

# Utbygges akkvisering av utviklingseiendom – fremgangsmåter og reguleringsrisiko<sup>1</sup>

Jørgen Biørn og August E. Røsnes

*Jørgen Biørn and August E. Røsnes: Developers' acquisition of property for development – procedures and risks*

KART OG PLAN, Vol. 68, pp. 146–159. P.O.B. 5003, NO-1432 Ås, ISSN 0047-3278

Norwegian developers are heavily involved in acquiring land for urban development. This paper explores developers' land search strategies and methods of acquisition of land for development and relates these to the assumption that developers aim to reduce or minimise risks related to governmental control systems. Developers depend strongly on their own experiences and networks when searching for land available for urban development, while public sources of information seem to be less interesting. The final acquisition agreement is more likely to be in the form of an option agreement than an immediate purchase of the land. The preference for optional purchase is explained by developers' aversion to regulatory risk, i.e. risk related to concession requirements (concessioning) and particularly to the authorities' control of planning and development.

*Keywords:* Land acquisition. Development projects. Option agreement. Regulatory risks.

*Jørgen Biørn*, land development consultant, M.Sc., Rambøll Norway LTD.  
E-mail: jorgen.biorn@ramboll.no

*August E. Røsnes*, professor, Dr. Scient., Department of Landscape Architecture and Spatial Planning, Norwegian University of Life Sciences. E-mail: august.rosnes@umb.no

## Utgangspunkt

Formålet med dette bidraget er å drøfte private utbygges søk etter og erverv av eiendom for utbyggingsformål. I det vesentligste er det konsentret om fremgangsmåter for akkvisering av eiendom og kontraktuelle mekanismer for å unngå eller dempe risiko som følge av offentlig regulering.

Private utbyggere har gradvis inntatt en mer sentral rolle i akkvisering av arealer for utbygging. I ettertid virker det som om det tidlig på 1980-tallet skjedde en vesentlig dreining i myndighetenes policies for utbygging. Inntil da hadde det vært stor grad av samstemmighet om viktigheten av proaktiv offentlig planlegging og grunnerv som strategi for å kunne styre den fysiske utviklingen i byer og tettsteder. Som i andre sammenlignbare land var en vesentlig del av denne argumentasjonen basert på ønsker om størst mulig grad av offentlig kontroll over utbyggingsmønsteret så vel som å sikre til-

strekkelig tilbud, dvs. ikke markedsprisstyrte tilbud av rimelige tomter til bolig og næringsformål (Aase, 1963; Johnsen, 1970; Johnsen et al., 1978). I tiden etter 1945 og til innpå 1970-tallet forelå det tydelige indiksjoner på at kommunens utbyggingspolitikk i de mest veksterlige av landets regioner var basert på forutsetningen om proaktiv planlegging kombinert med grunnerv for utbygging (Aase, 1967; Rolfsen, 1984; Kvarv, 1986).

Kommunene kan i kraft av sin planmyndighet spille en avgjørende rolle for tvangsrettet erverv av arealer til utbyggingsformål. Det er i bruken av denne myndigheten som virkemiddel både for å møte etterspørselen etter utbyggingsareal og for å styre byutviklingen generelt at det har skjedd endringer. I løpet av et par tiår har norske kommuner inntatt en mer reaktiv posisjon til å fremme kommunalt utarbeidede reguleringsplaner, spesielt med det siktemål å erverve grunn

1. Norsk versjon av fagfelle vurdert paper (Røsnes, 2008).

for å forsyne byggemarkedet med nødvendige arealer til byggeprosjekter (Planlovutvalget, 2001; Predelli et al., 2002; Steinholt, 2005).

Etterkrigstidens fremherskende planleggingsdoktriner var basert på offentlig regulering og eierskap til potensiell byggegrunn. I dag har den i betydelig større omfang falt tilbake på regulering som eneste sett av virkemidler for å styre byutviklingen. Denne endringen innebærer ikke bare at ansvaret for erverv av byggegrunn i større skala er overført aktørene i byggemarkedet. Med følger også den risiko som søk etter og erverv av utviklingseiendom fører med seg. Disse endringene har nær sammenheng med organiseringen av tometemarkedet og institusjonelle mekanismer som fastlegger mandat og rettigheter mellom lokale planmyndighet og utbygger.

Eiendomsmarkedet for byutvikling i Norge er i det vesentligste dominert av det som kalles primæraktører, dvs. selgeren er gjerne en gårdbruker eller den tidligere bruker av eiendommen mens kjøperen er den som har satt seg fore å transformere eiendommen til ny bruk, dvs. en utbygger. Et mellomskikt av aktører som har spesialisert seg på akkvirering av grunn for så å forsyne byggemarkedet med potensielle byggetomter, har tilnærmet vært ikke-eksisterende. Utbyggere har derfor vært nødt til å akkvirere byggegrunn til egen produksjon.

Forskjellig fra når kommunen erverver utbyggingsarealer, opptrer utbyggeren ofte på vegne av en potensiell byggherre eller kunde som ønsker spesiell lokalisering for sitt fremtidige tilholdssted. Når en egnet lokalisering er funnet, har ikke utbyggeren noe formelt virkemiddel som kan påtvinge eieren et tomtesalg. Kommunen derimot kan bruke sin ekspropriasjonsmyndighet til å overbevise eieren om at et salg til nedmot takstpris kan være fornuftig, eller den kan fremme ekspropriasjonsvedtak direkte. I tillegg er kommunen som kjøper fritatt konsesjon, noe utbyggeren også må ta høyde for. Men det er også likheter. Som kommunen har utbygger i medhold av plan- og bygningsloven<sup>2</sup> (pbl) rett til å initiere og utarbeide forslag til regu-

leringsplan for det aktuelle arealet med sikte på planmyndighetens godkjenning (§ 30).

Men utbygger har ingen garanti for at planmyndigheten vil godta en reguleringsplan i tråd med forslaget slik det blir fremlagt. Og om kommunens planmyndighet vil akseptere forslaget, kan overordnede myndigheter intervensere på måter som fører til endring eller avvisning. Skulle reguleringsforslaget bli avvist eller endret slik at utbygger ser seg nødt til å trekke seg fra prosjektet, vil akkvireringskostnadene og tillike mulige investeringer i tomten gå tapt, i det minste inntil en ny utviklingssituasjon for det aktuelle arealet skulle oppstå. Under trussel av denne type usikkerhet, oppstår spørsmålet om hvordan utbygger møter den usikkerhet som oppstår i akkvireringsfasen av utbyggingen? Kommunens rolle i denne prosessen er av spesiell interesse fordi de fortsatt opererer som tomteiere, samtidig har de myndighet til å erverve utbyggingsarealer for lokale behov på vegne av utbyggere.

Denne utvidelsen av utbyggenes ansvarsområde i byutviklingen kan også fortone seg fordelaktig for kommunene. Som politisk-administrative enheter slipper de å kalkulere med kostnader og risiko i tilknytning til grunnerv og forvaltning av disse arealene. Kostnader til utarbeidelse av detaljplaner kan overlates byggemarkedet osv.

Slike gjensidige fordeler for utbygger og kommune bidrar til å forklare hvorfor private utbyggere etter hvert har inntatt en mer dominant posisjon som premissleverandør i byutviklingen. Motsvarende har kommunene som planmyndigheter mer kommet til å inn ta rollen som myndighetsforvalter under en slags «konsesjonsmodell». Likevel, innfor rammene av et folkevalgt beslutningssystem må byggemarkedets aktører på en eller annen måte ta hensyn til lokalsamfunnets interesser og behov, slik det bl.a. kommer til uttrykk gjennom den offentlige behandlingen av reguleringsforslag. Planmyndigheten kan her benytte seg av forskjellige regulative virkemidler for å tilpasse fremtidige byggeprosjekter til lokale mål og overordnede planer. Hvilke utfordringer i form av usikkerhet reiser disse virkemidlene for utbyggere og hvor-

2. Lov av 14. juni 1985 nr. 77

dan kan de respondere for å møte den risiko som denne type usikkerhet fører med seg?

I det følgende blir disse to spørsmålene diskutert under overskriftene: tomtesøk og kontraktering; regulering og risiko.

Materialet studien bygger på er samlet inn ved bruk av trianguleringsmetode. Primærmaterialet er hentet fra femten utbyggingsforetak. Disse har svart på spørsmål om deres tomtteakkvirering over en femårsperiode som inkluderer tomtesøk, kontraktering og kontakt mot kommunene både når det gjelder tomtesøk og regulering for utbygging (Biørn, 2007). Disse foretakene ble valgt ut fra størrelse og landsdekning, samtidig som de skulle være tilgjengelige for undersøkelsen, dvs. utvalget er foretatt uten bruk av statistiske utvalgsteknikker. De fleste foretakene har storparten av sin virksomhet i de mest veksterlige av landets byområder, og da primært Oslo og den umiddelbare byregionen. For det enkelte foretak er tomtteakkvirering en del av foretaksstrategien. Utbyggere er derfor av forståelige grunner nølende til å utlevere data om sin tomtestrategi og å gi konkrete forklaringer eller vurderinger i denne sammenheng. For å øke påliteligheten og forklaringspotensialt i studien ble informasjonen fra foretakene koplet til to eksterne kilder. En til et utvalg av fem kommuner hvor foretakene har kjøpt eller er i ferd med å akkvirere tomter for utbygging. Denne forbindelsen ble etablert for å få verifisert hvordan kommunene har ivaretatt sin rolle som tomtteiere, informasjonsforvaltere og planmyndigheter. Den andre eksterne kilden er et panel bestående av seks eksperter i utbyggings spørsmål som fikk i oppgave å vurdere påliteligheten og representativiteten i informasjon som ble samlet inn.

### **Tomtesøk og kontraktering**

For utbyggere starter tomtteakkvireringen med søk etter egnede utbyggingslokaliteter og avsluttes med legaliseringen av tomtkjøpet, eller i noen situasjoner med overføring av eiendomsrettigheter til kjøpere av de ferdigproduserte eiendommene som har vært utlagt for salg. En eller annen form for leting etter potensielle byggetomter er nødvendig i alle utviklingsprosjekter. Normalt foregår dette

søket uten store kostnader for utbygger, vurdert i forhold til byggekstnadene totalt. Tomtekjøpet markerer derimot mer alvorlige forpliktelser. Utbygger vil derfor vurdere alternative fremgangsmåter for overføring av eiendomsrettigheter med henblikk på utvikling av eiendommen, avhengig av hvordan utbygger selv og eier stiller seg til overdragelsen, samt andre faktorer som påvirker risikoen for utbygger.

### **Tomter og valg**

Det er opp til utbygger å bestemme når og hvordan letingen etter egnede tomter skal starte. For utbyggere som opererer utenfor sine kjente markedsområder kan dette bli en langdryg og heller krevende (kostbar) oppgave. Påvisning av mulige tomter regulert til et egnet byggeformål utgjør bare en begrenset del av oppgaven. Innenfor det samme området må utbygger også finne en salgsvillig eier, eller i det minste villig til å overføre tilstrekkelige rettigheter til å starte utvikling av tomten. Utbygger kan her stå overfor valget mellom å starte akkvireringen enten med søk etter egnede tomter eller etter grunneier klar til å starte diskusjon om mulig tomtsalg.

I letingen etter tomter kan utbygger nyttgjøre seg av fire ulike kilder. Informasjon fra disse kildene overlapper delvis slik at det er mulig å foreta kombinasjoner og sammenligninger. I normale situasjoner er bruk av kartinformasjon og tomttebefaring obligatorisk.

Alle tomtesøk starter med informasjonsinnhenting. I tomtesøket er utbygger i de absolutt fleste tilfeller avhengig egne erfaringer samt eget sosialt og profesjonelt nettverk. Utbyggers ekspertise og eget nettverk er den eneste kilde som kan erstatte informasjon fra de tre øvrige kildene, forutsatt at den leder til funn av en attraktiv og tilgjengelig tomt. Denne form for mer eller mindre selvkomponert system for areal- og eiendomsinformasjon kan bygge på forskjellige former for datainnsamling og oppdatering. I de største og mest profesjonelle utbyggingsforetakene kan egne seksjoner ha ansvaret for tomtteakkvirering. Strukturering og arkivering av resultater fra tidligere tomtesøk kan være en viktig del av dette ansvaret. I mindre foretak er dette heller uvanlig. De

kan likevel ha enkeltpersoner med eiansvar for tomteleting. Men de mangler tilstrekkelig intern kapasitet til å etablere og vedlikeholde egne kilder for fremtidig bruk, utover den enkelte medarbeiders personlige erfaring.

En annen mulighet for utbygger er å kontakte eiendomsmegler. Det umiddelbare formålet kan være å komme i budposisjon på eiendom som er lagt ut for salg, alternativt å gjøre megler oppmerksom på en potensiell kunde i tilfelle det skulle komme salgsoppdrag på egnet eiendom. Et annet alternativ kan være å gi megler hele oppdraget med akkvireringen. Denne siste muligheten innebærer vanligvis at utbygger overlater hele tomtesøket til megleren. Selv om utbyggere vanligvis kontakter meglere for å forhøre seg om tilgjengelige tomter, gir de dem sjeldent oppdrag å finne tomt for konkluderende kjøp, spesielt hvis det skulle innebære offentlig annonsering. Bare en tredel av femten foretak har noen gang foretatt annonsering for å oppnå kontakt med salgsvillige eiere. Denne heller nølende holdningen til lokal annonsering av interesse for kjøp av utviklingseiendom, også blant store og profesjonelle foretak, støtter antakelsen om at privat tomteakkvirering inngår i foretakenes interne foretningsstrategi. Følgelig vil informasjon omkring hvor tomtesøket foregår og krav til egenskaper ved tomten forsøkt bli holdt hemmelig så lenge som mulig, og helst inntil saken må forelegges myndighetene. Denne holdningen til intern informasjon reflekteres også i en viss grad i den måten utbyggere nærmer seg offentlige organer i akkvireringen.

En tredje mulighet for utbygger er å starte tomtesøket i offentlige registre, som f.eks. det kommunalt forvaltede GAB-registeret og/eller Grunnboka. Deler av denne viktige informasjonen skulle i utgangspunktet være rimelig oppdatert og pålitelig. Allikevel oppgir også her bare en tredel av utbyggerene at de systematisk benytter seg av disse registrene i sitt søk etter utviklingseiendom. Kostnadene med å skaffe seg denne informasjonen er gjennomgående svært lav. Når utbyggere ikke i større grad benytter seg av disse kildene kan det i utgangspunktet bli forklart med datakvaliteten eller egnetheten av denne type informasjon for utbygger. Men

det kan også ha sin forklaring i forvaltningen av disse informasjonssystemene. Den første forklaringen kan innebære at informasjonen ikke er pålitelig nok eller av mindre relevans for utbyggers mer spesifikke formål, alternativt at utbygger på enklere måte kan skaffe seg denne informasjonen andre steder, f.eks. gjennom eget nettverk eller ved befaring. Den andre forklaringen kan innebære at forvaltningsenhetene for denne type informasjon ikke treffer god nok i sin opplysning om disse datakildene og hva denne informasjonen kan brukes til i akkvirering av eiendom. Altså, utbyggerne er ikke tilstrekkelig oppmerksom på hva denne informasjonen kan brukes til eller kjent med hvordan de kan benytte seg av denne typen kilder.

Til slutt kan altså utbygge kontakte kommunen for å bli oppdatert på kommunal tomtet grunn i det aktuelle området. Gitt kommunenes tradisjon for grunerverv med sikte på disponering for generell utbygging kan kontakten mot kommunen vise seg fordelaktig for begge parter. Den kan lede til tomtekontrakt for utbygger og derved gi kommunens planmyndighet anledning til å styre konkret hvor, når og hvordan utbygging bør finne sted (Johnsen et al., 1978). Når utbygger har bestemt seg for å bygge på tomten, kan det bli nødvendig å oppdatere seg på reguleringsstatus i området og eventuelle byggetillatelser. Med andre ord blir kontakt med kommunen en nødvendig del av utbyggingen. Man skulle derfor tro at det for utbygger skulle være ønskelig å organisere denne kontakten mot kommunen tidligst mulig. Ikke desto mindre viser det seg at kommunen ikke er utbyggers førstevalg for å skaffe seg denne type informasjon. Det gjelde både med hensyn til tomteinformasjon og opplysninger om reguleringsstatus. Utbygger kontakter vanligvis kommunene ganske sent under akkvireringen og som regel etter at de har benyttet seg av mulighetene til informasjon gjennom eget nettverk. For utbygger fremstår nødvendigvis ikke kommunene som støttende medspillere i forsøkene på anskaffelse av tomter. Dette bekreftes gjennom den kommunale delen av undersøkelsen. Bare en av de fem kommunene drev aktiv formidling av egne tomter for generelle utbyggingsformål. De øvrige kommunene valgte heller å

bruke sin tomteportefølje som «bank» for å imøtekomme kommunale sektors egne behov for tomter til skoler, barnehager etc. Etter hvert som kommunene styrker sin nettinformasjon, ser utbyggere i økende grad ut til å finne arealinformasjon og opplysninger om reguleringsstatus på kommunale web-sider. Behovet for møter med kommunene blir først påtrengende når utbygger føler behov for tolkning av eksisterende reguleringsstatus og hva som kan tolereres av endringer, dvs. når utbygger er i ferd med å starte planleggingen eller prosjekteringen av prosjektet.

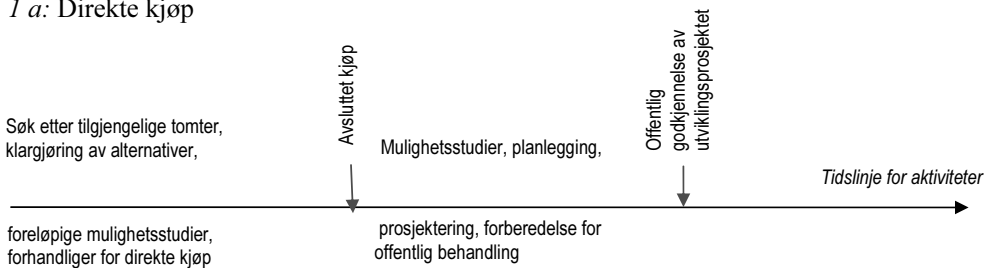
### Direkte kjøp eller opsjonskjøp

Etter at utbygger har funnet en attraktiv tomt med eier som er villig å selge, på hvilken måte vil så overdragelsen bli foretatt, gitt at utbygger er klar over alle usikkerhetsmomenter og den risiko som hefter ved denne overdragelsen? Enkelte former for risiko kan vare ved inntil prosjektet er gjennomført, andre igjen kan dempes eller opphøre gjennom ulike trinn i prosjektplanleggingen og gjennomføringen (Miller and Lessard, 2001). Eksempelvis vil reguleringsrisiko relatert til

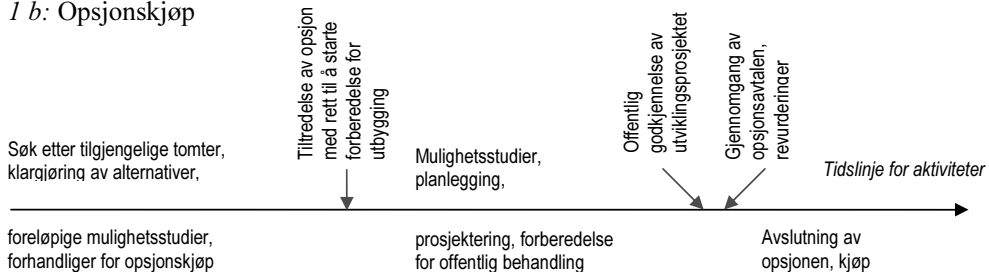
planlegging og byggetillatelse opphøre så snart planen er endelig godkjent og byggetillatelse gitt. For å kunne møte denne typen tidsavhengig risiko på dette trinnet i akkviseringen, står to valg til rådighet for utbygger. Tomtekjøpet kan avsluttes umiddelbart noe som gir utbygger full eierrådighet for utvikling av tomten (Todnem, 2006). Denne løsningen forplikter utbygger til å bære det meste av risiko som det ellers ikke kan treffes spesielle avtaler om, bl.a. når det gjelder finansiering og regulering (Todnem, 2006).

Istedenfor direkte kjøp kan utbygger og grunneier bli enige å vurdere opsjonskjøp som alternativ. En opsjon i dette tilfellet er å forstå som en rett, men ikke plikt for eventuelt både utbygger og grunneier til å avgjøre om man skal velge henholdsvis å kjøpe og selge når bestemte påregnelige usikkerheter har blitt avkart i en nærmere bestemt fremtid (Falkanger, 1993; Opdal, 2007). En opsjonsavtale gir utbygger rett til å disponere tomten for utbyggingsformål inntil betingelsene for utbyggingen og følgelig verdifastsettelsen av arealet er kommet nærmere til avklaring. Slike avtaler fastsetter betingelsene for utbyggers forberedelser til utviklingen av

#### 1 a: Direkte kjøp



#### 1 b: Opsjonskjøp



Figur 1a, b: Forskjeller i tidsløp og kontraktering mellom direkte kjøp og opsjonskjøp av utviklingseiendom

tomten, hvilke rettigheter grunneieren i så fall sitter igjen med, prisen for tiltredelse av opsjonen, samt når og hvordan restbeløpene skal betales. Sammenlignet med en direkte kjøpsavtale er opsjonsavtaler et fleksibelt overdragelsesinstrument som gir partene rike muligheter for deling av risiko for derigjennom å unngå noe av problemene med ekstern usikkerhet. Denne valgfriheten for begge parter åpner for en rekke avtalevarianter med hensyn til samarbeid, risikodeling, oppgjørformer, opsjonsperiode etc. De viktigste forskjellene i oppgaver og tidslinje for aktiviteter mellom de to måtene å avslutte overdragelser av utviklingseiendom på, er fremstilt i figur 1a og b ovenfor. Direkte kjøp innebærer at utbygger alt er eier under utarbeidelsen av reguleringsforslaget eller alternativt under utformingen av byggesøknaden. Risikoen som følger av en avvisning av reguleringsforslaget eller byggesøknaden blir følgelig større i dette tilfellet sammenlignet med opsjonskjøp, hvor overdragelsen først finner sted etter at planmyndigheten har godkjent prosjektet med endelig virkning.

Hvordan påvirker så ulike nivåer av risiko utbygger og selger i deres avgjørelser om eiendomsoverdragelse? Nesten alle utbyggere i undersøkelsen hadde omfattende erfaringer med opsjonsavtaler, selv om noen av foretakene var ganske små med begrenset kapasitet for denne type kontraktering. Utbyggere som hadde benyttet seg av opsjonsavtaler anslo at mellom 25 og 95 prosent av deres totale anskaffelse av utviklingseiendom de siste fem år hadde foregått ved hjelp av denne type avtaler. Majoriteten av utbyggerne oppgav at de hadde benyttet opsjonsavtaler i mer enn 50 prosent av samtlige eiendomskjøp som var foretatt for aktuelle byutviklingsformål. Det bør imidlertid ikke tolkes som noen generell indikasjon på omfanget i bruk av opsjonsavtaler i norsk utbygging, bl.a. fordi viktige utbyggingsformål (som fritidsboliger) ikke dekkes av studien samtidig som den geografiske stratifiseringen og kategorier av utbyggere ikke kan sies å være representative for landet. I de tilfeller opsjonsavtaler har vært brukt, er det grunn til å tro at begge parter har funnet dette fordelaktig, eller i det minste at ingen av dem

med sikkerhet ville ha ønsket direkte kjøp. Flertallet av utbyggerne mente imidlertid at de under ellers like forhold ville ha foretrukket opsjonskjøp, og samtlige uttalte at de alltid valgte å inngå forhandlinger om opsjonsavtale hvis grunneier skulle ønske det. Dette betyr likevel ikke at utbygger nødvendigvis ønsker å dele risiko, og følgelig potensiale for gevinst, med grunneier. Deres opptatthet av selgers syn på hvordan overdragelsen burde foregå, er snarere å forstå som omtanke for at selger bør kunne få sine ønsker oppfylt i denne sammenheng. Bare en tredel av utbyggerne ønsket å oppnå redusert risiko samtidig som de måtte oppgi noe av mulighetene til å høste hele fortjenesten av prosjektet. I datatilfanget inngår det bare opsjonsoverdragelser hvor utbyggere og private grunneiere er involvert. Det er ingen eksempler på at utbyggere har inngått opsjonsavtaler med kommuner eller staten som grunneier. Når kommuner tilrettelegger tomter for utbygging, er det derfor nærliggende å tro at de i hovedsak følger den tradisjonelle fremgangsmåten med først å utarbeide og vedta reguleringsplan for eiendommen for så å kontraktere utbygger til gjennomføringen (Johnsen, 1970).

Utbyggenes preferanser for opsjonsavtaler har åpenbart sin forklaring i risikoaversjon. Sammenlignet med direkte kjøp minsker bruk av opsjonsavtaler behovet for etableringskostnader og gjør det samtidig mulig å fordele kostnader til tomtkjøp over en lengre tidsperiode. Mindre enn en femdel av utbyggerne oppgav imidlertid at de foretrekker opsjonsavtaler fordi etableringskostnadene blir vesentlig lavere. Det kan nok i en viss grad forklares ved at tomtkjøpskostnadene sjeldent overstiger 15 prosent av de totale byggekostnadene (Todnem, 2006). Ulike typer kostnader og usikkerhet som oppstår gjennom den offentlige behandlingen av prosjektet, og motsatt potensielle gevister generert gjennom forhandlinger med planmyndigheten om arealutnyttelsen og utformingen av bygningene på tomten, kan være langt viktigere. Mer enn halvparten av utbyggerne uttrykte at de valgte opsjonsavtaler fordi de ønsket å være forberedt på negative eventualiteter som kunne oppstå gjennom planmyndighetenes avgjørelser. Den endelige overfø-

ringen av eiendomsrettene til tomten kunne følgelig med fordel utsettes til reguleringplanen var vedtatt, alternativt til etter at rammetillatelsen på byggesøknaden var gitt.

Den risikoen som oppstår gjennom den offentlige behandlingen av prosjektet reiser for utbygger spørsmål om sikkerhet (Booth, 1996). Avhengig av hva usikkerheten gjelder og hvordan den oppstår vil den kunne påvirke utbyggers muligheter til å forutsi mulige utfall i form av godkjenning, eventuelt på visse vilkår eller avvisning av reguleringsforslaget eller byggesøknaden. Siden det ikke kan foreligge noe sikkerhet om utfall før endelig avgjørelse, må utbygger vurdere sine mottrekk *ex ante*, under tomteakkvireringen, men før overdragelsen av eiendommen er avsluttet og utformingen av prosjektet er påbegynt. På dette stadiet blir informasjon om planmyndighetenes mulige vurdering av prosjektforslaget eneste kilde til innsikt i hva utbygger kan foreta seg for å møte utspillet fra de samme myndighetene.

### ***Kjøpsstrategi og regulativ forutberegning***

Den viktigste informasjonen om myndighetenes potensielle holdning til prosjektforslaget ligger i dagens reguleringsstatus og den praksis som har nedfelt seg gjennom tidligere avgjørelser i plan- og byggesaker for det aktuelle området. Denne informasjonen foreligger i form av eksisterende plandokumenter og saker i kommunale arkiver. Kombineret med foretakets egne erfaringer i området danner denne informasjonen et godt utgangspunkt for utbygger om det skulle være ønskelig å drøfte dagens regulerings- og byggesakspraksis nærmere med representanter for kommunens planmyndighet. Siden planene, også de overordnede, er juridisk bindende, har planmyndigheten en forpliktelse til å behandle like prosjektforslag mest mulig likt mht. resultat. Så snart utbygger er istand til å identifisere et akseptabelt nivå av sikkerhet for et mulig utfall gjennom denne typen vurderinger, kan det tas opp til vurdering om tomtekjøpet bør kunne avsluttes umiddelbart eller om opsjonsavtale er å anbefale.

Generelt er det enklere for utbygger å oppnå en viss grad av forutberegning mht re-

guleringsrisiko i områder hvor det er en viss kontinuitet i byggevirksomheten. Regelmessig pågang av prosjektforslag for vurdering av planmyndighetene vil normalt gi utbygger oppdatert informasjon, ikke bare om planmyndighetenes endrede policies til byutviklingen over tid, men også til hva de er villige å akseptere uansett myndighetsnivå. Undersøkelsen indikerer under ellers like forhold at det er en tydelig overvekt av direkte kjøp i bebygde områder med størst byggevirksomhet. I bebygde områder med liten eller ingen byggevirksomhet, eller i områder uten oppdatert plangrunnlag eller utviklingspolicy fra myndighetenes side, og følgelig liten eller ingen relevant informasjon om myndighetens reaksjon på utbyggingsforslag, er bruk av opsjonsavtaler mer vanlig. Det er likevel slik at de valg utbygger og potensiell selger gjør i denne sammenheng også er farget av reguleringsstatusen i vedkommende område og utbyggers akkviseringsstrategi.

Bruk av opsjonsavtaler er absolutt vanligste måte å skaffe seg tilgang til utviklings-eiendom på i uregulerte områder, i LNF-områder eller i områder med uavklart reguleringsstatus mht utbygging. Det gjelder også om disse områdene skulle ligge i umiddelbar nærhet til rasktvoksende strøk med omfattende byggevirksomhet. Forventet gevinst fra et prosjekt basert på vellykket omdisponering fra f.eks. LNF-område til regulert byggeformål kan antas å være generelt høyere enn for tomter som alt er regulert. I stor grad kan dette forklares ut fra forskjeller i tomteverdi. Ved bruk av opsjonsavtaler kan en vesentlig del av denne reguleringsrisikoen dempes, og med utsikter til å oppnå godkjenning av et reguleringsforslag en gang i nær eller fjernere fremtid.

Utbyggernes forsøk på å omdisponere arealer som i kommuneplanens arealdel ikke er utlagt til byggeområder er som regel et risikofylt foretakende. Lokale, regionale så vel som statlige sektormyndigheter vil få flere muligheter til å gå i mot prosjektet. I tillegg er slike omdisponeringer tidkrevende. Men har utbygger anledning til å vente, kan det dukke opp muligheter for innlemmelse av arealet i kommunens byggeområder under revisjonen av kommuneplanens arealdel. Avhengig av utbyggers akkviseringsstrategi

kan dette være en tilfredsstillende mulighet, i og med at kommunens planmyndighet er forpliktet til å vurdere komuneplanen med sikte på behovet for revisjon en gang hvert fjerde år, jf. pbl § 20-1 femte ledd. Dette kan gi utbygger anledning til å overbevise kommunens politikere til å utvide avgrensingen av arealdelens byggeområder til å inkludere opsjonsbelagte tomter til egen og grunneiers fordel.

Ikke desto mindre er utbyggers valg mellom å fremme reguleringsforslaget umiddelbart eller å vente for å overbevise planmyndigheten om fordelene ved utvidelse av kommunens byggeområder, avhengig av hvordan utbygger legger opp si tomteportefølje. Noen utbyggere, spesielt de største og mest profesjonelle, akkvirerer også tomter i områder som ikke er utlagt eller regulert til byggeområder og ut fra andre formål enn å dekke en umiddelbar byggeetterspørsel. En viktig indikator i så måte er opsjonsperioden. Jo lenger opsjonsperioden er, desto mer sammensatt er utbyggers begrunnelser for å oppnå eierkontroll over de aktuelle tomtene. I noen av disse tilfellene kan opsjonsperioden være betydelig lenger enn det som er vanlig; mellom femten og tjue år, dvs. fem eller seks ganger lenger enn normalt. Imidlertid, uavhengig av utbyggers akkvireringsstrategi, er myndighetenes reguleringer og spesielt reguleringsstatusen for de aktuelle tomtene, avgjørende for hvordan kjøpet blir organisert. Hvilke typer reguleringer genererer så mest usikkerhet for utbygger?

### Regulering og risiko

I tomteakkvirering er utbygger spesielt opp-tatt av tre kategorier reguleringer. Men det er bare konsesjonsreglene for kjøp av fast eiendom som får direkte betydning for overføringen av eiendomsretten som sådan. Alle de andre er forankret i plansystemet; i mekanismene for myndighetenes planleggings- og utviklingskontroll, og i deres mandat til å sette vilkår og kreve forpliktelser av utbygger for gjennomføringen av prosjektet.

### Konsesjon ved tomteakkvirering

Salg og kjøp av fast eiendom er regulert gjennom konsesjonsloven<sup>3</sup> (kl). Formålet med konsesjoneringen, slik det fremgår av loven, er forankret i flere forhold, også i hensynet til tilrettelegging av tilstrekkelige arealer for utbygging. Loven gjelder omsetning av landeiendom og rettigheter til slik eiendom som ikke dekkes av konsesjonering etter andre lover. Loven anviser videre en del generelle unntak fra konsesjonsreglene basert på karakteristika ved kjøper som f.eks. arveberettighet, kjøperkategori (stat, kommune eller privat) osv. For en utbygger som ønsker å skaffe seg arealer til utbyggingsformål, kan disse reguleringene komme til å påvirke mulighetene til å erverve eiendommen ut fra tre ulike forhold: gjennom definisjonen av hva som er å forstå med en overdragelsesavtale, eiendommens reguleringsstatus og størrelsen på arealet.

Et kritisk spørsmål er hva kjøp betyr i denne sammenheng, dvs. hva slags transaksjoner med eiendomsretter er likestilt med overdragelse av hele eiendommen? Selv om det foreligger klare tidsgrenser for overdragelse av rettigheter, er den viktige betingelsen i denne sammenheng at overdragelsesavtalen ikke opphever eierens rett til å disponere over eiendommen og retten til å høste eiendommens avkastning ved å bruke den, jf. kl § 3. En opsjonsavtale for utviklingseiendom bekrefter normalt eierens rett til å bruke arealet på tradisjonelt vis under opsjonsperioden. Siden eieren også kan trekke seg fra avtalen eller velge å avstå fra salg, rammes vanligvis ikke slike avtaler av konsesjonskravet, i det minste ikke før den endelige overdragelsen kommer til realisering. Opsjonsavtaler gir her visse fordeler for utbygger. De kan fjerne usikkerhet omkring krav til konsesjonering og selvsagt kostnader forbundet med en eventuell konsesjonssøknad.

Reglene som knytter fritak fra konsesjon til eiendommens reguleringsstatus kan antas å være likeså viktige for erverv av utviklingseiendom. Åpne arealer utlagt til byggeområder i kommuneplanens arealdel, eller tilsvarende regulert til andre formål enn landbruk, er fritatt kravet til konsesjon. Det

3. Lov av 28. november 2003 nr. 98.



samme gjelder ubebygde tomter med tilsvarende reguleringsstatus hvor tomtedeling er foretatt og godkjent av planmyndighetene, jf. kl § 4 henholdsvis nr. 3 og 2. I begge tilfeller er fritak fra konsesjonskravet betinget av at utbygger ikke endrer arealbruken eller reguleringsformålet slik arealdelen og reguleringsplanen foreskriver. Det innebærer at utbygger normalt enten må akseptere reguleringsstatus i foreliggende plan eller initiere en reguleringsplan for mulige endringer, før overdragelsen av eiendommen kommer til realisering. I uregulerte områder eller i områder hvor arealene er utlagt til annet enn byggeformål, er konsesjon påkrevet forutsatt at eiendommens størrelse overskrider visse minstekrav. I alle disse situasjonene kan imidlertid utbygger, avhengig av tidsrammen, velge overdragelse ved opsjonsavtale for å unngå konsesjonssøknad, i og med at det da er muligheter til å få vedtatt ny reguleringsstatus som gir fritak fra konsesjon.

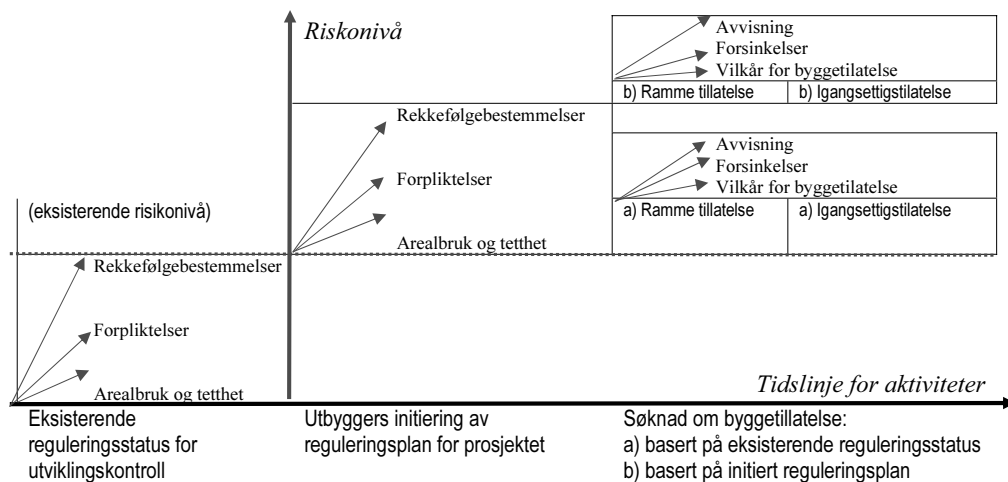
I en viss utstrekning er konsesjonskravet regulert i henhold til størrelsen på eiendommen. Ubebygde tomter opptil to dekar delt i samsvar med lovgitte krav er fritatt konsesjon. Dette gjelder også for eiendom med bygninger mindre enn 100 dekar, hvorav mindre enn 20 dekar er dyrket, jf. kl § 4 nr. 1 og 4. Deling av ubebygde arealer for utbygging foretas normalt i forbindelse med planlegging. Ubebygde tomter som overskrider grensen på to dekar og som er delt for utbygging er som regel i denne sammenheng lokalisert til arealer som er avsatt eller regulert til byggeområder. Eiendommer med bygninger som overskrider grensen på 100 dekar er gjerne jord- og skogbrukseiendommer. Om ikke kravet til reguleringsstatus overholdes ved denne typen overdragelser kan størrelsen bli utslagsgivende for om utbygger må søke konsesjon. Opsjonsavtaler kan likevel også i disse tilfellene dempe utbyggers risiko ved erverv av eiendommen, forutsatt at plan- og eventuelt landbruksmyndighetene er villige til å akseptere regulering av arealet til byggeformål.

### **Usikkerhet i plan- og utviklingskontroll**

Overfor utbygger genererer plansystemet risiko på to ulike måter. En type kan knyttes til planmyndighetenes virksomhet direkte, som følge av deres egenplanlegging av over-

ordnede planer og detaljplaner så vel som til utøvelsen av bygningsmyndigheten gjennom godkjenningen av byggesøknader, jf. figur 2, med eksisterende reguleringsstatus og byggesøknad basert på denne situasjonen. Eksisterende reguleringsstatus for utøvelse av utviklingskontrollen inneholder bestemmelser for arealutnyttelsen, og i noen sammenhenger spesielt knyttet til reguleringsplan, rekkefølgebestemmelser og krav om forpliktelser fra utbygger. Bare utformingen av byggesøknaden er overlatt utbygger, jf. figur 2a. Skulle byggesøknaden harmonisere med reguleringsplanen eller annet reguleringsgrunnlag for vurdering av byggesøknaden, er planmyndigheten i prinsippet forpliktet til å godkjenne byggesøknaden. Ved eventuelle avvik fra reguleringsplanen kan planmyndigheten ta opp til diskusjon på hvilket grunnlag man kan gi tillatelse. Dermed kan det oppstå forsinkelser og søknaden kan til og med bli avslått, jf. figur 2. Trass slik usikkerhet representerer denne fremgangsmåten vanligvis lavest mulige nivå av reguleringsrisiko for utbygger. Utbygger har i denne situasjonen akseptert gjeldende reguleringsstatus som bindende for byggesøknaden, selv om det er muligheter for visse avvik fra reguleringsbestemmelsene. Slike avvik fra plan kan være mindre vesentlige, men det kan også dreie seg om ordinær dispensasjon. Usikkerhet omkring hva som kan være mulig å oppnå gjennom godkjent avvik fra gjeldende regulering, utløser likevel tilleggsrisiko for utbygger og til like utvidede muligheter for gevinst. Det fører normalt til overskridelse av nivået for både risiko og gevinst som opprinnelig ble satt gjennom planmyndighetenes egenplanlegging og reguleringer.

Alternativet til en myndighetsinitiert regulering ligger i den retten en hver har til å fremme reguleringsplaner for offentlig behandling, jf. figur 2 utbyggers initiering av reguleringsplan for prosjektet. Denne retten til å initiere reguleringsforslag har lovgitt støtte i planmyndighetens plikt til vurdere forslaget, jf. pbl § 30 første og annet ledd. Holder forslaget formelle krav, kan det bli godkjent i sin fremlagte form, bli godkjent med endringer eller på vilkår om gjennomføring av nærmere angitte tiltak eller få avslag, jf. pbl § 27-1 første punkt, første ledd.



Figur 2: Risikonivå for utbygger forårsaket av plan- og utviklingskontroll

Om reguleringsforslaget gjelder uregulerte områder eller avviker vesentlig fra eksisterende reguleringsstatus, kan utbygger, uavhengig av kommunens planforvaltning og det faste utvalg for plansaker, kreve å få forslaget fremlagt for kommunestyret, jf. pbl § 30 annet ledd. Skulle forslaget bli godkjent erstatter det tidligere planer for området, slik at det får ny reguleringsstatus om ikke annet er nevnt, jf. pbl § 20-6 tredje ledd. Den offentlige behandlingen av prosjektet kan da viderføres med byggesøknaden, dvs. med mulig søknad om rammetillatelse, som i det vesentligste for utbygger blir vurdert ut fra eventuelle avvik i forhold til gjeldende reguleringsplan, jf. figur 2 alternativ b).

Ved å benytte sin rett til å fremme reguleringsforslag og å følge opp formelle prosedyrer for å samle planmyndighetens støtte for forslaget, får utbyggere som har skaffet seg eierkontroll over potensiell byggegrunn en dominant posisjon som byutviklingsaktører. Ikke bare er reguleringsplanen det mest vanlige plangrunnlag for behandling av byggesøknader. Den er også lovpålagt for byggeprosjekter av et visst omfang og i områder hvor planmyndigheten ellers måtte kreve det, jf. pbl § 23 første punkt. Andelen eksternt initierte reguleringsforslag, fra utbyggere inkludert, har anslagvis vært gradvis økende (Planlovutvalget, 2001; Røsnes, 2005). Utbyggerne gir uttrykk for at de øn-

sker å fremme reguleringsforslag for egne prosjekter. Det gir dem det best mulige utgangspunkt for å utforme planen med reguleringsbestemmelser til det prosjektet som de senere søker byggetillatelse for. Trekker man paralleller til vårt nærmeste naboland ser det ut til at et plansystem med fri initieringsrett for detaljplaner, sett fra utbygger-siden, er å foretrekke fremfor et system som innebærer en eller annen form for planmonopol, slik som det svenske. Det gjelder ikke bare med hensyn til planutformingen. Det vil under gitte omstendigheter også kunne virke inn på tilretteleggingen av utbyggingsarealer for å dekke byggebehovet og likeledes utbyggerne like muligheter til å akkvirere tomter for egen byggevirksomhet, som indikert av Psilander (2004).

Uansett hvordan planen er utformet og tilpasset prosjektet, representerer den alltid en viss usikkerhet i forhold til gjennomføringen. Arealbruk og tetthet er ofte spesielt interessant i forhold til prosjektets finansielle resultat. Men det er også disse reguleringsfaktorene som utbygger har spesielle forutsetninger til å forutberegne virkningene av. Siden utbyggerne er involvert i utarbeidelsen av reguleringsforslaget, er de også forberedt på å presentere en plan de ut fra sine forutsetninger er overbevist de kan gjennomføre. Usikkerhet som oppstår gjennom planmyndighetens bruk av kontrollmekanismer,

er primært et resultat av krav knyttet til gjennomføringen enten det gjelder trinnene i utbyggingen av området eller til bygging av fellesinnretninger.

### **Rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler**

Formålet med bruken av rekkefølgebestemmelser er å sikre at prosjektet gjennomføres i tråd med de krav som stilles til fellesinnretninger som skal betjene brukerne av området. Det gjelder i første rekke infrastruktur og bygninger for produksjon av offentlig sikrede tjenester som barnehager, skoler etc. Rekkefølgebestemmelser kan være knyttet til overordnet plan som kommuneplanens arealdel eller kommunedelplan og til reguleringsplan eller tilsvarende, jf. pbl §§ 20-4 punkt seks, bokstav b og 26 første ledd. Innholdet i utbyggingsavtaler er derimot spesifisert i forhold til gjennomføringen av det enkelte prosjekt. Slike avtaler som inngås i medhold av plan- og bygningsloven er myndighetsledet og gjelder altså forholdet mellom kommunen som planmyndighet og utbygger.

Rekkefølgebestemmelser blir normalt brukt i områder hvor planmyndighetene vurderer det nødvendig å utvide eller oppgradere kapasiteten på eksisterende fellesinnretninger eller å bygge nye. Det innebærer at utbygger kan imøtekomme disse bestemmelse for gjennomføringen bare om de fellesinnretningene dette gjelder forefinnes til en ønsket standard på de fastsatte trinn i rekkefølgen for utbyggingen. Men siden rekkefølgebestemmelser blir utformet for å følge planen, altså et hvilket som helst prosjekt som gjennomføres i medhold av denne planen, har utbygger begrensede muligheter til å påvirke hvordan disse bestemmelsene blir formulert. Dette gjelder selvsagt spesielt for overordnede planer og detaljplaner initiert av planmyndighetene selv. Rekkefølgebestemmelsene utformes for å bedre plankvaliteten og følgelig de fysiske omgivelsen hvor prosjektene blir gjennomført. Men de kan ikke brukes til å regulere ansvaret for at de selvsamme fellesinnretningene virkelig blir bygd, enten det nå gjelder kommunen eller utbygger (Miljøverndepartementet et al., 2001:65). Det betyr at de ikke kan brukes til

å avkreve utbyggingsbidrag fra utbygger til f.eks. offentlig service. Under utarbeidelsen av planen er det ikke noe formelt krav om å definere hvem som er ansvarlig for hva under gjennomføringen. I tillegg innebærer slike krav om å besørge ferdigstilling av fellesinnretninger at andre utbyggere som fremmer forslag om prosjekter senere, etter at disse fellesinnretningene er ferdigstilt, vil kunne få gjennomført sine prosjekter med fri adgang til disse fellesinnretningene uten å bli stilt overfor en mulig trussel om utsettelse. De finansielle konsekvensene av slike bestemmelser kan følgelig bli så omfattende at de vil kunne sette en stopper for utbyggers videre forsøk på gjennomføring. Det gjelder spesielt hvis ikke kommunene er i stand til å følge opp sine investeringsforpliktelser med tidsriktige bevilgninger. I tillegg vil en eventuell reguleringsendring kreve omarbeidelse av planen og full offentlig behandling, jf. pbl § 28 første punkt. Denne usikkerheten om mulige utfall skaper risiko som utbyggere har store vansker med å forholde seg til. Alle utbyggere i studien understreker at diskusjonen omkring rekkefølgebestemmelser er den mest kritiske fasen i den offentlige behandlingen mht til generering av reguleringsrisiko. Følgelig fremstilles rekkefølgebestemmelser som viktigste årsak til at utbyggere velger opsjonsavtaler i sin tomteakkvirering i byggeområder.

Rekkefølgebestemmelser kan danne grunnlag for planmyndighetens bruk av utbyggingsavtaler, og delvis også for innholdet i slike avtaler. Avtaleforhandlingene mellom myndighet og utbygger under utformingen av reguleringsforslaget, og altså før kommunal godkjenning, vil dreie seg om fordeling av retter og plikter i forbindelse med gjennomføringen. Gjennomgående vurderer utbygger forhandlingene om utbyggingsavtaler som mer kritisk for reguleringsrisikoen i prosjektet enn forhandlinger om ordinære gjennomføringavtaler med kommunen som grunneier. Disse foregår vanligvis på grunnlag av en alt godkjent reguleringsplan, samtidig som kommunen har dekket inn alle kostnader forbundet med erverv av byggegrunn og utarbeidelse av reguleringsplan. Usikkerhet omkring inngåelse av avtaler med utbygger er altså primært knyttet til

myndighetsledet bruk av avtaler, i og med at retter og plikter så direkte er knyttet til myndighetenes skjønnsutøvelse. Spesielt gjelder det altså de tilfeller hvor utbygger alt har kjøpt utviklingsarealet.

Da studien ble gjennomført hadde utbyggerne liten eller begrenset erfaring med plan- og bygningslovens regler for bruk av utbyggingsavtaler som trådte i kraft 2006, jf. pbl kap. XI-A. Formålet med denne lovgivningen var spesielt å regulere planmyndighetens bruk av utbyggingsavtaler med henblikk på sikring av offentlighet omkring innholdet i avtalene og hva det kunne kreves utbyggingsbidrag for og eventuelt hvor mye i forhold til utbygger. I medhold av dagens ordning skal forpliktelser i form av bidrag fra utbygger begrenses til infrastruktur nødvendig for gjennomføringen av prosjektet, samtidig skal dette bidraget avstemmes med forholdsmessighet i forhold til hvilke kostnader det medfører for kommunen. Utbyggingsavtaler om direktefinansiering av såkalt sosial infrastruktur skulle ikke lenger være mulig, jf. forskrift til loven<sup>4</sup>. Før disse bestemmelsene trådte i kraft var det ingen direkte avgrensning i hva kommunene gjennom sin planmyndighet kunne avkreve av bidrag fra utbygger. Følgelig kunne forpliktelsene få et innhold som utbygger ikke ville være i stand til å etterkomme. Utbyggerne var derfor imot denne måten å bruke utbyggingsavtaler på (Røsnes, 2000). På den bakgrunn kan det virke overraskende at utbyggerne i studien finner myndighetenes bruk av utbyggingsavtaler etter den forutgående ordningen mindre problematisk enn deres bruk av rekkefølgebestemmelser. En mulig forklaring kan være at utbyggingsavtaler uansett er et fleksibelt virkemiddel for å pålegge utbygger bidrag til fellesinnretninger som det under gjennomføringen er forholdsvis enkelt å endre i forhold til de krav planmyndigheten har stilt om forpliktelser fra utbygger. De kan nemlig omformuleres gjennom reforhandlinger mellom partene, forutsatt at det er unødvendig med reguleringsendringer. Planendringer, og dermed også endringer i reguleringsbestemmelsene, som overskrider det som kan kalles mindre ve-

sentlig forutsetter derimot en mer usikker prosedyre med full offentlig behandling.

Utbyggerne vurderer like fullt bruken av rekkefølgebestemmelse og utbyggingsavtaler til å være de mest utslagsgivende faktorene for hvordan de velger å få tilgang til utviklings eiendom. Om de forventer at rekkefølgebestemmelser eller utbyggingsavtaler skulle bli brukt av myndighetene for å fremprovosere forpliktelser om bygging av fellesinnretninger, eller mindre kritisk, om levering av utbyggingsbidrag, vil de under ellers like vilkår velge opsjonsavtaler under tomteakkvireringen. Det kan derfor også reises spørsmål om det nettopp ikke er disse instrumentene for sikring av tilgang til fellesinnretninger som er utslagsgivende for utbyggers ønsker om å utarbeide reguleringsplaner for egne prosjekter. Dette gir dem omfattende muligheter til å få vedtatt en plan som sikrer gjennomføring av prosjektet, samtidig som de kan oppheve den usikkerhet som er knyttet til den forutgående reguleringsstatus for området.

### **Sammendrag**

Kommunene har gjennom de senere år inn tatt en mer tilbakelemt posisjon i forhold til egen utbyggingspolitikk, ved bl.a. å avstå fra aktivt grunnerv. Dermed er ansvaret for fremskaffing av arealer til å dekke både lokale behov og byggemarkedets etterspørsel i større grad blitt flyttet over på utbyggerne og deres tomteakkvirering. Utbyggerne vil selvsagt også i denne situasjonen forsøke å redusere usikkerheten omkring gjennomføringen, herunder reguleringsrisikoen den genererer, om ikke nødvendigvis det gevinstpotensiale som kan være knyttet til deler av denne risikoen. Under disse forutsetningene blir formelle som uformelle spillereregler mellom kommune og utbygger viktig for reguleringsrisikoen i prosjektet så vel som den fremgangsmåte sistnevnte bruker i sin tomteakkvirering. Kommuner har tradisjonelt hatt stor betydning for tilretteleggingen av utbyggingsarealer. Også i dagens situasjon kan de spille en viktig rolle i kraft av eierskap til potensiell byggegrunn. I tillegg representerer de plansystemets førstelinje av myndigheter

4. FOR 2006-04-20 nr. 453, plan- og bygningsloven: Forskrift om forbud mot vilkår om sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler.

med informasjonsplikt og mandat til å bestemme hvor, når og hvordan utbyggingen skal foregå. Det er gjennom dette nedslagsfelt av reguleringer sammen med regler for eiendomsoverdragelser at utbygger møter den risiko som følger med egen tomteakkvirering og fremlegging av reguleringsforslag for gjennomføring av egne prosjekter.

Studien viser at utbyggere fortrinnsvis benytter seg av egne erfaringer og eget nettverk i sin leting etter tilgjengelig utviklings-eiendom. Denne egeninformasjonen er vanskelig å erstatte gjennom andre kanaler. Informasjon i offentlige tilgjengelige registre anvendes derfor primært for å kvalitetssikre eiendoms- og arealinformasjon som utbyggere har tilgang til andre steder. Eiendomsmedglere kan nok være mye brukt som informanter i denne sammenheng, men langt mer sjeldent som aktive agenter gjennom annonsering og tilretteleggere av eiendomsoverdragelser. Noe overraskende er det at kommunene, verken som planmyndighet eller forvaltere av offentlig areal- og eiendomsinformasjon, til like med andre tilsvarende informasjonsforvaltere, ser ut til å være brukt på noen aktiv måte. Det kommer bl.a. frem ved at utbyggere tar kontakt med kommunene forholdsvis sent i akkvireringsfasen. Uten aktiv utbyggingspolitikk for tilrettelegging av byggegrunn velger kommunene heller å reservere egen tomteportefølje til påkommende byggebehov for kommunen, til bl.a. tomter for skoler, barnehager, eventuelt omsorgsboliger o.l. Bare en av de fem kommunene som er med i studien opptrer aktivt gjennom sin informasjon om og i tilretteleggingen av kommunale tomter for utbyggere.

Selve tomtekjøpet kan avsluttes direkte med undertegnelse av kjøpsavtale mellom utbygger og grunneier eller alternativt de kan også undertegne en opsjonsavtale om overdragelse på et senere tidspunkt. Den omfattende bruken av opsjonsavtaler som fremkommer i studien er i hovedsak begrunnet ut fra ønsket om å dempe reguleringsrisikoen mest mulig. Den finansielle risikoen som er knyttet til inngangskostnadene for kjøp av tomt spiller mindre rolle for utbyggerne i undersøkelsen (som gjennomgående er større enn det som er vanlig rundt om i landet). Den usikkerhet som er knyttet til offentlig

regulering, kan oppstå både som følge av offentlig kontroll med kjøp og salg av fast eiendom (konsesjon) og gjennom plansystemets plan- og utviklingskontroll. Førstnevnte, altså krav til konsesjonering, viser seg å få mindre betydning som risikofaktor, også fordi bruken av opsjonsavtaler vanligvis ikke utløser krav om konsesjon. I praksis kan det være reguleringsstatusen for det aktuelle området, eventuelt størrelsen på arealet, som avgjør om søknad om konsesjon for kjøp av utviklingseiendom blir aktuelt. Selv om utbygger er i en posisjon som gir stor grad av sikkerhet omkring hva planmyndighetene kan akseptere og foreslå, vil forskjellige typer reguleringer i medhold av plan- og bygningsloven kunne skape uunngåelig risiko. To typer virkemidler er spesielt utfordrende for utbygger; rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler. Uten unntak er det de ubestemmelige ansvarsvirkningene av førstnevnte som utbyggerne har vanskeligst for å håndtere. Men også utbyggingsavtaler, og da trolig etter den tidligere varianten (før 2006) blir også fremhevet som en spesiell risikoskapende faktor. Bruken av disse to virkemidlene er de viktigste enkeltfaktorer til å forklare hvorfor utbygger velger opsjonsavtaler ved kjøp av utviklingseiendom.

Kombinasjonen av opsjonskjøp og utbyggers rett til initiering av reguleringsforslag bidrar utvilsomt til å dempe mye av den usikkerhet som utbygger blir stilt overfor gjennom plan- og utviklingskontrollen. Denne kombinasjonen gir utbygger muligheter til direkte å påvirke den besluttende delen av planmyndigheten, og på den måten redusere uønsket regulering til lavere nivå av risiko. Opsjonsavtaler blir svært ofte brukt i uregulerte områder eller i områder hvor arealbruken ikke er utlagt til byggeformål. Avhengig av opsjonsperioden gir dette utbygger en posisjon til å argumentere for planendringer som, i et mer landsiktig perspektiv og med håndterbar reguleringsrisiko, kan gi betydelige utbyggingsgevinster, men også tap. Denne fremgangsmåten for å avgjøre hvor og når det er mulig å bygge, kan åpenbart få betydning for byutviklingsmønsteret på lang sikt, for planleggingen og for hvordan utviklingskontrollen gjennom detaljplanleggingen og byggesaksbehandlingen blir praktisert.

**Referanser:**

- Biørn, J. (2007) *Opsjonsavtaler i utbyggingen – pri-  
vat grunnerverv som forutsetning for eiendoms-  
utvikling i lys av kommunal regulering*. Ås, MA-  
thesis, ILP, UMB.
- Booth, P. (1996) *Controlling development. Certain-  
ty and discretion in Europe, the USA and Hong  
Kong*. London, UCL Press.
- Falkanger, T. (1993) *Tingsrett*. Oslo, Universitets-  
forlaget.
- Johnsen, Y. (1970) *Planlegging. Hvordan planleg-  
ger vi arealbruk og utbygging?* Oslo, Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- Kvarv, S. (1986) *Vedtakene om utbygging av dra-  
bantbyer i Oslo og det ideologiske og pragmatiske  
grunnlaget for disse vedtakene*. Oslo, UiO,  
Geografisk institutt, hovedfagsoppgave.
- Johnsen, Y. et al., (1978) *Samfunnsplanlegging.  
Generalplan, regionplan*. Oslo, Universitetsfor-  
laget.
- Miljøverndepartementet, Kommunal- og regional-  
departementet og Landbruksdepartementet  
(2001) *Virkemidler for bedre arealutnyttelse i  
byer og tettsteder*. Oslo, Statens forurensnings-  
tilsyn.
- Miller, R. and Lessard, D. (2000) Understanding  
and managing risks in large engineering pro-  
jects. *International Journal of Project Manage-  
ment*, 19: 437-3.
- Planlovutvalget (2001) *Bedre kommunal og regio-  
nal planlegging etter plan- og bygningsloven,  
Første delutredning*. Oslo, Miljøverndeparte-  
mentet.
- Opdal, E. (2007)[2001] Eurojuris informerer.  
[http://www.jusstorget.no/article.asp?Key=1&  
FagKey=21&ArtKey=173](http://www.jusstorget.no/article.asp?Key=1&FagKey=21&ArtKey=173) (05.02.)
- Predelli, L. et al. (1998) *Kommunal boligpolitikk –  
variasjoner og konsekvenser*. Oslo, NIBR/Bygg-  
forsk-Samarbeidsrapport.
- Psilander, K. (2004) *Hur små byggherrar lyckas.  
Arbets- och förhållningssätt*. Stockholm, KTHs  
Bostadsproject, Rapport nr. 29.
- Rolfsen, E. (1984) Drabantbyen planlegges. *St.  
Halvard*, 62(4)264-71.
- Røsnes, A. (2000) Kommunale utbyggingsavtaler –  
virkemiddel i planlegging og utbygging. *Plan*  
6:42-50.
- Røsnes, A. (2005) Kommunenes bruk av utbyg-  
gingsavtaler. *Kart og Plan*, 65(3)146-57.
- Røsnes, A. (2008) Procedures and regulatory risks  
in developers' land acquisition. In Hepperle, E.  
and Lenk, H. (hrsg) *Land Development Strate-  
gies: Patterns, Risks and Responsibilities*.  
Zürich, Hochschulverlag AG (forthcoming).
- Steinsholt, H. (2005) Grunnerverv i kommuner.  
*Kart og Plan*, 65(3)158-7.
- Todnem, O. (2006) Opsjonsavtaler ved eiendoms-  
utvikling, foredrag *Norsk eiendomskompetanse,  
Oslo, 20.04*.
- Aase, A. (1963) Kommunal tomtepolitikk. Referat  
fra rundebordskonferanse, pp. 148-1 i: *Kursus,  
by- og regionplanlegging, Trondheim, NTH,  
Institutt for by- og regionplanlegging*.
- Aase, A. (ed.) (1968) *Kommunal tomtepolitikk*.  
Trondheim, NTH, Institutt for by- og region-  
planlegging.