



Utbyggingsavtaler – grunnleggende regelverk i lys av ny rettspraksis

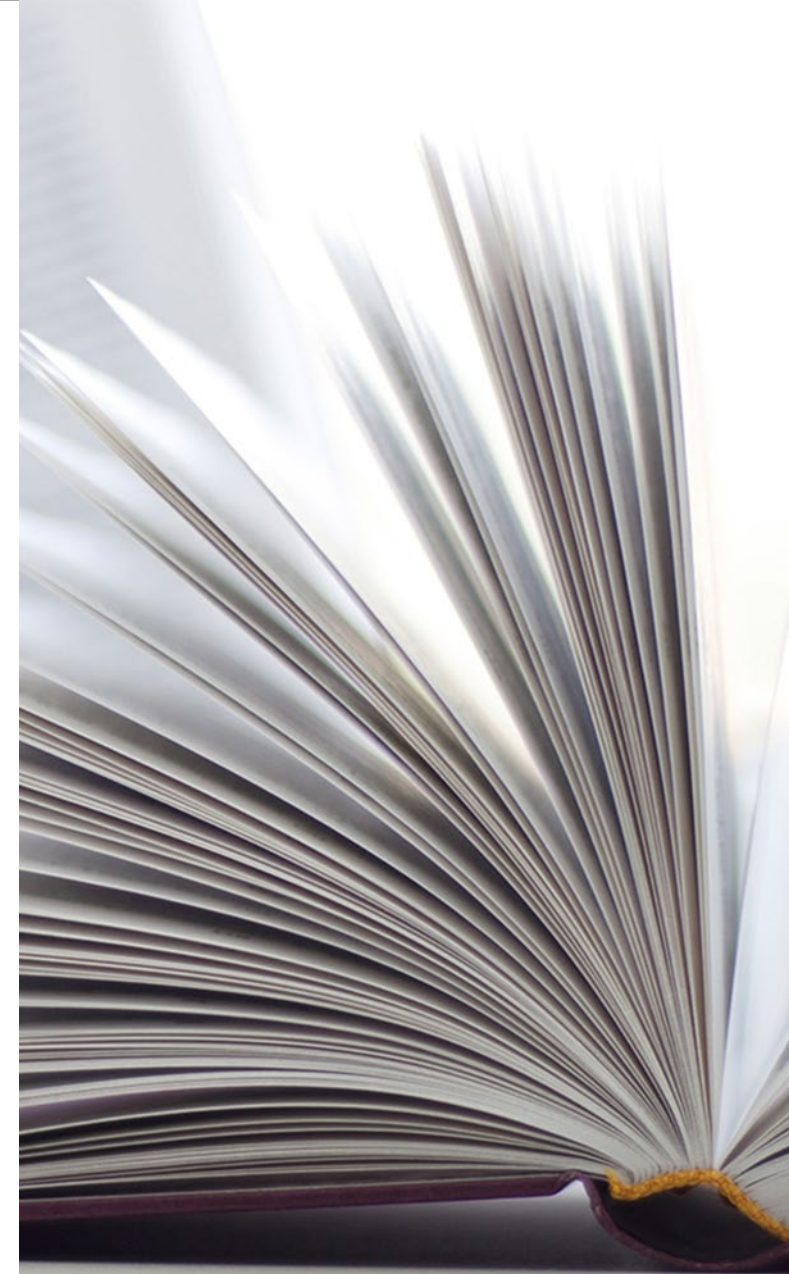
Seminar EBA 5. april 2022

DLA Piper v/advokat Tone Gjertsen
Norsk Eiendom v/advokat/fagsjef Sven Magnus Rivertz



Dagens tema

- Introduksjon
- Grunnleggende regelverk med betydning for utbyggingsavtaler
 - Lovpålagte krav opparbeidelse av offentlig infrastruktur (opparbeidelsesplikten)
 - Rekkefølgebestemmelser
 - Selvaagsaken og Tullinsaken
- Nærmere om utbyggingsavtaler
 - Nødvendig
 - Forholdsmessig
 - Tullinsaken
 - Sunnfjordsaken



Utbyggingsavtaler

Pbl. § 17-1

"Avtale mellom kommunen og grunneier eller utbygger om utbygging av et område, som har sitt **grunnlag i kommunens planmyndighet** etter denne lov og som **gjelder gjennomføring av kommunal arealplan.**"

- Hensikten er stort sett å løse rekkefølgekrav
- Hybrid – delvis privatrettslig avtale/delvis offentlig forvaltning
- Ikke full avtalefrihet
- Ikke et vilkår for utbygging
- Husk avtalen forplikter kun avtalepartene
- Egne saksbehandlingsregler pbl. §§ 17-2 og 17-4
- Kan ikke kreve utbyggingsavtale KRD 10/2282 og 11/951-2



Opparbeidelsesplikten - lovbestemt opparbeidelse av offentlig infrastruktur

Pbl. § 18-1

Eiendommen kan kun bebygges, eksisterende bebyggelse utvides eller ny eiendom opprettes (deling) dersom

- a) **offentlig vei** er opparbeidet frem til og langs tomten (begrensninger i bredde avhengig av type bygg)
- b) **offentlig hovedavløpsledning** fører til og langs eller over tomten (begrensninger i diameter rør) – kan kreve egen overvannsledning
- c) **offentlig hovedvannledning** fører til og langs eller over tomten (begrensninger i diameter rør)

Opparbeidelse ut over dette må ha annen hjemmel (rekkefølgekrav)



Opparbeidelsesplikten

- Infrastrukturen skal være på plass før annen utbygging starter
- Besørget og bekostet av utbygger – overtas av kommunen. Vederlagsfritt, men driftes og vedlikeholdes av kommunen
- Gjelder alltid – en "grunnbyrde" på all eiendom
- Ikke et spørsmål om forholdsmessighet
- Kan være omfattende og fordrer ofte grunnerverv eller behov for rettigheter
- Midlertidig dispensasjon fra kravet? Utsatt plikt til å oppfylle
- Også krav om opparbeidelse av regulert fellesareal, pbl. § 18-2
- Det er kun tiltak som kan pålegges etter pbl. § 18-1 (og § 18-2) som kan tas med i en refusjonssak etter loven
- Kan også ha betydning for ekspropriasjonsmuligheter

 Rekvirert utskrift relativt likkegyldig	 Rett kopi bekreftes	 Doknr: 454678 Tinglyst: 17.06. STATENS KARTVERK FAST EIE
Fødselsnr./Orgnr. [REDACTED]		
ERKLÆRING		
Vedrørende [REDACTED]		
1. Jeg er kjent med at direktøren for Plan- og bygningssetaten i Oslo kommune i hht. plan- og bygningslovens § 19-2 i forbindelse med bebyggelse av ovennevnte eiendom, har gjort unntak fra plan- og bygningslovens § 18-1 på følgende vilkår: [REDACTED] godkjennes inntil videre i sin nåværende bredde. Jeg er kjent med at kommunen når som helst kan trekke denne dispensasjonen tilbake den virkning at jeg da får plikt til å opparbeide vei til og langs den side av tomta hvor den har sin atkomst. Dersom dispensasjonen trekkes tilbake, forplikter jeg meg til på egen bekostning å legge ut veien i en bredde av inntil 10 meter med nødvendig tillegg for fylling og skjæring. På tilsvarende måte forplikter jeg meg til å opparbeide veien til en effektiv veinbredde av inntil 6 meter, og i den standard som gjelder for godkjenning av vei i Oslo kommune. 2. Hvis arbeidet ikke blir utført som pålagt, skal kommunen ha rett til å opparbeide eller la andre opparbeide veien. Er det stillet sikkerhet etter pkt. 1 ovenfor, skal kommunen kunne disponere sikkerheten til dette formål. 3. Jeg godtar de forpliktelser som er nevnt under pkt. 1 og 2 og disse påheftes eiendommen som grunnbyrde. 4. Jeg forplikter meg til å overdra vederlagsfritt til Oslo kommune den nødvendige veggrunn i en bredde av inntil 10 meter med bruksrett til skjærings- og fyllingsarealer. Den nærmere avgrensning fastsettes på bindende måte av Plan- og bygningsetaten. Kommunens eiendomsserverv er betinget av at veien er opparbeidet og godkjent av kommunen. Erklæring fra direktør i Samferdselsetaten i Oslo om at opparbeidelsen har funnet sted skal godtas som tilstrekkelig bevis for at betingelsene for eiendomsservervet er oppfylt. Jfr. tinglysingslovens § 14, annet ledd.  den 15/6 2011 [REDACTED] Fødselsnr. [REDACTED] Son hjemmelsinnehaver santyrker jeg i at erklæringen blir tinglyst på eiendommen.  den 15/6 2011 [REDACTED] Fødselsnr. [REDACTED] Einar Finn Hone		
5. april 2022		

Ny dom om forståelsen av § 18-1

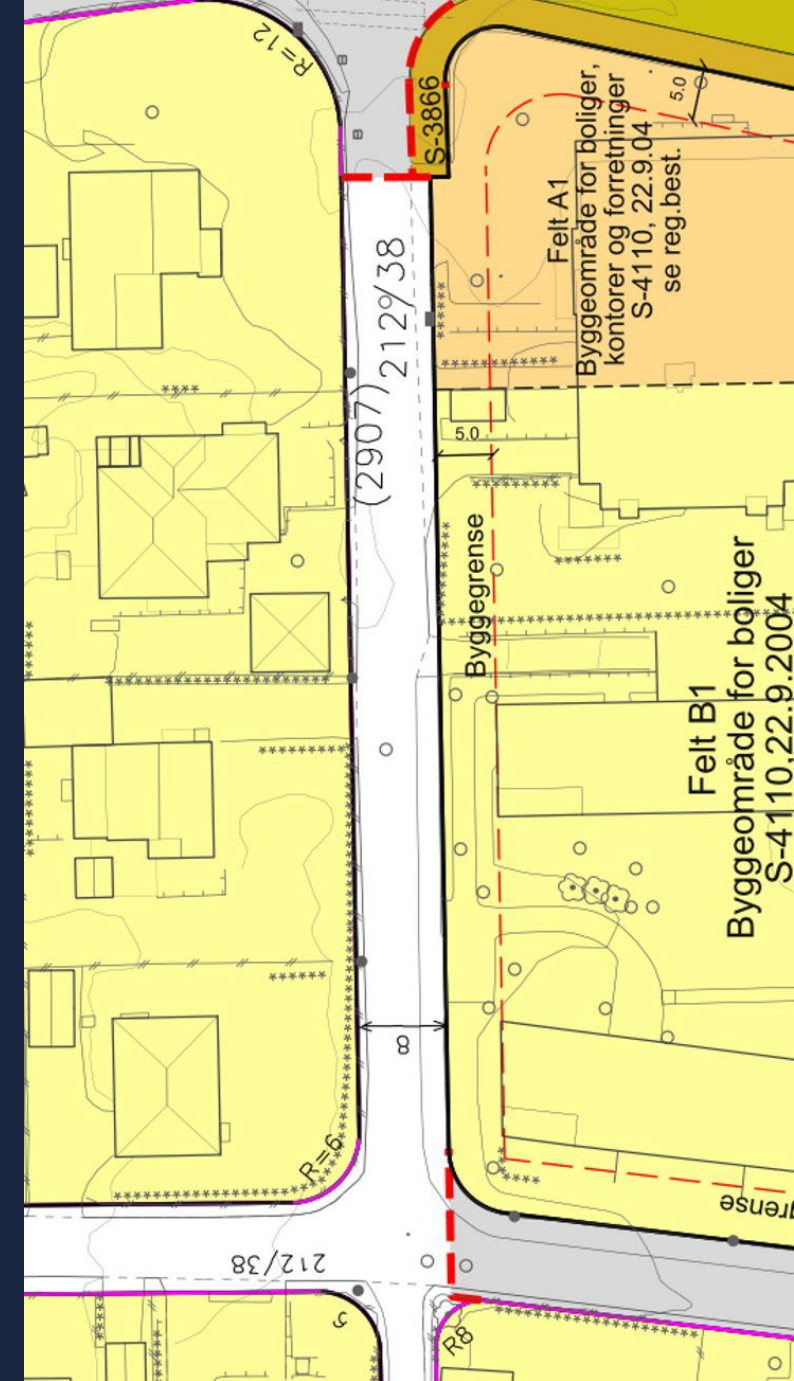
Borgarting lagmannsretts dom av 25.03.22 (Bergskogen)

Plan og bygningslovens § 18-1 (1):

«kan kreves at vegen legges ut i en bredde av inntil 10 meter med nødvendige tillegg for fylling og skjæring, og opparbeides til en effektiv vegbredde av inntil 6 meter»

Kommunens opparbeidelseskrav:

«sideareal med bredde på 0,25 meter på veiens nordside, videre en kjøresterk veiskulder på 0,5 meter, kjørebane på 5,0 meter, fortau på 1,0 meter, kjøresterk skulder på 1,0 meter og sideareal på 0,25 meter...»



Rekkefølgebestemmelser

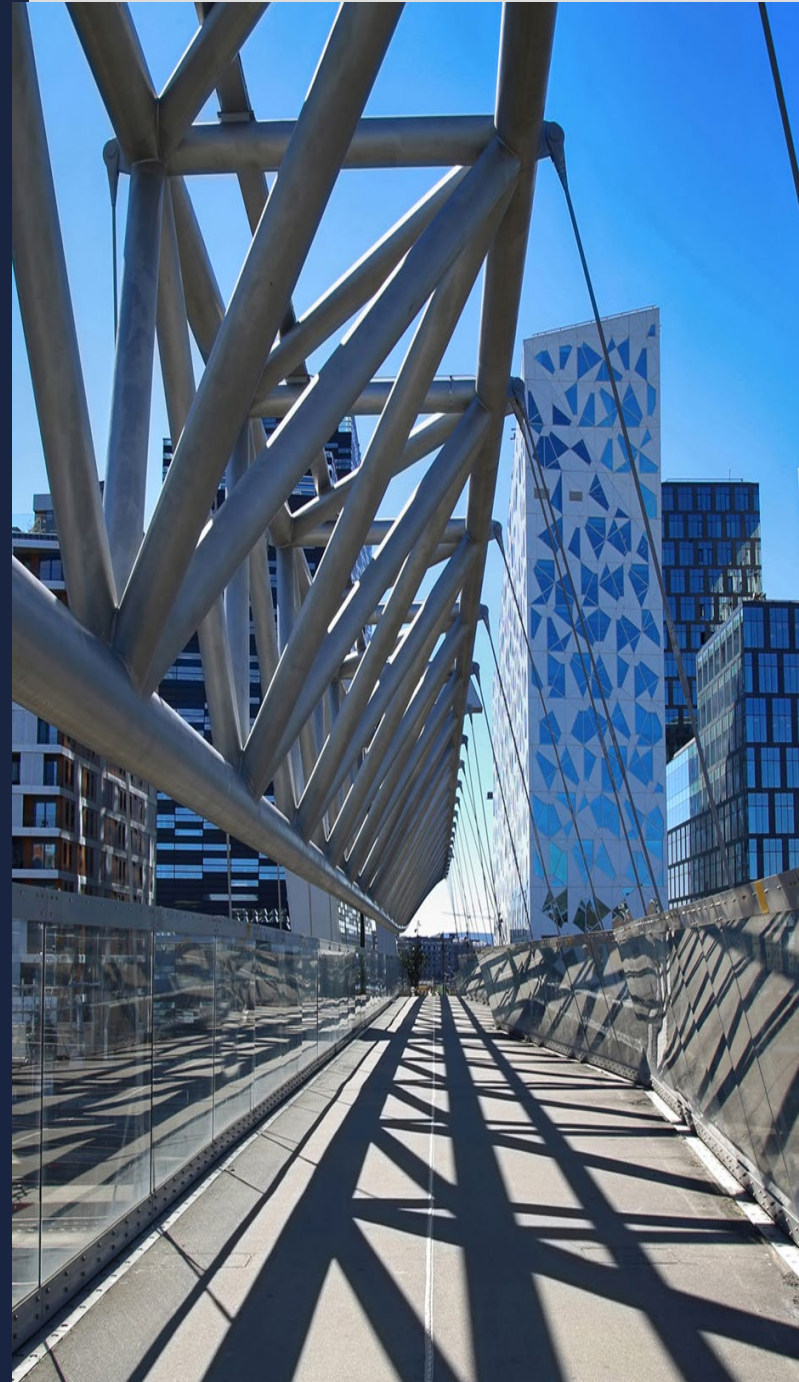
Pbl. § 12-7 nr. 10

*"...kan det i **nødvendig utstrekning** gis bestemmelser om....*

*krav om særskilt rekkefølge for gjennomføring av tiltak etter planen, og at utbygging av et område ikke kan finne sted før tekniske anlegg og samfunnstjenester som energiforsyning, transport og vegnett, sosiale tjenester, helse- og omsorgstjenester, barnehager, friområder, skoler mv. er **tilstrekkelig etablert** "*

Reguleringsbestemmelser - utfyller eller begrenser arealformålet

Bestemmelsene kan sette vilkår for bruken eller forby former for bruk for å **fremme eller sikre formålet med reguleringen**.



Rekkefølgebestemmelser

Tradisjonell lære

- Planfaglig vurdering – hva er **nødvendig** for å gjennomføre utbyggingen?
 - Utløst av eller forsterket av tiltaket, dekke et behov oppstått eller avhjelpe en ulempe som påføres omgivelsene (**saklig sammenheng**)
 - Sumvirkninger er relevante
 - Relevant og nær sammenheng mellom tiltaket og planens innhold
 - Fremme og sikre formålet med reguleringen
- Kan gå vesentlig lenger enn pbl. §18-1
- Ikke en forholdsmessighetsbegrensning direkte i lovbestemmelsen, men ulovfestede krav til saklighet, forholdsmessighet og rimelighet
- Tidspunktet for gjennomføring kan ha stor praktisk/økonomisk betydning

«Selvaagsaken»

Gjelder kun rekkefølgekrav

Før midlertidig brukstillatelse gis, skal hovedturvei E11 være oppgradert og opparbeidet langs strekningen som er vist med blått i vedlagt kart nr. 1, datert 23.04.2015, og i samsvar med reguleringsplan S-3986, vedtatt 18.06.2003, og byggeplan som er godkjent av Bymiljøetaten



«Selvaagsaken»

Gjelder kun rekkefølgekrav

Er denne bestemmelsen

- nødvendig for boligutbyggingen?
 - saklig sett i sammenheng med boligutbyggingen?
 - utløst av behov knyttet til boligutbyggingen?
- Høyesterett (HR-2021-953-A) – lagmannsrettens dom opphevet og sendt tilbake til ny behandling – dissens 3-2. Opphevet pga. feil rettsanvendelse. Statsforvalteren har behandlet klagen på nytt



«Selvaagsaken»

HR-2021-953-A

Kommunen kan bare oppstille rekkefølgebestemmelser for å dekke reelle behov som utløses eller forsterkes av utbyggingen, eller for å avhjelpe ulemper denne fører til. I dette ligger at det må være en slik relevant og nær sammenheng mellom tiltaket og utbyggingsprosjektet at det er berettiget å kreve at utbyggingen gjennomføres i en bestemt rekkefølge. Det er ikke i seg selv tilstrekkelig at infrastrukturtiltaket anses formålstjenlig eller ønskelig hvis tiltaket ikke står i en slik sammenheng med det nye prosjektet. Rent fiskale hensyn kan ikke begrunne vedtak etter § 12-7 nr. 10.

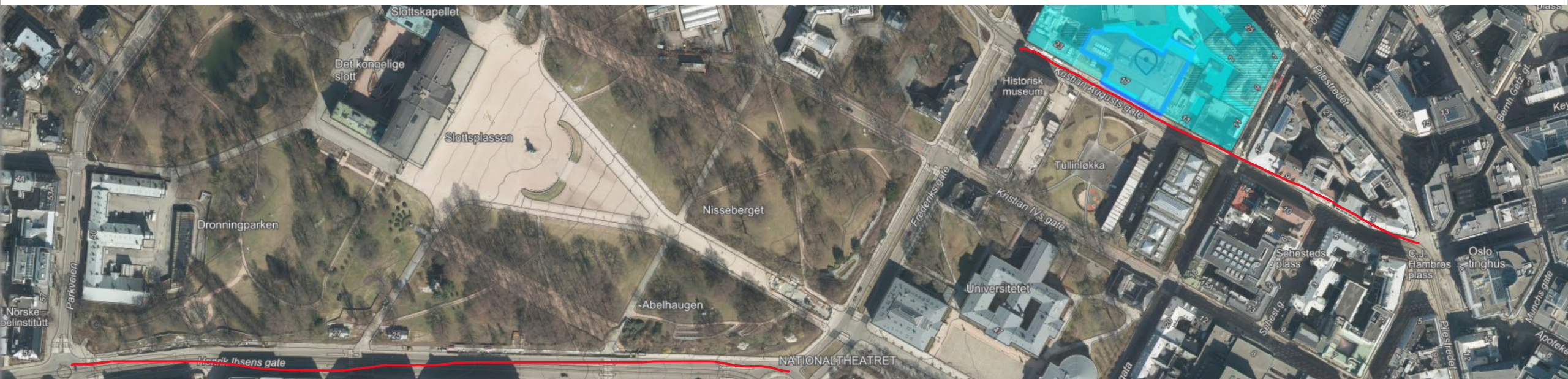
Dette innebærer ikke at det enkelte utbyggingsprosjektet må vurderes isolert. Det må tvert om ses i sammenheng med eksisterende bebyggelse og infrastruktur i området, og det avgjørende er hvilke tiltak som samlet sett er nødvendige i nærmiljøet hvis utbyggingen gjennomføres. De såkalte «sumvirkningene» kan med andre ord tas i betraktning, slik at helheten ivaretas. Rekkefølgebestemmelser kan også gjelde tiltak utenfor selve planområdet

«Tullinsaken»

Gjelder både rekkefølgekravene og utbyggingsavtalen

"§ 10. 2 Rekkefølgebestemmelser utenfor planområdet

- Før det gis igangsettingstillatelse til ny bebyggelse i felt 1-11 skal gatestrekningen fra C.J. Hambros plass til St. Olavs gate/Tullins gate være sikret opparbeidet i tråd med byggeplan som er utarbeidet av Bymiljøetaten.*
- Før det gis igangsettingstillatelse til ny bebyggelse i felt 1-11 skal sykkelløsning i Henrik Ibsens gate fra Drammensveien til Stortingsgata være sikret opparbeidet i tråd med byggeplan som er utarbeidet av Bymiljøetaten»*



«Tullinsaken» - lagmannsrettens vurdering

19-135154ASD-BORG/02

Rekkefølgekrav:

«Lagmannsrettens konklusjon er at «nødvendig» i pbl. § 12-7 nr. 10 må forstås slik at det er adgang til å legge vekt på behov som oppstår også på grunn av andre utbygginger i område.»

«Lagmannsretten oppfatter dette slik at det anføres at det ikke kan stilles rekkefølgekrav om tiltak som er «tilstrekkelig etablert» allerede på reguleringstidspunktet. Dette standpunktet er lagmannsretten uten videre enig i, men er ikke enig i at gate- og trikketiltaket rent faktisk var «tilstrekkelig etablert» på dette tidspunktet.»

«Lagmannsrettens konklusjon er at kommunen gjorde en reell planfaglig vurdering basert på et tilstrekkelig faktisk grunnlag. Reguleringsvedtaket er ikke basert på utenforliggende hensyn hva gjelder rekkefølgebestemmelsene. Det framstår heller ikke som vilkårlig, all den tid utbyggingen bidrar til behovet for å øke passasjerkapasiteten på de tre trikkelinjene forbi kvartalet og behovet for trygge sykkelveier inn mot kvartalet. Den konkrete vurderingen av om det var «nødvendig» å sette rekkefølgekrav kan lagmannsretten ikke prøve.»»

«Tullinsaken» - lagmannsrettens vurdering

19-135154ASD-BORG/02

Rekkefølgekrav:

«Alt i alt kan lagmannsretten ikke se at det hefter feil ved saksbehandlingen eller begrunnelsen som kan lede til ugyldighet.

Det er klar saklig sammenheng mellom den økte utnyttningen og tiltak for å øke kapasiteten på kollektivtrafikk som betjener kvartalet. Trikkesporene i Kristian Augusts gate betjener tre trikkelinjer, og det er holdeplass rett ved felt 1. Det er også saklig sammenheng mellom tiltak for å gjøre fortau og trikkeholdeplass tryggere og universelt utformet. Etter lagmannsrettens syn er det videre saklig sammenheng mellom tiltak for å gjøre sykkelatkomst tryggere og lettere tilgjengelig. Tullinkvartalet skal ha over 900 sykkelparkeringsplasser, noe som tilsier at sykkel skal være et mye brukt transportmiddel.»

Rekkefølgebestemmelser

Hvilken kvalitet kan kreves?

- Rammen må i utgangspunktet følge av arealplan/ rekkefølgebestemmelsen selv, men også
 - Generelle krav i kommuneplan - pbl. § 11-9 (1) nr. 3
 - Veinormaler
 - VA-normaler
- Kommunen kan stille krav basert på at fremtidig drift og vedlikehold skal kunne være rasjonelt
- Tommelfingerregel: samme kvalitet som når kommunen selv bygger
- Hva er "kravene" til parker, plasser, allmenninger, lekeplasser, friområder osv.?



Rekkefølgebestemmelser

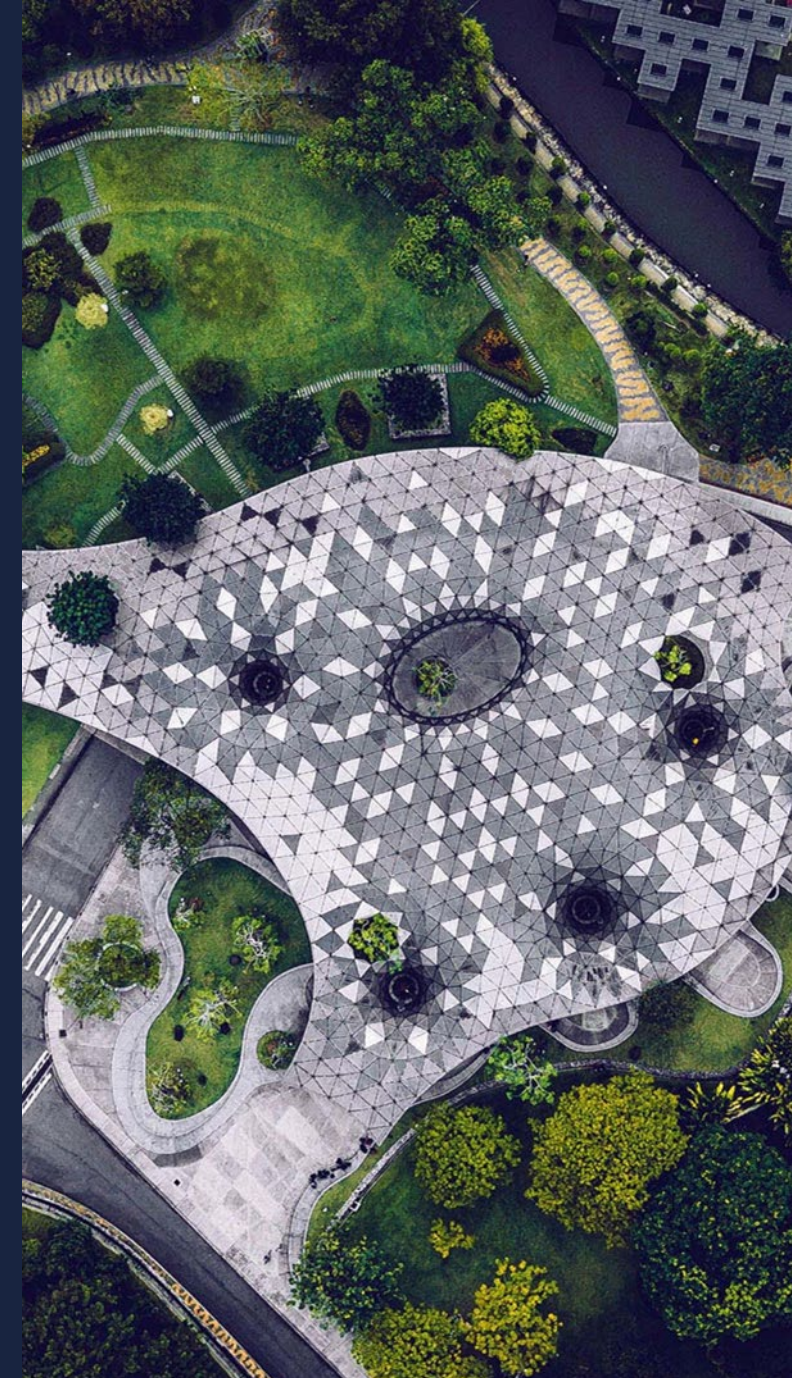
Presise og entydige....

Rundskriv H-05/02 pkt. 4.3.2

*"...Det er viktig at kommunene ved vedtagelsen av plan sørger for at rekkefølgebestemmelsene **er tilstrekkelig detaljerte**. Man må være bevisst på at **kommunens avveininger som reguleringsmyndighet skal skje i forbindelse med plan**. Rekkefølgebestemmelsene skal være et uttrykk for kommunens fremtidige planer for området, og forutsetningene for utnyttelsen. Ved tolkning av rekkefølgebestemmelser kan det således være et moment at kommunen er ansvarlig for utformingen. **Eventuelle uklarheter i bestemmelsene bør ikke innebære en fordel for kommunen, ved at de gis et for omfattende innhold.**"*

Utbyggingsavtaler - nødvendig og forholdsmessig?

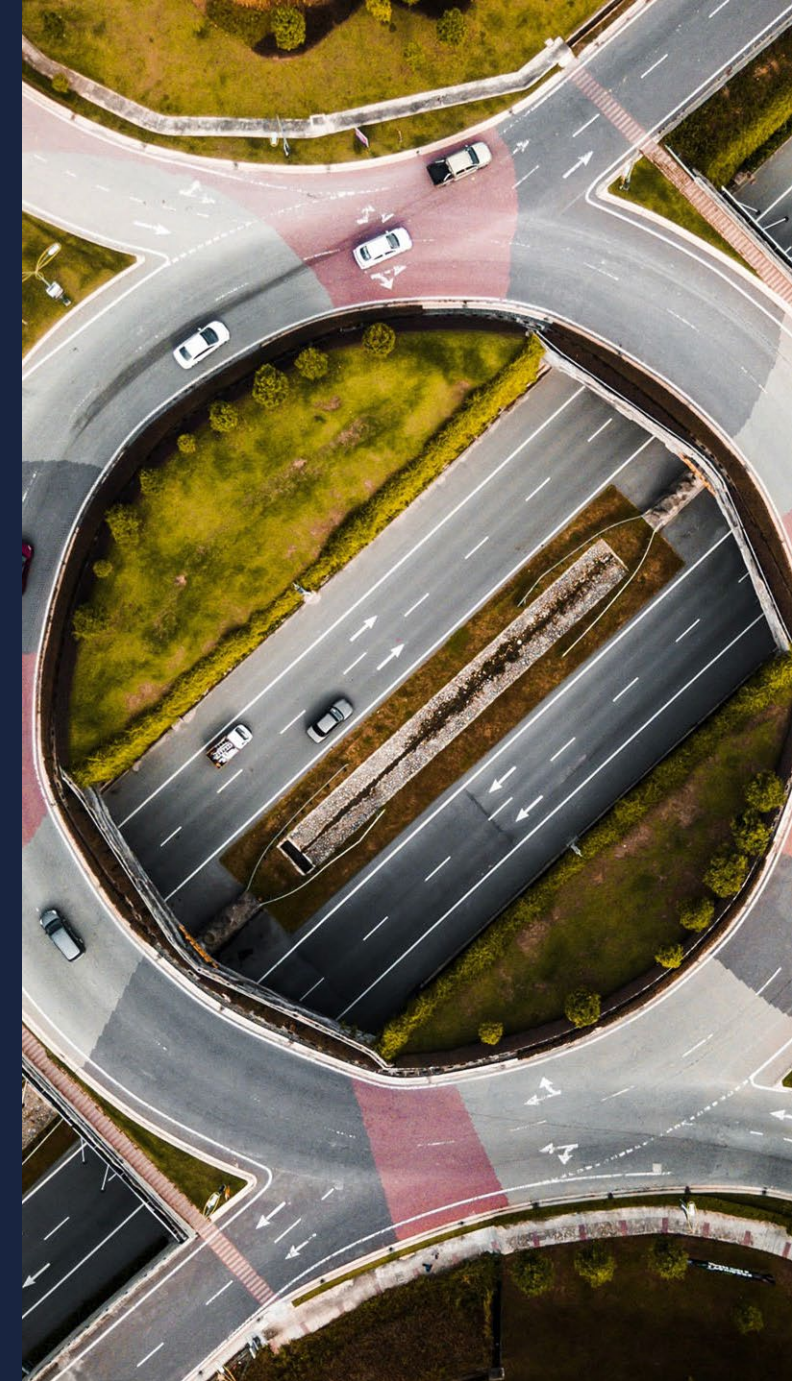
- Pbl. § 17-3 tredje ledd
- *Avtalen kan også gå ut på at grunneier eller utbygger skal besørge eller helt eller delvis bekoste tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av planvedtak. Slike tiltak må stå i rimelig forhold til utbyggingens art og omfang og kommunens bidrag til gjennomføringen av planen og forpliktelser etter avtalen. Kostnadene som belastes utbygger eller grunneier til tiltaket, må stå i forhold til den belastning den aktuelle utbygging påfører kommunen.*



Utbyggingsavtaler - nødvendig og forholdsmessig?

Tradisjonell lære

- Hva er nødvendig?
 - Retter seg mot planvedtaket (prosjektavledet?)
 - Saklig sammenheng med tiltaket
 - Konkret behov, ikke generelt tiltak
 - Hvilken standard er nødvendig?
- Hva anses som forholdsmessig?
 - Konkret vurdering
 - Tiltakets påvirkning på omgivelsene, tiltakets størrelse
 - Kommunens bidrag og ulemper ved utbyggingene
 - Ikke forholdsmessighet ifht prosjektets inntjening

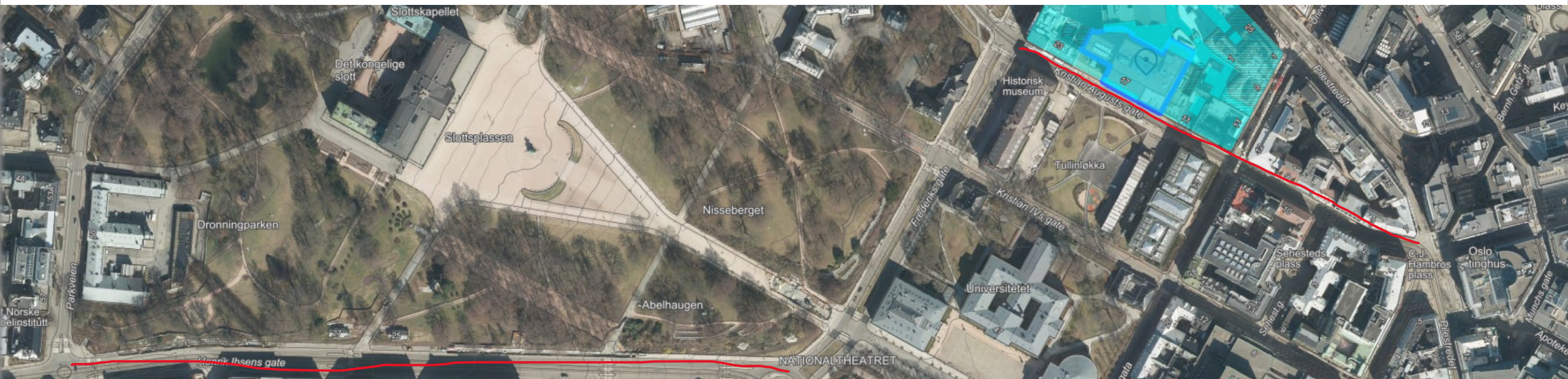


«Tullinsaken»

Gjelder både rekkefølgekravene og utbyggingsavtalen

"§ 10. 2 Rekkefølgebestemmelser utenfor planområdet

- Før det gis igangsettingstillatelse til ny bebyggelse i felt 1-11 skal gatestrekningen fra C.J. Hambros plass til St. Olavs gate/Tullins gate være sikret opparbeidet i tråd med byggeplan som er utarbeidet av Bymiljøetaten.*
- Før det gis igangsettingstillatelse til ny bebyggelse i felt 1-11 skal sykkelløsning i Henrik Ibsens gate fra Drammensveien til Stortingsgata være sikret opparbeidet i tråd med byggeplan som er utarbeidet av Bymiljøetaten»*



«Tullinsaken» - Høyesterett

HR-2021-1142-U

Anke til Høyesterett ble ikke sluppet inn

Tingretten ga utbygger medhold (18-132587TVI-OTIR/07)

Lagmannsretten ga kommunen medhold

Høyesterett:

«Ankeutvalget finner enstemmig at det ikke er grunn til å oppheve lagmannsrettens dom i utvalget etter tvisteloven § 30-3 andre ledd, og at verken avgjørelsens betydning utenfor den foreliggende sak eller andre forhold tilsier at saken blir fremmet for Høyesterett, jf. tvisteloven § 30-4. Anken tillates derfor ikke fremmet.»



Bilde Avis Oslo

«Tullinsaken» - lagmannsrettens vurdering

19-135154ASD-BORG/02

Utbyggingsavtalen - nødvendig:

«Etter pbl. § 17-3 tredje ledd første punktum må tiltakene være «nødvendige for gjennomføringen av planvedtaket». I dette ligger et krav om saklig sammenheng mellom tiltaket og utbyggingen og at tiltaket skal tjene interessene i området eller avhjelpe ulemper.»

«Bestemmelsen åpner altså for at det kan avtales at utbygger skal besørge eller bekoste helt eller delvis tiltak som skal avhjelpe offentlige behov som skapes av utbyggingen. Nødvendighetsvilkåret vil lett være oppfylt hvis kapasiteten på eksisterende infrastruktur er sprengt eller mangler.»

«Lagmannsretten legger etter dette til grunn at tiltak som ligger som rekkefølgetiltak i en gyldig reguleringsplan, som her, som den klare hovedregel er «nødvendige for å gjennomføre planvedtaket».

«Tullinsaken» - lagmannsrettens vurdering

19-135154ASD-BORG/02

Utbyggingsavtalen - forholdsmessig:

«Lagmannsretten kan imidlertid ikke se at beregningsmåten i seg selv i denne saken er gjort løsrevet fra en vurdering av om utbyggingen foranlediger behovet for gate- og trikketiltaket og sykkeltiltaket.»

«Utbygger har i liten grad problematisert om kontantbidraget er uforholdsmessig. Lagmannsretten kan heller ikke se at kontantbidraget er uforholdsmessig sett i lys av kommunens egne bidrag og for sykkeltiltakets del, bidrag også fra andre private utbyggere. Bidraget på i alt 27,3 millioner kroner utgjør en beskjeden andel av de totale kostnadene ved tiltakene, anslått til over 600 millioner kroner.»

Oppsummering

Rekkefølgekrav

- Planfaglig vurdering – hva er nødvendig for å gjennomføre utbyggingen? Viktig med en konkret begrunnelse
- Ikke adgang til å gi rekkefølgebestemmelser for å ivareta mer generelle behov og målsettinger
- Behovet må være utløst av eller forsterket av tiltaket (saklig sammenheng)
- Det må være en relevant og nær sammenheng mellom tiltaket og planens innhold
- Sumvirkninger kan være relevante

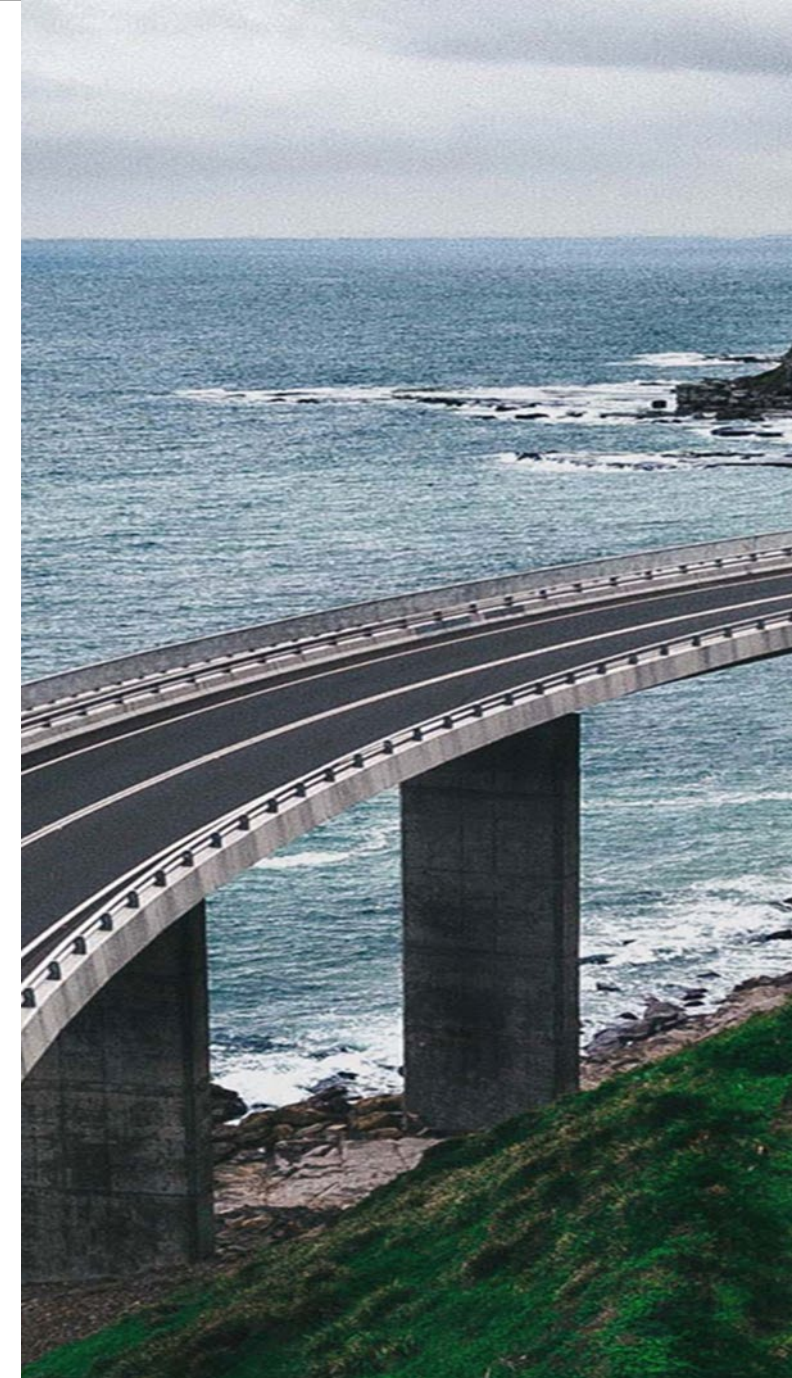
Utbyggingsavtaler

- Hvis gyldig rekkefølgekrav, skal mye til for at tiltaket ikke er nødvendig for å gjennomføre planvedtaket.
- Graden av belastning utbyggers tiltak medfører har betydning for forholdsmessighetsvurderingen
- Kvadratmeterpris - det må være en sammenheng med den konkrete infrastrukturen, ikke «Sandnesmodellen»
- Kommunens bidrag har betydning for forholdsmessighetsvurderingen

«Sunnfjordsaken»

Gjelder tilbakebetaling av kontantbidrag. HR-2021-2364-A

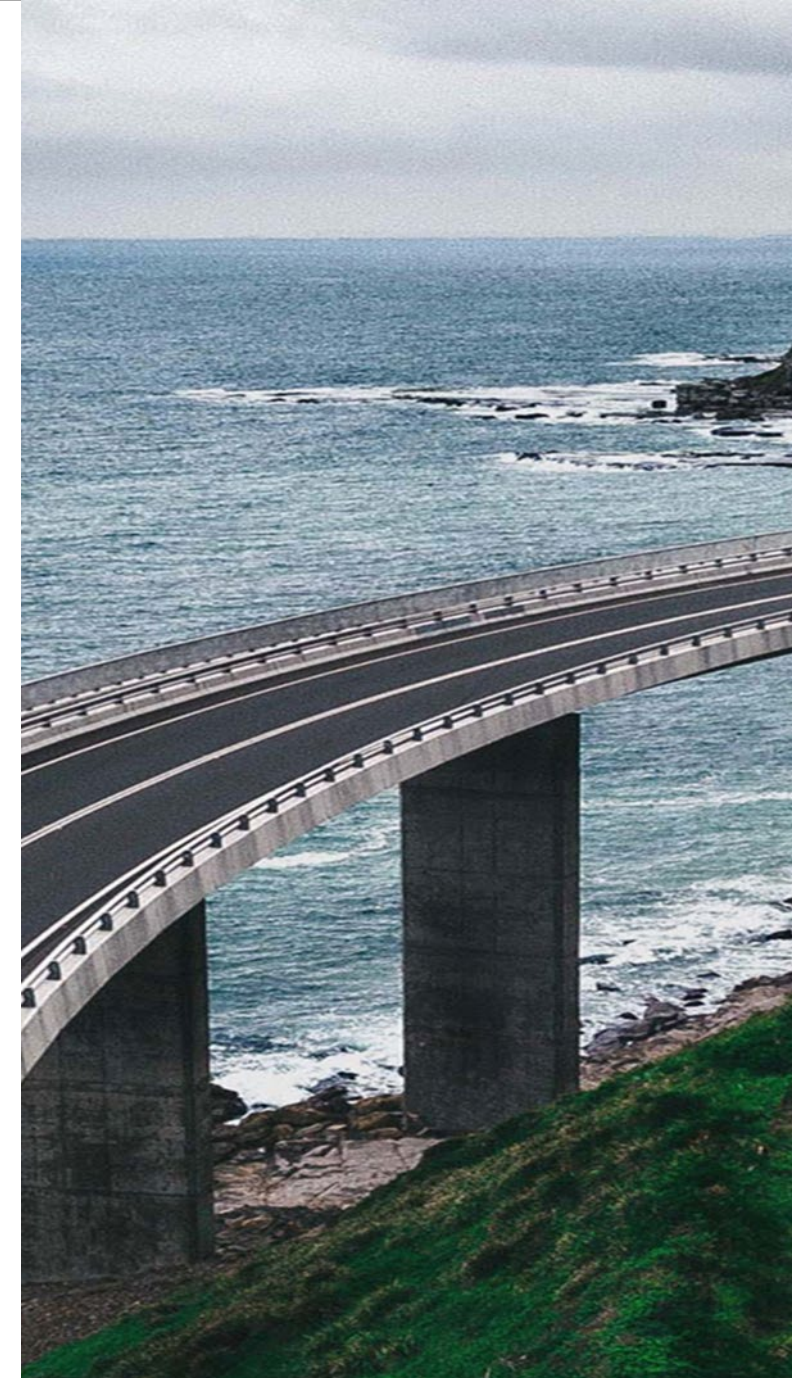
- Rekkefølgekrav om opparbeidelse av offentlig trafikkområde på E39, sideveiskanalisert kryss, busstopp og gang- og sykkelvei før brukstillatelse.
- Kommunen innvilget dispensasjon mot utbyggingsavtale med forholdsmessig bidrag til opparbeidelse kr. 2.250.000,-
- Samlet kostnad 10 mill, bidrag fra flere, kommunen skulle selv bidra med 1 mill
- Kommunen skulle besørge gjennomføring.
- Utbygger betalte i 2013
- Kommunen bygget ikke det avtalte, men omdisponerte midlene til å inngå i kommunens bidrag til «Førdepakken»
- Ny veiregulering i 2017



«Sunnfjordsaken»

Gjelder tilbakebetaling av kontantbidrag. HR-2021-2364-A

- Rekkefølgekravet og utbyggingsavtalen var gyldig da de ble vedtatt/inngått.
- Også ny plan var i seg selv gyldig
- Hvilken betydning har kommunens omdisponering?
- *«Min konklusjon er etter dette at utbyggingsavtalens bestemmelse om kontantbidrag fra Bilskadesenteret er ugyldig som følge av bristende forutsetninger»*
- Dissens 4-1



Spørsmål?



Tone Gjertsen
DLA Piper Norway DA
Partner
M: + 47 920 92 698
tone.gjertsen@dlapiper.com



Sven Magnus Rivertz
Norsk Eiendom
Advokat / juridisk fagsjef
M: + 47 908 44 840
smr@noeiendom.no