setningen i det ovenstående er interessant i vår sammenheng. Det tyske

utgangspunktet når det kommer til prosjektplanlegging er som redegjort for ovenfor svært annerledes. I BauGB § 12-sporet ligger jo nettopp tanken om at det er utfallet av avtaleforhandlingen som danner utgangspunktet for en forutberegnelighet. En forutberegnelighet som reguleringsplanen utgjør en offentligrettslig ramme rundt.

### 3.3 Hvilke endringer må eventuelt gjøres?

Ovenfor har jeg vist at den norske plan- og bygningsloven inneholder svært mange av de materiellrettslige elementer som i sum utgjør prosjektplanleggingssporet i tysk rett.

Prosjektplanlegging i den tyske plan- og bygningsloven fremstår på mange måter som en belønning for å følge føringer i overordnet plan. Dette samsvarer med de intensjoner jeg har vist til forarbeidene til plan- og bygningsloven ovenfor. Særlig gjelder dette merknadene til §§ 1-7 og 12-3 i forarbeidene. Innføring av bestemmelser som de tyske vil således på dette punkt svare til allerede klart uttrykte ønsker i forarbeidene til plan- og bygningsloven.

Det fremstår for meg som tydelig at selv om mange av de elementer BauGB § 12 bygger på allerede ligger som elementer i plan- og bygningsloven, må det gis nye bestemmelser som tydeliggjør et eget spor.

For at slike regler skal kunne fungere i det norske systemet må man være villig fra lovgiverhold til å se på følgende forhold:

1. Fjerning av forbudet mot å innta krav om bidrag til sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler.
2. Vurdere muligheten for at det etter et «prosjektplanleggingsspor» kan gis reguleringsbestemmelser av individuell og privatrettslig karakter.
3. Vurdere krav om fremforhandlet utbyggingsavtale før reguleringsplan vedtas.
4. Vurdere lovpålagt krav om frist for gjennomføring av prosjekt hvor «prosjektplanleggingsspor» er fulgt.

18. 01.01.2007 trådte våre første bestemmelser om utbyggingsavtaler i plan- og bygningsloven i kraft.

19. Plan- og bygningsloven bruker begrepet arealplan. I praksis er det trolig mer korrekt å legge til grunn at det er tale om en reguleringsplan. Begrepet arealplan omfatter eksempelvis også kommuneplanens arealdel.

20. Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 45

5. Vurdere hvilke sanksjoner som skal kunne brukes ved manglende gjennomføring innen den mellom partene fastsatte frist.

Slike endringer er tilsynelatende omfattende. Dersom man forutsetter at man til enhver tid har to spor i loven, fremstår likevel ikke forslaget som radikalt. De tyske reglene om prosjektplanlegging legger til rette for langt større forpliktelser fra partene, og skaper dermed langt større behov for forutsigbarhet enn det «ordinære» systemet. Dette må nødvendigvis også komme til uttrykk i lovgivningen.

## 4. Systembetraktninger

### 4.1 Innledning

Plan- og bygningsloven består i første rekke av saksbehandlingsregler. I planprosesser står planmyndigheten svært fritt med hensyn til hvilke reguleringsplaner den ønsker vedtatt. Friheten knytter seg utelukkende til om den ønsker å vedta en reguleringsplan. Samme frihet gjelder selvsagt ikke med hensyn til *hvordan* kommunen skal gå frem i en planprosess.

I byggesaksbehandling er utgangspunktet at kommunen *må* gi byggetillatelse om søknaden er komplett og i tråd med plan.<sup>21</sup> Her inntreffer altså en byggerett.

I den tyske plan- og bygningsloven har man på en effektiv måte klart å kombinere planlegging (reguleringsplan), gjennomføringsvirkemiddel (utbyggingsavtale) og byggesak (byggetillatelse). Ser man de tyske reglene i lys av det norske systemet fremstår det som mulig å innføre et tilsvarende «spor» i den norske plan- og bygningsloven.

### 4.2 Systembetraktninger knyttet til regler om prosjektplanlegging, og diskusjonen om effektiv planlegging og gjennomføring av planer

De tyske reglene sikrer forutsigbarhet og effektivitet i flere henseende.

For kommunen bidrar reglene til at utbygger gjør en grundig prosjektanalyse før forslaget presenteres kommunen. Dette gjelder både med hensyn til om forslaget holder seg

innenfor rammene i overordnet plan, og en klargjøring med hensyn til infrastrukturbehov som utløses av prosjektet. Videre sikrer reglene gjennomføring av reguleringsplaner. Utbygger påtar seg klare forpliktelser gjennom utbyggingsavtale. Reguleringsplanen faller bort dersom den ikke realiseres innen fastsatt tid.

For utbygger gir kommunens klarsignal til bruk av «sporet» en effektiv og mer forutsigbar behandling av reguleringsplan, utbyggingsavtale og byggesak. Tidlig avklaring med hensyn til om prosjektet er politisk ønskelig vil være avklarende. Fremforhandlet utkast til utbyggingsavtale, som grunnlag for utarbeidelse av reguleringsplan sikrer en prosjektbasert planlegging. Tidlig avklaring med hensyn til kommunens bidrag til infrastrukturtiltak gir i seg selv forutsigbarhet.

For andre, som for eksempel naboer, gir også den klare koblingen mellom planlegging og gjennomføring forutsigbarhet. Naboer til områder hvor det er vedtatt er en reguleringsplan lever i dag ofte i uvisshet med hensyn til når en utbygging vil komme. Gjennomføring av planer kan få store konsekvenser for naboer og nærmiljø. Også av hensyn til disse bør man etter mitt syn vurdere å gjøre grep i lovgivningen som gir forutsigbarhet med hensyn til tidspunkt for gjennomføring.

Ettersom kommunen fremforhandler konkrete og individuelle utbyggingsavtaler, vil kommunen stå friere til å «belønne» prosjekter som er politisk ønskede med et effektivt system. På denne måten kan man også i større grad, sammen med utbyggere, prioritere enkelte områder i kommunen.

De tyske reglene bryter på noen punkter sterkt med enkelte elementer i dagens plan- og bygningslov. Her tenker jeg først og fremst på tidsfrist for gjennomføring, hva det kan gis reguleringsbestemmelser om, forbudet mot bidrag til sosial infrastruktur og ikke minst tanken om at utbyggingsavtalen er styrende for innholdet i reguleringsplanen. Her må man være villig til å tenke nytt.

De bestemmelsene som allerede ligger i plan- og bygningsloven danner et godt grunnlag for å vurdere en lovendring. Ikke minst de intensjoner som ligger til grunn for

21. Pbl. § 21-4 første ledd.



bestemmelsene, synes å samsvare med de intensjoner de tyske reglene bygger på.

I den diskusjonen som pågår med hensyn til effektivitet i planleggingen er altså den tyske lovgivning etter mitt syn verdt å se nærmere på.<sup>22</sup> Slik jeg ser det er det ikke grunnlag for å hevde at lovgivning tilsvarende den tyske ville bryte vesentlig med de intensjoner og de prinsipper som ligger til grunn for plan- og bygningsloven i dag. Overordnet plan som ramme for utbygging styrkes, planmyndighetens frihet til å si nei til planforslag består, forhandlingsrommet for partene i en utbyggingsavtale utvides, gjennomføringsaspektet i planlegging styrkes kraftig, prosessregler, herunder krav til utredning, medvirkning mv. består.

En avsluttende kritikk til de lovforslag som nå ligger til behandling i Stortinget er at disse nettopp mangler overordnede systembetraktninger. En utvidelse av planmyndighetens mulighet til å gjøre endringer i planer uten ny planbehandling, og en utvidet mulighet til å gi dispensasjon fra planer, svekker arealplanenes betydning. Forslagene strider sånn sett mot de intensjoner som lå til grunn for 2008-loven, nemlig å styrke planleggingens og arealplanens rolle.<sup>23</sup> Planenes legitimitet springer i dag i stor grad ut fra omfattende saksbehandlingsregler som skal sikre medvirkning, utredning og diskusjon.

Det er vanskelig å se at lovforslagene i tilstrekkelig grad tar opp disse momentene før beslutning skal tas. Hvilken beslutning som tas er selvsagt politisk. I hvilken grad en lov sak er tilstrekkelig opplyst er imidlertid et juridisk spørsmål.<sup>24</sup> Professor Eivind Smith skriver:<sup>25</sup>

*Proposisjoner og meldinger må ikke inneholde noe som er usant. Men for at opplysningsplikten skal være oppfylt, må fremstillingen også være så balansert at viktige innvendinger mot forslaget eller komplikasjoner som det kan medføre, kommer frem. Ellers vil det jo ikke være mulig for Stortinget å danne seg et forsvarlig bilde av forslaget og dets konsekvenser. Særlig viktig er det at brudd på opplysningsplikten vil gjøre det vanskeligere for opposisjonen å gjøre sin del av jobben.*

Med et bredere blikk på systembetraktninger, herunder kunnskap om utenlandsk plan- og bygningsrett, kunne Stortinget i større grad hatt et bedre beslutningsgrunnlag. Systembetraktninger er i aller høyeste grad viktig, dersom man fra lovgiverhold nå også skal se nærmere på reglene om utbyggingsavtaler.

22. Se eksempelvis høringsuttalelser gjengitt i Prop. 149 L (2015-2016) Endringer i plan- og bygningsloven (mer effektive planprosesser, forenklinger mv.).

23. Se eksempelvis Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 234 og 242.

24. Grunnloven § 82 forutsetter at regjeringen skal gi opplyse et lovforslag på forsvarlig vis.

25. Eivind Smith, *Konstitusjonelt demokrati 2*. utgave 2009, s. 270.