



Kommunens roller, rettigheter og fremgangsmåter i private utbyggingsområder



Norsk Vann Rapport

Det utgis tre typer rapporter:

Rapportserie A

Dette er de opprinnelige hovedrapportene.

Dette kan være:

- Rapportering av prosjekter som er gjennomført innenfor organisasjonens eget prosjektsystem
- Rapportering av spleiselagsprosjekter hvor to eller flere andelseiere i Norsk Vann BA samarbeider for å løse felles utfordringer
- Rapportering av prosjekter som er gjennomført av andelseiere eller andre.
Rapporten vil i slike tilfeller kunne være en ren kopi av originalrapporten eller noe bearbeidet

Fortløpende nummer xx-årstall

Rapportserie B

Dette er en serie for «enklere» rapporter, for eksempel forprosjekter, som vil være grunnlag for videre prosjektvirksomhet mm.

Fortløpende nummer Bxx-årstall

Rapportserie C

Dette er rapporter delfinansiert av Norsk Vann, men som er utgitt av andre.

Fortløpende nummer Cxx-årstall



Norsk Vann BA, Vangsvegen 143, 2321 Hamar
Tlf: 62 55 30 30 E-post: post@norskvann.no
www.norskvann.no



Prosjekresultatene fra Norsk Vann Rapport (serie A og B) kan fritt benyttes internt i egen organisasjon. Når prosjekresultatene benyttes i skriftlig materiale, må kilde oppgis. Videre salg/ formidling av resultatene utover dette er kun tillatt etter skriftlig avtale med Norsk Vann BA.

Norsk Vanns rapporter utarbeides i samspill mellom rådgiver, styringsgruppe og referansegruppe for prosjektet og er ikke behandlet i Norsk Vanns styrende organer. Norsk Vann har ikke ansvar for feil eller ufullstendigheter som måtte forekomme i rapporten og kan ikke stilles økonomisk eller på annen måte til ansvar for problemer som måtte oppstå som følge av bruk av rapporten.

Norsk Vann Rapport

Ekstrakt

Det er ulike praksis i kommunene om hvordan en håndterer privates etablering av nye vann- og avløpsanlegg som skal overtas av kommunen. Veiledningen gir en innføring i hvilke alternativer kommunen har for så sikre at nødvendige vann- og avløpsanlegg blir opparbeidet i forbindelse med ny utbygging og at anleggene får tilfredsstillende funksjon og kvalitet. Veiledningen har hovedfokus på inngåelse av utbyggingsavtaler i denne forbindelse.

Norsk Vann BA

Adresse: Vangsvegen 143, 2321 Hamar
Telefon: 62 55 30 30
E-post: post@norsk vann.no
Internettadresse: norsk vann.no

Rapportens tittel

Kommunens roller, rettigheter og fremgangsmåter i private utbyggingsområder

Forfattere

Jonas Engeset Gjersdal, Torhild Matteredne Skoge,
Lars Enander. Kvalitetskontroll foretatt av
Christine Roska Revheim-Hansen.

Rapportnummer: 250/2019

ISBN 978-82-414-0442-9 (trykt utgave)

ISSN 1504-9884 (trykt utgave)

ISSN 1890-8802 (elektronisk utg.)

Emneord, norsk

Vann, avløp, arealplanlegging, kommuneplanens arealdel, reguleringsplan, utbyggingsavtale, rekkefølgekrav, refusjon, merverdiavgift.

Emneord, engelsk

Water, wastewater, land use planning, the land use part of the municipal master plan, zoning plan, land development agreement, conditions for use of land, buildings and installations in the planning area, refund, value added tax (VAT).

Forord



Det er ulik praksis i norske kommuner om hvordan en håndterer etablering av vann- og avløpsledninger i områder som bygges ut av private hvor ledningene overtas av kommunen. Målsetting med dette prosjektet er å utarbeide en beste praksis veiledning som avklarer hvilke roller, rettigheter og fremgangsmåter en kommune kan ha i forhold til store og omfattende private utbyggingsområder.

Det anbefales å lese kapittel 1 først. Her gis bl.a. en oversikt over hvilke valgmuligheter en kommune står overfor i utbyggingssaker.

Resten av rapporten omhandler i hovedsak utbyggingsavtaler.

Oppdragsleder for veiledningen har vært Lars Enander i Sweco. Øvrige medarbeidere fra Sweco har vært Jonas Engeset Gjesdal og Torhild Matteredne Skoge. Kvalitetskontroll er foretatt av Christine Roska Revheim-Hansen.

Styringsgruppe for prosjektet har vært:

- Mai Haukalid, Sandnes kommune
- Mustafa Dumpor, Kristiansand kommune
- Magne Reidar Førde, Førde kommune
- Ann-Janette Hansen, Moss kommune
- Anders Alstad Prøsch, Trondheim kommune

Dette er personer som har arbeidet med avtaler med private utbyggere og dermed har praktisk erfaring fra området.

En referansegruppe med følgende personer har deltatt i en workshop og forøvrig kommet med nyttige innspill underveis:

- Sissel Dahlsveen, Trondheim kommune
- Gro Solås, Kristiansand kommune
- Harald Karlsen, Kristiansand kommune
- Asbjørn Tufto, Gjøvik kommune
- Johan Nyrerød Spiten, KS
- Laila Mari Bendiksen, NBL
- Elin Riise, Norsk Vann

Faglig ansvarlig hos Norsk Vann har vært Kjetil Furuberg. Anbefalingene i rapporten er drøftet i styringsgruppen. Både referansegruppen og andre høringsinstanser har kommet med innspill som har bidratt til økt presisjon og tydeligere formuleringer. Anbefalingene er ikke behandlet i Norsk Vanns styrende organer.

Norsk Vann takker dem som har bidratt til rapportens innhold og håper rapporten vil være nyttig for alle som jobber med utbygging i privat regi.

Hamar august 2019

Einar Melheim
Prosjektleder

Sammendrag

Det er ulik praksis rundt om i kommunene for hvordan en håndterer privat utbygging av vann- og avløpsanlegg som skal overtas av kommunen. Det kan stilles krav til tekniske løsninger og rekkefølgekrav i arealplaner for å sikre at anleggene blir opparbeidet og at de blir opparbeidet med god nok kapasitet og kvalitet. I den konkrete byggesak kan kommunen gi pålegg om opparbeidelse av vann- og avløpsanlegg frem til tomten. I begge tilfeller forutsettes det at det foreligger arealplan (kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan).

I forlengelsen av krav til tekniske løsninger og rekkefølgekrav, kan det inngås utbyggingsavtale mellom kommunen og grunneier eller utbygger i medhold av plan- og bygningsloven kapittel 17. Inngåelse av slik avtale er frivillig. Det er en forutsetning at lovens krav til saksbehandlingsregler følges, og at avtalen inngås med grunnlag i kommunens planmyndighet og gjelder gjennomføring av vedtatt arealplan. Loven oppstiller også krav til innhold. Avtalen kan gjelde forhold det er gitt bestemmelser om i kommuneplanens arealdel eller

reguleringsplan. Den kan også gå ut på at grunneier eller utbygger skal besørge eller helt eller delvis bekoste tiltak for gjennomføringen av planen som det ikke er gitt bestemmelser om. Her oppstiller loven særlige krav til nødvendighet og forholdsmessighet. Også for utbyggingsavtaler er det en forutsetning at det foreligger en vedtatt arealplan.

Utbygging av nødvendige vann- og avløpsanlegg med tilfredsstillende kvalitet i forbindelse med ny utbygging, fordrer gode arealplaner. Disse bør avklare behov for utbygging av nye vann- og avløpsanlegg og klargjøre hvilke krav som stilles til slike anlegg. Slik sikrer kommunene at nødvendig infrastruktur kommer på plass, i tillegg til at det blir forutberegnelig for utbyggerne hvilke krav som gjelder. Dette forutsetter samarbeid på tvers av ulike avdelinger i kommunen på et tidlig stadium.

English summary

This report is published in Norwegian by Norwegian Water BA (Norsk Vann BA).

Address: Vangsvegen 143, NO-2321 Hamar, Norway
Phone: + 47 62 55 30 30
E-mail: post@norsk vann.no
Website: www.norsk vann.no

ISBN: 978-82-414-0442-9 (printed edition)
ISSN 1504-9884 (printed edition)
ISSN 1890-8802 (electronic edition)

Report no: 250/2019
Report title: Roles, legal rights and approaches of municipalities in private development of water and wastewater systems.

Authors: Jonas Engeset Gjersdal,
Torhild Matteredne Skoge,
Lars Enander. Quality-control by
Christine Roska Revheim-Hansen.

Summary

There are different practices among the municipalities for how to handle private development of water and wastewater systems that will be taken over by the municipality. Requirements can be determined for technical solutions and conditions for use of land, buildings and installations in the planning area in plans for land use to ensure that the water and wastewater systems are being built properly with sufficient capacity and satisfactory quality. In a specific construction project, the municipality also can demand that pipes for water, wastewater and stormwater are built until the site boundary. In both cases, it is assumed that there is a plan for land use (the land use part of the municipal master plan or a zoning plan).

In the extension of requirements for technical solutions and conditions for use of land, buildings and installations in the planning area, a land development agreement can be settled between the municipality and the landowner or developer in accordance with Chapter 17 of the Norwegian Planning and Building Act. Signing such an agreement is voluntary. It is a condition that the statutory requirements for procedural rules are followed, and that the agreement is concluded with the basis of the municipality's planning authority and applies to the implementation of the adopted plan for land use. The Act also sets requirements for content in the land development agreement. The agreement may

apply to conditions that have been defined in the land use part of the municipal master plan or zoning plan. It may also mean that the landowner or developer shall provide or completely or partially pay for the measures for the implementation of the plan for which no conditions has been set. Here the law sets out special requirements for necessity and proportionality. It is also a condition for land development agreements that there is an approved plan for land use.

The development of necessary parts of the water and wastewater system with satisfactory quality in connection with development of new residential and commercial areas requires good plans for land use. These should clarify the need for the construction of new water and wastewater pipes and clarify which requirements are imposed on such facilities. In this way, the municipalities ensure that the necessary infrastructure is in place, in addition to making it predictable for the developers what requirements apply. This requires cooperation across different departments in the municipality at an early stage of the planning process.

Innhold

1. Innledning	9	6.4. Forskuttering av kommunale tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av planvedtak	34
1.1. Bakgrunn	9	6.5. Forslag til avtalebestemmelser	35
1.2. Hvordan sikre VA i utbyggingsområder?	9	7. Forholdet til reguleringsplan og særlig rekkefølgekrav	37
1.2.1. God samhandling og planlegging	9	8. Merverdiavgift ved etablering av kommunalt VA-anlegg	39
1.2.2. Krav til VA-teknisk infrastruktur i arealplaner og byggesaksbehandling	10	8.1. Generelt	39
1.2.3. Kommunens valgmuligheter i utbyggingsaker	11	8.2. Anleggsbidragsmodellen	39
1.2.4. Utbyggingsavtaler	12	8.3. Justeringsreglene	40
1.2.5. Hvor mye skal kommunen kreve?	12	8.4. Nærmere om valg av modell	41
1.3. Definisjoner	13	8.5. Hvordan regulere forholdet til merverdiavgift i utbyggingsavtalen?	42
2. Hva er en utbyggingsavtale?	14	Tidligere utgitte rapporter	43
2.1. Generelt	14		
2.2. Formål og hensyn bak reglene om utbyggingsavtaler	14		
2.3. Nærmere om vilkårene	15		
2.3.1. Avtalen må gjelde utbygging av et område	15		
2.3.2. Avtalen må inngås med grunnlag i kommunens planmyndighet	15		
2.3.3. Avtalen må gjelde gjennomføring av kommunal arealplan	15		
2.4. Når passer det med bruk av utbyggingsavtaler?	16		
3. Rettslige forutsetninger for bruk av utbyggingsavtaler	17		
3.1. Pbl. § 17-2 – kommunalt vedtak om utbyggingsavtaler	17		
3.1.1. Generelt	17		
3.1.2. Nærmere om innholdet i vedtaket	17		
3.2. Medvirkning	18		
4. Saksbehandling	19		
4.1. Generelt	19		
4.2. Kunngjøring av oppstart om forhandlinger	19		
4.3. Krav om offentlig ettersyn	20		
4.4. Hvem kan uttale seg ved offentlig ettersyn og hva kan de uttale seg om?	20		
4.5. Kunngjøring av inngått utbyggingsavtale	21		
4.6. Endringer i inngått utbyggingsavtale	21		
4.7. Utbyggingsavtale kan ikke inngås før arealplan er vedtatt	22		
4.8. Unntak fra kravene til saksbehandling – SAK § 18-2	24		
4.9. Klage/søksmål	24		
4.10. Dispensasjon. Samtykke til å fravike reglene.	25		
5. Kommunens organisering for å håndtere VA-relaterte saker i utbyggingsavtaler	26		
6. Innholdet i utbyggingsavtaler pbl. § 17-3	27		
6.1. Generelt	27		
6.2. Forhold det er gitt bestemmelser om i arealplan	27		
6.3. Avtalen kan gå ut på at utbygger skal bekoste VA-tiltak.	28		
6.3.1. Generelt	28		
6.3.2. Nærmere om vilkårene	30		
6.3.3. Krav til VA-teknisk utførelse	32		
6.3.4. Forholdet til opparbeidelsesplikten i pbl. § 18-1	33		
6.3.5. Forholdet til reglene om refusjon	34		

1. Innledning

1.1. Bakgrunn

En ikke ubetydelig del av utbyggingen av vann- og avløpsanlegg (VA-anlegg) utføres av private utbyggere i forbindelse med bl.a. utbygging av nye bolig- og næringsområder. En stor del av disse anleggene overtas av kommunen. Det finnes ulike praksis hvordan dette håndteres i ulike kommuner og hvilke krav som stilles til utbyggerne. Det finnes videre uklarheter knyttet til hva som kan pålegges de private utbyggerne samt hvordan kommunen bør gå frem for å sikre opprettholdt tilfredsstillende kapasitet og funksjonalitet på den kommunale delen av VA-anlegget som en følge av økt belastning.

For kommunen er det også viktig å sikre at nye VA-anlegg dimensjoneres og bygges i tråd med gjeldende kommunale normer og krav, både av hensyn til funksjonalitet og levetid, og med tanke på fremtidig kommunal overtagelse.

Denne veiledningen tar for seg ulike måter å håndtere kommunens rettigheter i forbindelse med utbygging av VA-anlegg i private utbyggingsområder.

1.2. Hvordan sikre VA i utbyggingsområder?

1.2.1. God samhandling og planlegging

For å sikre god forvaltning og utvikling av kommunens VA-anlegg er det avgjørende å sørge for en god samhandling internt i kommunen, samtidig som det settes krav til de offentlige og private utviklerne/utbyggerne. I den forbindelse er et godt samarbeid mellom kommunens planavdeling og VA-avdeling særlig viktig.

Kommunene er organisert ulikt. Noen har dedikerte avdelinger som har VA som sitt eneste ansvarsområde, i andre kommuner er det en person som skal håndtere VA-spørsmålene alene, gjerne kombinert med andre ansvarsområder i tillegg. Det kan da være utfordrende å være «på» i alle saker på alle nivå. Videre er det forskjeller hvor tett samarbeidet er mellom VA og plan. I noen kommuner sitter plan og VA i forskjellige bygg og har få naturlige uformelle møtesteder. Da er det særlig viktig med gode rutiner knyttet til planprosesser for å sikre god kommunikasjon og forankring underveis. Dette er nærmere belyst i kap 5.

Viktige føringer og forutsetninger for VA-anlegg med tilfredsstillende funksjonell og teknisk kvalitet må konkretiseres og fastsettes på alle aktuelle nivå. Dette gjelder også i stor grad på kommuneplannivå. Overordnede føringer for håndtering og utvikling av VA-systemene bør være et tema som kommunene belyser i kommuneplanens arealdel, enten ved bestemmelser, hensynssone eller formål. Et eksempel på et tema som er viktig å behandle på et kommuneplannivå er overordnet overvannshåndtering når det kommer til å sikre sammenhengende flomveier ved ekstremvær over større områder. Da blir reguleringsplannivået lite egnet. Et annet eksempel er å angi bestemmelser i kommuneplanens arealdel om laveste terrengkoter for utbygging og laveste aksepterte høyde på avløpssystemene i flomeksponerte områder.

Norsk Vann har utarbeidet en rapport som beskriver metoder for en systematisk kartlegging av åpne flomveier slik at en kan gjøre tiltak for å redusere konsekvensene av vann på avveie; Rapport 204/2014 – «Åpne flomveier i bebygde områder».



Figur 1. Rapporten beskriver systematisk kartlegging og sikring av flomveier når det ordinære overvannssystemet ikke strekker til.

1.2.2. Krav til VA-teknisk infrastruktur i arealplaner og byggesaksbehandling

I kommuneplanens arealdel kan det gis bestemmelser om krav til nærmere angitte løsninger for bla. vannforsyning og avløp i forbindelse med nye bygge- og anleggstiltak, og krav til det enkelte anlegget, jf. pbl. § 11-9 nr. 3. For vann- og avløpstiltak, må kravene holdes innenfor rammene av pbl. § 18-1.¹ Å stille krav til tekniske løsninger i overordnet plan, vil ofte være en praktisk måte å sikre at nye vann- og avløpsanlegg blir etablert med tilstrekkelig kapasitet og kvalitet i den konkrete byggesaken.

Kommunens hovedplaner for VA kan utarbeides som temaplaner under kommuneplanen og dermed også forankres i kommunens overordnede planhierarki for utbygging. Kommunen kan også velge å utarbeide en rammeplan for VA som gir overordnede føringer for VA-utbyggingen i kommunen som kan gjøres til del av kommuneplanens bestemmelser.

Videre kan det i kommuneplanens arealdel og i reguleringsplan gis bestemmelser om rekkefølgekrav for å sikre opparbeidelse av bla. teknisk infrastruktur, herunder vann- og avløpsanlegg, før nye områder tas i bruk til utbyggingsformål, jf. pbl. § 11-9 nr. 4 og § 12-7 nr. 10. Dette er en praktisk måte å sikre opparbeidelse av nye nødvendige vann- og avløpsanlegg i byggesaker som gjelder ny utbygging.

Dersom VA-hensyn er belyst på en god måte på overordnet plannivå, så vil dette tvinge frem et fokus på VA-forholdene i senere regulering- og byggesaksprosesser.

I tillegg til å stille krav til utviklingen av VA-anlegget i kommuneplan, i en egen rammeplan for VA og å gi føringer i hovedplaner for VA, så bør gode og funksjonelle løsninger for vann-, avløps og overvannshåndtering sikres i enhver reguleringsplan. Hvordan dette kan sikres i planprosesser er beskrevet nærmere i Norsk Vann-rapport B22 2018; «Vann og avløp i arealplanlegging og byggesak».



Figur 2. Norsk Vann-rapport B22/2018 Vann og avløp i arealplanlegging og byggesak viser hvordan vann- og avløpshåndtering kan sikres i arealplaner og byggesaker.

Det understrekes at for å sikre gode løsninger for VA i planprosesser, må de som har VA-som sitt ansvarsområde være delaktige i alle ledd under kommunens planlegging, dvs. helt fra kommuneplanprosessen til den enkelte byggesak.

I tillegg til å sørge for integrering av VA-hensyn i arealplanleggingen, kan kommunen i den konkrete byggesak gi pålegg om opparbeidelse av vann- og avløpsanlegg i medhold av pbl. § 18-1. Utbygger må da, etter godkjenning av tekniske planer i kommunen, opparbeide anleggene og søke om kommunal overtakelse etterpå. Alternativet er at kommunen selv bygger ut nødvendig VA-anlegg i forbindelse med ny utbygging. I begge tilfeller vil den som bygger ut anlegget kunne søke refusjon i medhold av pbl. kap. 18.

Det er også mulig at det inngås utbyggingsavtale mellom kommunen og utbygger, se pkt. 1.2.4.

¹ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 221, og Frode Innjord, Plan- og bygningsloven med kommentarer s. 255.

1.2.3. Kommunens valgmuligheter i utbyggingssaker

Nedenfor følger en enkel oversikt over hvilke valgmuligheter en kommune står overfor i utbyggingssaker:

Tabell 1: Oversikt over valgmuligheter

Alternativ	Hjemmel	Fordel / mulighet	Ulemper	Pass på	Les mer her
Pålegge utbygger opparbeidelse	Pbl. § 18-1	Loven pålegger utbyggere å opparbeide hovedavløpsledning inntil 305 mm og hovedvannledning inntil 150 mm	Gjelder kun ledninger, og bare inntil den angitte dimensjonen.	Kommuneplan-bestemmelser om utførelsen av arbeid med krav til tekniske løsninger og produktvalg. (f. eks. VA-norm)	Kap. 6.3.4
Rekkefølgekrav	Pbl. § 11-9 for kommuneplan, pbl. § 12-7 for reguleringsplan	Må fastsettes i arealplan. Sikrer koordinert utbygging. God forutsigbarhet for kommune og tiltakshaver.	Pålegger ikke utbygger å gjennomføre tiltaket. Risiko for «gratis-passasjerer».	Pålagte tiltak må være nødvendige, rimelige og forholdsmessige.	Kap. 7
Refusjon	Pbl. §§ 18-3 – 18-12	Sikre at kostnadene fordeles på alle eiendommer langs tiltaket.	Gjelder med enkelte unntak bare ubebygde tomter. Dimensjonsbegrensning. Komplisert regelverk. Tidkrevende.	Refusjon må kreves før tiltaket er påbegynt.	Kap 6.3.5
Utbyggingsavtale	Pbl. kap. 17	Avklarer ansvar mellom kommune og privat utbygger. Bidrar til effektiv og forutsigbar gjennomføring av arealplan. Sikrer VA-anleggenes funksjonalitet og kvalitet.	Kompliserte regler om merverdiavgift.	Forutsetter frivillighet hos utbygger. Forutgående forutsigbarhetsvedtak. Må inngås med grunnlag i kommunens planmyndighet. Tekniske krav bør tas inn i arealplan.	Kap. 1 - 8

1.2.4. Utbyggingsavtaler

En mye benyttet måte å håndtere ansvarsfordelingen mellom private utbyggere og kommunen ved utbygging av kommunale VA-anlegg på, er å bruke utbyggingsavtaler. En utbyggingsavtale er en avtale mellom kommunen og grunneier/utbygger om utbygging av et område, i forbindelse med gjennomføring av kommunal arealplan. Som det vil fremgå av denne veiledningen, har innholdet i arealplanen stor betydning for innholdet i utbyggingsavtalen, og kommunen bør sikre gode planprosesser for å få i stand gode utbyggingsavtaler og dermed gode utbyggingsprosjekter.

Siden utbyggingsavtale ofte blir brukt og er en god måte å få gjennomført arealplaner på, vil denne veiledningen fokusere på inngåelse av utbyggingsavtaler som verktøy for utbygging av VA-anlegg, hvor også anlegg for håndtering av overvann inngår.

Kommunen kan ikke kreve at det inngås utbyggingsavtale, uansett om kravet om etablering av nytt VA-anlegg følger av plan eller pbl. § 18-1. Om bruken av utbyggingsavtale er hensiktsmessig må vurderes i det enkelte tilfellet.

Denne veiledningen omhandler saksbehandlingsreglene for inngåelse av utbyggingsavtaler og kravene til innholdet i slike avtaler. Videre gis råd og veiledning om hvordan kommunen bør organisere arbeidet med utbyggingsavtaler og hvilke praktiske forhold kommunen bør tenke på under utarbeidelse av avtalen.

Utbyggingsavtaler gjelder praktisk gjennomføring av kommunal arealplan. Utarbeidelsen av utbyggingsavtaler har derfor nær sammenheng med utarbeidelse av arealplaner. Veiledningen peker på, og gir råd om forhold som kommunen bør avklare i planprosessen for å sikre gode utbyggingsavtaler og realisering av utbyggingsprosjekter.

1.2.5. Hvor mye skal kommunen kreve?

Som planmyndighet er kommunen i posisjon til å stille krav til utbyggere, og å fastsette vilkårene i utbyggingsavtaler. Kommunen har som planmyndighet den bestemmende myndighet innenfor plan- og bygningslovens rammer.

Innhold og krav kommunen setter i reguleringsplan eller i en utbyggingsavtale har både en rettslig side – hvilke krav kan stilles uten å bli tilsidesatt som ulovlige, og en politisk – hvilken utvikling er ønskelig i kommunen og hvilket bidrag fra kommunen er aktuelt. Både samlet og enkeltvis skal krav i en reguleringsplan og i utbyggingsavtale være rimelige, nødvendige og forholdsmessige.

Den rettslige siden bør bli vurdert relativt likt i alle kommuner. En nærmere redegjørelse for hva en utbyggingsavtale kan inneholde gis nedenfor under pkt. 6. Pkt. 7 omhandler innhold i rekkefølgekrav i arealplaner.

Den politiske siden vil imidlertid variere i betydelig grad fra kommune til kommune, og fra formål til formål. Det kan for eksempel i en kommune som har særlig behov for å gjøre seg attraktive for å hindre fraflytting, være stor politisk vilje til å tilrettelegge for rimelige boligtomter, og dermed like stor politisk motvilje til å vedta kostbare rekkefølgekrav til de samme boligfeltene. Utslaget av de politiske vurderingene kan være at det enten går ut over kvaliteten på infrastrukturen, eller at det er kommunen som må inn og ta kostnaden som ellers kunne vært lagt på utbygger.

Ringsaker modellen

Ringsaker kommune har vedtatt «Forutsetninger for utbyggingsavtaler i Ringsaker kommune». Av disse fremgår at «ekstern infrastruktur som kommer flere brukere i et større område til nytte, skal i alminnelighet bekostes av kommunen». Kostnadene legges inn i selvkostgrunnlaget og betales av abonnentene. Dette er et politisk veivalg, som innebærer at dagens abonnenter finansierer hovedledningene til nye abonnenter. Kommunen må vurdere om dette er en «nødvendig kostnad på henholdsvis vann- og avløpssektoren», jf. selvkostbestemmelsen i forurensningsforskriften § 16-1. Alternativt må utbygger finansiere hele eller deler av opparbeidelsen. Kommuneplanens arealdel i Ringsaker har en bestemmelse om at intern teknisk infrastruktur og grøntområder som overtas av kommunen skal opparbeides etter kommunale krav til standard. At kommunen tar kostnader som kunne ha vært lagt på utbygger kan være problematisk i forhold til selvkostprinsippet, slik at investeringen ikke kan dekkes gjennom VA-gebyrene, men må bli en kostnad over kommunebudsjettet på ordinært vis. Ellers pekes det på at reglene om ulovlig statsstøtte kan forhindre større bidrag fra kommunen. I henhold til disse reglene vil en kommunal subsidiering av et privat utbyggingsprosjekt kunne være ulovlig.

Det viktige i denne sammenheng, for de som har den faglige kunnskapen og ansvaret for VA, er å avklare hva som er ønsket politisk utvikling, og samtidig avklare hvem som skal ta kostnadene så tidlig som mulig i prosessen. Er det satt av tilstrekkelige midler fra kommunalt hold til å håndtere de behov som oppstår, eller bør det klargjøres nærmere?



Figur 3. Utbyggingsområde ved Mjøsa i Brumunddal som er utbygd iht. en utbyggingsavtale basert på «Ringsakermodellen».

1.3. Definisjoner

Grunneier

Eier av fast eiendom.

Utbygger

Person eller foretak som står for utbygging av vann- og avløpsanlegg eller utvikling av en eller flere eiendommer, f. eks. til bolig- eller næringsformål

Vann- og avløpsanlegg

Hovedledninger for vann og avløp, inkl. pumpestasjoner, høydebasseng og anlegg for håndtering og rensing av vann og avløpsvann, herunder også overvann.

Utbyggingsavtale

Avtale mellom kommune og grunneier eller utbygger om utbygging av et område, som har sitt grunnlag i kommunens planmyndighet og som gjelder gjennomføring av kommunal arealplan.

Refusjon

Tilbakebetaling av kostnader til nytt vann- og avløpsanlegg fra den som får nytte av anlegget til utbyggeren anlegget. Tilbakebetalingen følger egne regler i pbl. §§ 18-3 – 18-12.

Arealplan

Kommuneplanens arealdel og reguleringsplan, herunder områdeplan og detaljregulering.

2. Hva er en utbyggingsavtale?

2.1. Generelt

Pbl. § 17-1

Med utbyggingsavtale menes en 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.

En utbyggingsavtale er en avtale mellom kommunen på den ene siden og grunneier(e) og/eller utbygger(e) på den andre siden. Grunneier/utbygger kan være offentlig eller privat. Avtalen fastsetter vilkår som sikrer utbygging innenfor rammen av en kommunal arealplan, og det er kommunen sin rolle som planmyndighet etter plan- og bygningsloven som legger grunnlaget for avtalen.

Kommunen kan begrense sitt bidrag i en aktuell utbygging til å fastsette krav og vilkår i utbyggingen, ved å treffe vedtak som planmyndighet. Kommunen kan også velge å medvirke med økonomiske, faglige og administrative ressurser. Utbygger på sin side forplikter seg til å gjennomføre eller helt eller delvis bekoste tiltak som kommunen ellers har ansvaret for.²

Utbyggingsavtalen må inngås med grunnlag i kommunens planmyndighet etter plan- og bygningsloven og må gjelde gjennomføring av arealplan. Hva som ligger i

disse kriteriene gjennomgås nærmere nedenfor under pkt. 2.3.2 og 2.3.3.

Avtaler som kommunen inngår som grunneier er i utgangspunktet ikke utbyggingsavtale i lovens forstand. Det samme gjelder avtaler om Offentlig Privat Samarbeid (OPS-avtaler). Kommunen opptrer da som oppdragsgiver.

Utbyggingsavtalen vil ikke rukke ved kommunen sin generelle myndighetsutøvelse. Det innebærer at kommunen i avtalen ikke kan binde opp sin myndighet i fremtidige saker, f. eks. i etterfølgende byggesak for det nye utbyggingsprosjektet.



Figur 4. Avtaleinngåelse.

2.2. Formål og hensyn bak reglene om utbyggingsavtaler

Reglene om utbyggingsavtaler skal sikre balanserte avtaler om gjennomføringen av arealplaner. For kommunen sin del benyttes avtalen som virkemiddel for å få realisert sin utbyggingspolitikk, ved at kommunen sikrer ønsket bolig- og næringsutvikling ved å legge til rette for dette gjennom avtaler med de private. Loven gir rammer for hva som kan avtales og skal slik bidra til mer forutsigbare byggekostnader.³

Utbyggingsavtalen skal bidra til en effektiv og forutsigbar gjennomføring av vedtatt arealplan for både kommune og grunneier/utbygger. Den skal bidra til at både kommune og utbygger får avklart når utbyggingen kan forventes å skje samt hvilke bidrag og kostnader som medgår i forbindelse med utbyggingen.

Avtalen skal videre sikre kommunens rettigheter og muligheter til å sikre VA-anleggenes funksjonalitet og

kvalitet. Tanken er at behov for infrastrukturtiltak som utløses av det enkelte utbyggingsprosjekt skal dekkes av utbyggeren, og ikke av kommunen eller VA-abonnentene.

Videre skal regelverket forhindre avtalevilkår som legger for stort press på økonomien i utbyggingsprosjekter, med de følger det kan få for prosjektenes gjennomførbarhet, byggekostnader, tomtepriser og boligpriser. Samtidig skal reglene være fleksible, slik at kommune og grunneier/utbygger i størst mulig grad kan komme frem til avtaler som er egnet til å få gjennomført planen og utbyggingsprosjektet.⁴ Dette innebærer at kommunen må forholde seg til de rammer som følger av loven, herunder kravet om nødvendighet og forholdsmessighet (se pkt. 6)

² Ot.prp. nr. 22 (2004-2005 s. 5.

³ Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 5.

⁴ Ot.prp. nr. 22 s. 64

2.3. Nærmere om vilkårene

2.3.1. Avtalen må gjelde utbygging av et område

Det fremgår av loven at avtalen må gjelde utbygging av et område. Det heter i lovforarbeidene at «avtalen gjelder grunneierens eller utbyggerens konkrete planer om utbygging, og avgrenses mot tilfellene der kommunen foretar andre disposisjoner (avtaler) for oppfølging av plan».⁵ Avtalen må altså knytte seg til det bestemte området som utbygger ønsker utbygd. Det er ikke stilt krav til størrelsen på utbyggingen for at reglene skal gjelde.

2.3.2. Avtalen må inngås med grunnlag i kommunens planmyndighet

Utbyggingsavtalen inngås med bakgrunn i kommunens planmyndighet i medhold av plan- og bygningsloven. Annen myndighet som kommunen utøver i eller i medhold av plan- og bygningsloven, gir ikke grunnlag for inngåelse av utbyggingsavtaler. Heller ikke at kommunen forhandler som grunneier/rettighetshaver i området eller som øvrig myndighet innenfor et annet av kommunens ansvarsområder omfattes av reglene om utbyggingsavtaler. Det er likevel ikke til hinder for at

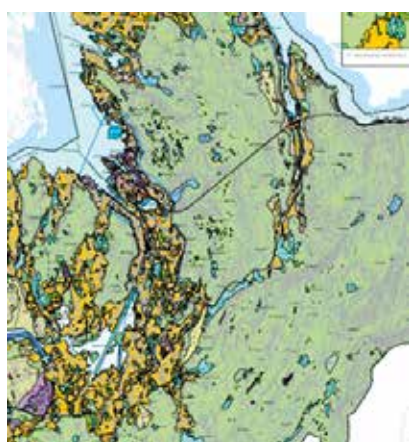
kommunen kan være en av grunneierne innenfor det området som utbyggingsavtalen gjelder. Dette er heller ikke til hinder for at det kan inntas privatrettslige forhold i avtalen, så fremt man følger lovens saksbehandlingsregler.

Kompetansen til å inngå utbyggingsavtale ligger til kommunestyret/bystyret, men det er adgang til å delegere kompetansen:

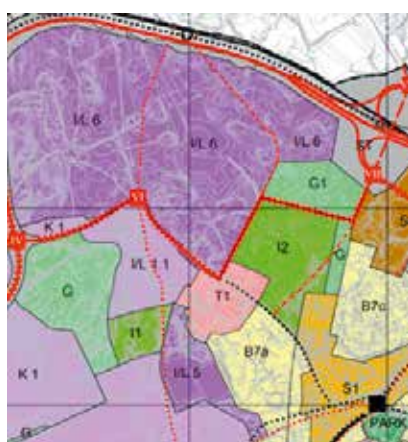
«Kompetansen til å inngå avtale ligger til kommunestyret som kommunens øverste myndighet. Adgangen til å delegere myndigheten antas dekkende regulert i kommune-loven.»⁶

2.3.3. Avtalen må gjelde gjennomføring av kommunal arealplan

Reglene i pbl. kap. 17 gjelder bare avtaler til gjennomføring av kommunal arealplan, dvs. enten reguleringsplan (områdeplan eller detaljregulering) eller kommuneplan. Plantypen bebyggelsesplan, som utgikk da vi fikk plan- og bygningsloven av 2008, vil også omfattes.



Eks. Kommuneplan arealdel



Eks. Kommuneplan arealdel



Eks. reguleringsplan.

Figur 5. Eksempler på ulike planer.

⁵ Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 63

⁶ NOU 2003: 24, pkt. 9.1

2.4. Når passer det med bruk av utbyggingsavtaler?

Utbyggingsavtaler er et frivillig verktøy til bruk for å løse infrastrukturelle tiltak ofte i mer kompliserte utbyggingsområder og hvor det kreves større tiltak og/eller det er flere utbyggere. Før kommunen beslutter at det fra kommunens side er ønskelig å benytte utbyggingsavtale for å sikre gode VA-løsninger, må det vurderes hvorvidt kommunens mål kan nås på en tilfredsstillende måte gjennom bestemmelser i plan om tekniske løsninger og rekkefølgekrav, jf. pbl. § 11-9 og § 12.7, eller gjennom byggesak og opparbeidelsesplikten etter § 18-1, jf. pkt. 1.2.1 ovenfor.

Det vil også være relevant å vurdere om reguleringsplanen er gjennomførbar uten en utbyggingsavtale. Vil aktørene med utbyggingsinteresse vente på hverandre? Klarer de å koordinere seg selv, eller vil noen bli «gratispassasjerer»? Har kommunen så store interesser i planens realisering at kommunen selv ønsker å bidra med noe (innenfor gjeldende lover og regler)?

En utfordring i områder med flere aktører er at noen vil forsøke å posisjonere seg slik at andre aktører oppfyller rekkefølgekravene – de så kalte «gratispassasjerene». Utbyggingsavtale kan være et instrument for å søke å hindre «gratispassasjerer», men det forutsetter at grunneiere/utbyggere er villige til å ta del i en avtale. Kommunen kan ikke tvinge utbyggere som ønsker å vente med sitt utbyggingsprosjekt til å inngå avtale. Kommunen kan imidlertid være pådriver for å få alle aktørene med.

Et annet virkemiddel kan være krav om samordnet arealplanlegging, jf. pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav e). Bestemmelsen åpner opp for bruk av hensynssone for å angi områder hvor det er behov for å planlegge arealbruken for flere eiendommer under ett. Bestemmelsen åpner videre opp for at det kan gis bestemmelser om særlige samarbeids- eller eierformer innenfor planområdet.

For å forsøke å hindre «gratispassasjerer» bør kommunen være tidlig på banen både med å avklare hvilke krav til offentlig infrastruktur det vil være behov for, kostnadene og kostnadsfordeling. God og tidlig kommunikasjon – med alle aktører – vil bidra til å skape forståelse og aksept. Tidlige avtaler vil kunne bidra til å få bukt med de såkalte «gratispassasjerene», dvs. utbyggere som avventer utbygging av infrastruktur og dermed unngår å bære sin forholdsmessige andel av kostnadene.

De moment som spiller inn på om kommunen skal fasilitere utbyggingsavtale vil også være relevante for hvilken rolle kommunen selv skal ha i en utbyggingsavtale. Noen reguleringsplaner har bare en utbygger. I disse tilfellene er det normalt ikke behov for at kommunen har et koordinerings- eller gjennomføringsansvar. I planer med flere aktører derimot, og større områder og kanskje transformasjonsområder, så kan det være større behov for at kommunen har en mer aktiv rolle.

3. Rettslige forutsetninger for bruk av utbyggingsavtaler

3.1. Pbl. § 17-2 – kommunalt vedtak om utbyggingsavtaler

3.1.1. Generelt

Pbl. § 17-2

Utbyggingsavtaler må ha grunnlag i kommunale vedtak fattet av kommunestyret selv som angir i hvilke tilfeller utbyggingsavtale er en forutsetning for utbygging, og som synliggjør kommunens forventninger til avtalen.

Kommunen skal legge til rette for medvirkning av berørte grupper og interesser.

En rettslig forutsetning for å kunne inngå en utbyggingsavtale er at det må foreligge et kommunalt vedtak om utbyggingsavtale. Vedtaket må treffes av kommunestyret selv. Denne kompetansen kan ikke delegeres.

Eks. prosess utbyggingsavtale



Figur 6. Forutsigbarhetsvedtak må ligge til grunn for videre saksprosess

Formålet med et slikt vedtak er å synliggjøre hvilke forutsetninger som gjelder for utbyggingen og å sikre utbygger forutberegnelighet ved at utbygger tidlig kan sette seg inn i hvilke krav som gjelder. Vedtaket må foreligge før det kan inngås utbyggingsavtale. Hvis ikke vil avtalen være ugyldig.⁷

Dette vedtaket kan fattes for et eller flere konkrete område(r) og generelt for et eller flere tema.

Vedtaket kan treffes som et prinsippvedtak i kommunen. Det er naturlig å vurdere dette i sammenheng med overordnet arealplanlegging, eventuelt i sammenheng med andre relevante strategiske handlingsplaner. Vedtaket kan også treffes som en planbestemmelse i tilknytning til kommuneplanens arealdel, jf. pbl. § 11-9 nr. 2. Kommunen står således relativt fritt til hvordan vedtaket skal treffes, men vedtaket kan ikke tas inn som en reguleringsbestemmelse.

I lovforarbeidene uttrykker departementet at beslutningen ikke «skal være et påklagbart enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2, men at det må ha blitt fattet som en formell beslutning av kommunestyret, jf. kommuneloven § 30. Vedtaket vil således kunne underlegges lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59. Formålet med å stille et

slikt krav er at vedtaket da følger faste rammer for varsling, saksbehandling, offentlighet mv.»⁸

Det skal være forutsigbart for grunneiere og utbyggere i en kommune at kommunen benytter utbyggingsavtaler. Av denne grunn skal det ligge til grunn et vedtak fra kommunen før planarbeid starter og før forhandlinger om utbyggingsavtale innledes.

Vedtaket skal være offentlig tilgjengelig og vise hvilke føringer kommunen har lagt og hvordan kommunen ønskes dette oppfulgt.

3.1.2. Nærmere om innholdet i vedtaket

Kommunens vedtak skal angi i hvilke tilfeller utbyggingsavtale er en forutsetning for utbygging. Vedtaket kan både knytte seg til et konkret utbyggingsområde, men kan også gjelde flere områder der kommunen ser behov som best løses gjennom avtale. Med dette menes konkret at det for eksempel kan fremgå av vedtaket at detaljer rundt opparbeidelse av veg, vann og avløp skal løses i utbyggingsavtalen.

Kommunens vedtak må videre synliggjøre kommunens forventninger til avtalen. Herunder hva og hvilke forpliktelse kommunen forventer at grunneier/utbygger påtar

⁷ Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 46

⁸ Op.cit, s. 63

seg. Dette kan knytte seg til utbyggingstakt, bolig-politiske forhold og krav om utbygging av infrastruktur. Det er ikke meningen at vedtaket skal bestemme hva en utbyggingsavtale skal inneholde eller legge absolutte rammer for hvor langt en avtale kan gå. Dette må avklares i den enkelte utbyggingsavtale, som må tilpasses det konkrete utbyggingsprosjektet.

Det er viktig å merke seg at forutsigbarhetsvedtaket ikke vil å være bindende for videre planarbeid, endelig utbyggingsavtale eller byggetillatelse.

3.2. Medvirkning

I pbl. § 17-2 annet ledd er det gitt regler om at kommunen skal legge til rette for medvirkning av berørte grupper og interesser.

Bestemmelsen er gitt for å sikre at berørte tredjeparter blir hørt gjennom hele prosessen. Bestemmelsen innebærer at kommunen må gjøre utkast til vedtaket kjent og legge til rette for at berørte grupper og interesser kan komme med innspill før vedtak treffes. Kommunen avgjør selv hvordan den vil ordne dette.

4. Saksbehandling

4.1. Generelt

Pbl. § 17-4

Kommunen skal kunngjøre oppstart av forhandlinger om utbyggingsavtale.

Dersom fremforhandlet forslag til utbyggingsavtale bygger på kompetansen i § 17-3 andre eller tredje ledd, skal forslaget legges ut til offentlig ettersyn med 30 dagers frist for merknader.

Når utbyggingsavtale er inngått, skal denne kunngjøres.

Reglene i første til tredje ledd gjelder tilsvarende ved eventuelle endringer i utbyggingsavtalen.

Kommunen kan ikke inngå bindende utbyggingsavtale om et område før arealplanen for området er vedtatt.

I pbl. § 17-4 er det gitt regler om saksbehandlingen ved utarbeidelse av utbyggingsavtaler. Reglene er i stor grad utformet for å sikre en åpen prosess. Det er også gitt en regel om at utbyggingsavtale ikke kan godkjennes før det foreligger godkjent arealplan. Prosessen kan illustreres som i figur 3, også vist ovenfor under pkt. 3.1.1.

Eks. prosess utbyggingsavtale



Figur 7. Prosess utbyggingsavtale.

4.2. Kunngjøring av oppstart om forhandlinger

Før oppstart av forhandlinger skal det iht. § 17-4 første ledd, «kunngjøre(s) oppstart av forhandlinger om utbyggingsavtale».

Bestemmelsen har ikke noe tilsvarende ordlyd knyttet til kunngjøring som plan- og bygningsloven har for planprosesser, se for eksempel pbl. § 12-8 om oppstart av reguleringsarbeid. I forarbeidene fremgår det at for utbyggingsavtaler er «Et minimumskrav til kunngjøring er annonsering i minst en avis som er alminnelig lest på stedet og gjennom elektroniske medier».⁹

Basert på dette forstås det som at utbyggingsavtaler (oppstart og inngåtte avtaler) skal kunngjøres etter samme prosedyre som kunngjøringer i planprosesser.

Berørte som avtalen vil kunne få stor betydning for, bør i henhold til god forvaltningsskikk varsles direkte ved brev.

Eksempel på tekst i kunngjøring:

«I henhold til plan- og bygningsloven §17-4 kunngjøres med dette oppstart av forhandlinger om utbyggingsavtaler for områdeplan xxx, vedtatt av [kommunestyre], sak xx/x.

Formålet med utbyggingsavtaler er å sikre finansiering og gjennomføring av ny offentlig infrastruktur, herunder ny gatestruktur, gang- og sykkelveier, gangbro og offentlig torg. Fremforhandlet avtale vil bli lagt ut til offentlig ettersyn. Inngått avtale vil bli kunngjort.

Det vises for øvrig til bystyrets prinsippvedtak om bruk av utbyggingsavtaler i kommunen, kommunestyresak xx/xx, vedtatt [dato].

Spørsmål eller innspill kan rettes til:

xxx kommune, Etat for utbyggingsavtaler
adresse
postnr., poststed»¹⁰

⁹ NOU 2003:24 s. 173

¹⁰ Eksempel basert på kunngjøring i Bergen kommune

4.3. Krav om offentlig ettersyn

Pbl. § 17-4 annet ledd fastsetter videre at fremforhandlet utbyggingsavtale skal legges ut til offentlig ettersyn:

«Dersom fremforhandlet forslag til utbyggingsavtale bygger på kompetansen i § 17-3 andre eller tredje ledd, skal forslaget legges ut til offentlig ettersyn med 30 dagers frist for merknader.»

Merk at det er utbyggingsavtaler fremforhandlet etter pbl. § 17-3 andre og tredje ledd som skal legges ut til offentlig ettersyn. Avtaler fremforhandlet etter første ledd, dvs. avtaler som gjelder forhold som kommunen har gitt bestemmelser om i arealdelen til kommuneplan eller reguleringsplan, ikke skal legges ut til offentlig ettersyn. I sistnevnte tilfelle vil behovet for offentlig ettersyn være ivarettatt gjennom den forutgående planprosessen.

Bestemmelsen kommer i tillegg til den generelle bestemmelsen i pbl. § 17-2 om at kommunen skal legge til rette for medvirkning av berørte grupper og interesser, som en forutsetning for bruken av utbyggingsavtaler.

Eksempel på tekst for utlegging av utbyggingsavtale til offentlig ettersyn:

Annonseringsdato: xx.xx.xxxx

Merknadsfrist: xx.xx.xxxx

Saksnummer: xxxx/xxxx

Arealplan-ID:

Status: Høring/offentlig ettersyn - avtale

Bydel/sted:.....

.....kommune har fremforhandlet utbyggingsavtale med.....

Utbyggingsavtalen gjelder bidrag til oppgradering avvegen iht reguleringsplan for (område), vedtatt avden XX.XX.XXX. Avtalen oppfyller rekkefølgekrav i reguleringsplanen, jfr planens bestemmelser §§ X og X

Utbyggingsavtalen legges ut til offentlig ettersyn i samsvar med plan- og bygningsloven § 17-4, 2. ledd. Etter offentlig ettersyn skal sak om godkjenning av avtalen behandles av kommunestyret.

Merknader

Eventuelle merknader til utbyggingsavtalen sendes til...

Vedlegg: utbyggingsavtale

4.4. Hvem kan uttale seg ved offentlig ettersyn og hva kan de uttale seg om?

Uttrykket «legges ut til offentlig ettersyn» finnes flere steder i loven. Det innebærer at dokumentene i saken er fysisk og praktisk tilgjengelig for enhver og kan studeres på et nærmere angitt sted.¹¹

Dette innebærer også at enhver kan komme med uttale til utbyggingsavtalen og dets innhold.

¹¹ https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/veiledninger_brosjyrer/2009/lovkommentar-til-plandelen-i-kapittel-5-medvirkning-i-planleggingen/-5-2-horing-og-offentlig-ettersyn/id556756/

4.5. Kunngjøring av inngått utbyggingsavtale

Dersom utbyggingsavtale er under forhandling samtidig som pågående parallell planprosess, kan kunngjøring først skje sammen med kunngjøring av ny plan.¹²

Eksempel på tekst i kunngjøring:

«Annonseringsdato: xx.xx.xxxx

Saksnummer: xxx/xxxx

Arealplan-ID: xxxx

Status: Inngått avtale

Bydel/sted:

**I henhold til plan- og bygningsloven § 17-4
kunngjøres at det er inngått utbyggingsavtale
mellomkommune og.....**

(Utbygger) skal bidra med x,x millioner til finansiering av offentlig infrastruktur innenfor reguleringsplan... Dermed oppfylles rekkefølgekrav i reguleringsplan/områderegulering for (området), vedtatt av den planbestemmelsene § x.x.»

Eller

Utbyggingsavtalen regulerer finansiering og opparbeiding av vann- og avløpsledninger til felt B1, slik dette er regulert i reguleringsplan, vedtatt av den xx.xx.xxx»

4.6. Endringer i inngått utbyggingsavtale

Reglene for endring av utbyggingsavtaler følger samme prosess og har samme krav som ny avtale, jf. §17-4 fjerde ledd. Bakgrunnen for dette er hensynet til allmennheten og tredjemanns interesser, slik at de holdes underrettet om evt. endringer.¹³

Det er ikke nødvendigvis enhver endring som krever at saksbehandlingsreglene følges. Betingelsene for at disse reglene kommer til anvendelse ved endring i avtalen, er at det gjøres endringer som har betydning for kommunens myndighetsutøvelse og de gjennomføringsløsningene

som arealplanen forutsetter. Der partene justerer innenfor rammene i den opprinnelige avtale, er det ikke grunn til å følge saksbehandlingsreglene.¹⁴

¹² Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 68. Jf. også pbl. § 17-4 femte ledd

¹³ NOU 2003:24 s. 174, som gjaldt den tilsvarende bestemmelsen i plan- og bygningsloven av 1985 § 64 c, tilføyd ved lovendring i 2005.

¹⁴ Veileder utbyggingsavtaler utgitt av Kommunal og regionaldepartementet i 2006 pkt. 6.6. Denne gjaldt den tilsvarende bestemmelsen i plan- og bygningsloven av 1985 § 64 c.

4.7. Utbyggingsavtale kan ikke inngås før arealplan er vedtatt

Det følger av pbl. § 17-4 siste ledd at kommunen ikke kan inngå bindende utbyggingsavtale om et område før arealplanen for området er vedtatt. Kommunen kan ikke fraskrive seg eller binde opp sin planmyndighet ved å inngå utbyggingsavtale før arealplanen er vedtatt. Forutsetningene for utbyggingsavtalen kan også endre seg underveis i planprosessen, og det kan komme endringer i planen helt frem til vedtaksdato. Vedtaket om reguleringsplan må altså treffes før kommunen kan godkjenne utbyggingsavtalen.

Rent praktisk gjøres dette på en av to måter. Enten vedtas reguleringsplanen først, slik at det innledes forhandlinger om utbyggingsavtale mellom kommunen og utbygger etterpå. Da forhandles og inngås utbyggingsavtale som en egen prosess, med egne kunngjøringer underveis. Reguleringsplanen legger da premisene for innholdet i avtalen.

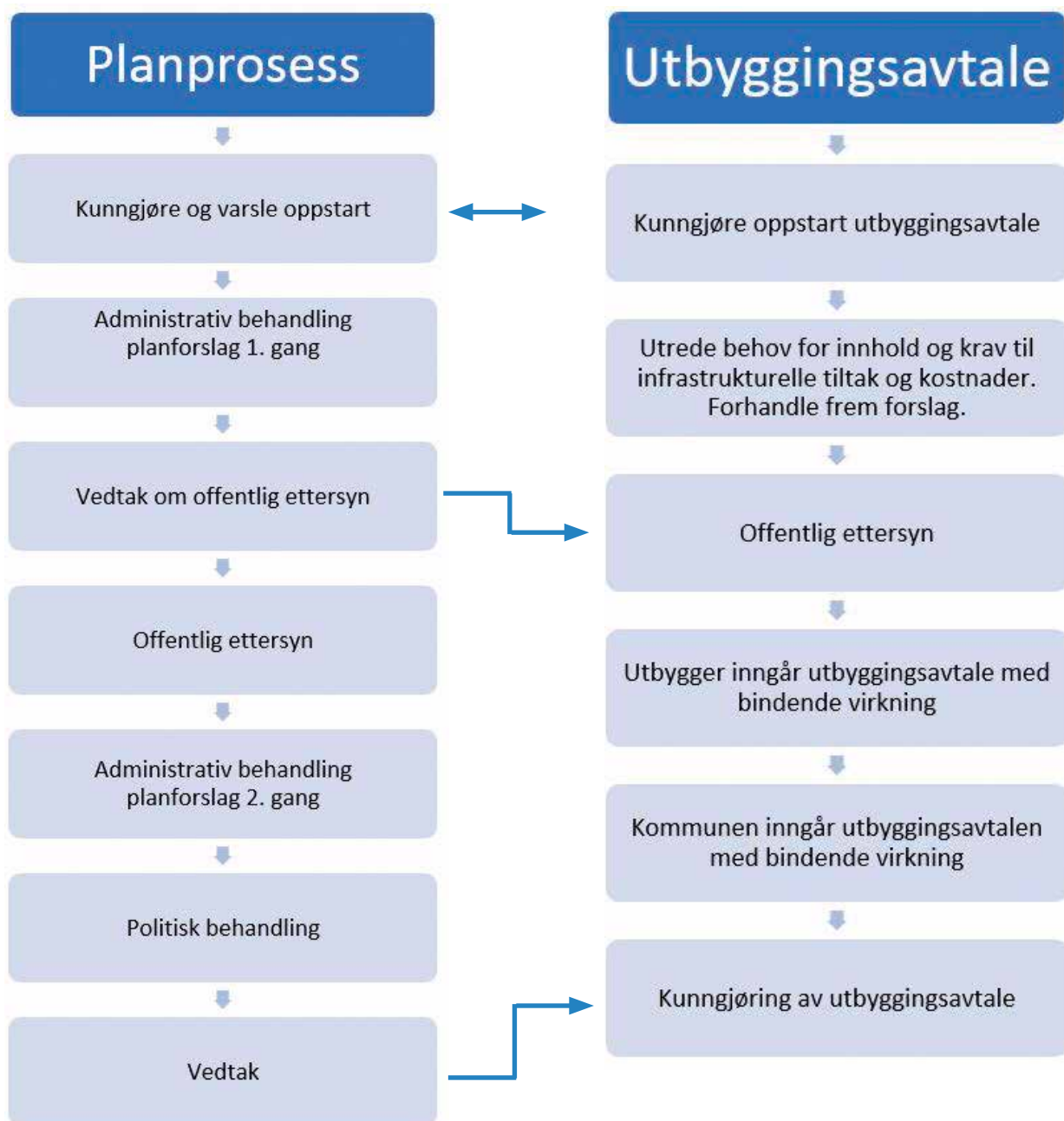
Dersom avtalen skal fremforhandles etter at planen er vedtatt, bør kommunen sikre gjennomføring av planen gjennom rekkefølgekrav, evt. krav om detaljregulering (dersom planen som er under utarbeidelse er en områdereguleringsplan) eller at kommunen har eiendommer i området som utbygger av avhengig av.

Alternativt kan utarbeidelse av reguleringsplanen og forhandlinger om utbyggingsavtale gjennomføres i parallelle prosesser. Plan- og bygningsloven § 17-4 siste ledd er ikke til hinder for at reguleringsplanen og utbyggingsavtalen behandles i samme kommunestyremøte. Men reguleringsplanen må formelt behandles og vedtas først.

Utbygger kan signere avtalen og binde seg på et tidligere tidspunkt. Hvis kommunestyret endrer planen før vedtakelse, kan utbygger etter omstendighetene påberope seg bristende forutsetninger dersom han ikke lenger ønsker å stå ved avtalen.

Ved parallell prosess, kunngjøres oppstart av forhandlinger om utbyggingsavtale samtidig som ved oppstart av planarbeidet, evt. noe etterpå. Det er også praktisk å legge ut avtalen på offentlig ettersyn samtidig som planen er på offentlig ettersyn.

På neste side følger en figur som illustrerer hvordan en samordnet plan- og avtaleprosess kan foregå.



Figur 8. Samtidig prosess.

Gode grunner taler for å tilstrebe en samordnet prosess mellom regulering og forhandling/avtaleinngåelse. En særlig fordel er at man får avklaring på om reguleringsplanen lar seg gjennomføre i praksis, herunder om utbyggingen tåler de kostnadene som tiltakene utbygger påtar seg medfører. Slik vil en få testet planens gjennom-

føringsevne før den blir vedtatt, til fordel for både kommunen og utbygger.

Oppstart av forhandlinger om utbyggingsavtale bør i så fall skje når arbeidet med planen har pågått en stund, f. eks. etter at planen har vært til første gangs behandling. Da vet man hva som vil være hovedinnholdet i planen,

men det vil fortsatt være mulig å justere på planen, f. eks. på rekkefølgekrav, dersom forhandlingene om utbyggingsavtale avdekker behov for endringer.

En bør imidlertid vurdere når oppstart av forhandlinger skal skje i hvert enkelt tilfelle. Der hvor planen er omstridt faktisk eller politisk, det ligger an til merknader fra naboer eller høringsinstanser eller det foreligger

innsigelse fra berørt statlig eller regionalt organ, kan det være hensiktsmessig å avvende oppstart av forhandlinger.

Ved samordnet prosess bør det lages felles varslings-, hørings- og kunngjøringsannonser for reguleringsplanen og avtalen.

4.8. Unntak fra kravene til saksbehandling – SAK § 18-2

Sak § 18-2

For utbyggingsavtaler hvor den private parts forpliktelser etter plan- og bygningsloven § 17-3 andre til fjerde ledd i det alt vesentlige omfattes av plan- og bygningsloven § 18-1 og § 18-2, kan kommunen unnta fra kravene i plan- og bygningsloven § 17-2 og § 17-4.

I pbl. § 17-6 er det gitt hjemmel til at departementet kan gi ytterligere regler om avtaleinngåelsen, typer av tiltak som kan omfattes, herunder at nærmere tiltak ikke kan inngå i avtale, hvordan kriteriene i loven skal anvendes og hvordan avtalevilkårene skal gjennomføres.

I SAK § 18-2 er det gitt et unntak fra kravene om saksbehandling og offentlighet i pbl. §§ 17-2 og 17-4

dersom den private parts forpliktelser i det vesentlig omfattes av pbl. § 18-1 og § 18-2. Dette innebærer at det ikke er krav til forutberegnelighetsvedtak eller krav om kunngjøring av oppstart av forhandlinger eller inngått avtale eller at fremforhandlet forslag til avtale utlegges til offentlig ettersyn.

I forhold til vann- og avløpsanlegg, innebærer det at dersom den private parts forpliktelse i det vesentlige er opparbeidelse av slikt anlegg innenfor rammene av pbl. § 18-1, så kan saksbehandlingskravene fravikes. Dette fordi oppfyllelse av pbl. § 18-1 kan skje direkte etter pålegg fra kommunen, uten at det inngås særskilt utbyggingsavtale.

4.9. Klage/søksmål

Pbl. § 17-5

Utbyggingsavtaler kan ikke påklages.

Plan- og bygningsloven § 17-5 fastslår at inngåtte utbyggingsavtaler ikke kan påklages. Dette innebærer at verken kommunen, den private part i avtalen eller tredjepersoner vil kunne påklage avtalen. Utbygger og tredjepersoner med rettslig klageinteresse vil imidlertid kunne påklage reguleringsplanen som ligger til grunn for utbyggingsavtalen, evt. også byggetillatelsen. Tredjepersoner vil også ha mulighet til å påvirke både reguleringsplanen og utbyggingsavtalen gjennom varslings- og offentlig ettersyn.

Det er uklart hva som skjer i de tilfellene der den reguleringsplanen utbyggingsavtalen er tilknyttet, blir

påklaget og utbyggingsavtale i mellomtiden er inngått. Forarbeidene gir ikke noe klart svar på hva som blir den rettslige situasjonen dersom klagen tas til følge og reguleringsplanen som følge av dette blir endret eller opphevet. Det bør tas høyde for dette i utbyggingsavtalen og legges opp til at avtalen skal reforhandles dersom det skjer endringer i reguleringsplanen, gjerne også inntas en bestemmelse om at utbyggingsavtalen faller bort dersom planen ikke blir vedtatt.

Dersom utbygger mener at avtalen er ugyldig i henhold til avtalerettslige regler, enten fordi den er ubalansert eller av andre grunner, kan tvisten bringes inn for domstolen gjennom ordinært søksmål. Det gjelder ingen uttrykkelige frister i plan- og bygningsloven for å bringe søksmålet inn for retten.

Eventuelt mislighold av avtalen vil begge parter kunne bringe inn for domstolen. Mislighold vil ikke få virkning for arealplanen. Den vil gjelde fortsatt og må enten endres eller oppheves, evt. etter forutgående bygge- og

deleforbud, dersom kommunen ikke lenger ønsker arealplanen realisert.¹⁵

4.10. Dispensasjon. Samtykke til å fravike reglene.

Pbl. § 17-7

Det kan ikke gis dispensasjon i medhold av kapittel 19 fra bestemmelsene i dette kapitlet. Departementet kan etter søknad gi samtykke til å fravike reglene i dette kapitlet der samfunnsmessige interesser tilsier det.

Kommunen kan ikke gi dispensasjon etter pbl. kap. 19 fra bestemmelsene i kapitlet om utbyggingsavtaler. Det følger imidlertid av pbl. § 17-7 annet punktum at departementet etter søknad kan gi samtykke til å fravike reglene «der samfunnsmessige interesser tilsier det». Som eksempler på situasjoner der det kan være aktuelt å dispensere, nevnes i forarbeidene avtaler av stor samfunnsmessig betydning, større industrietableringer, større nasjonale arrangementer, avtaler om gave til kommunen i form av et museum, bibliotek, idrettsanlegg uten motytelser, men med ønske om plassering, utforming osv.¹⁶

Kommunal- og moderniseringsdepartementet ga i 2015 samtykke til avtale mellom Bærum kommune og OBOS om økonomisk bidrag til utbygging av sosial infrastruktur (skoler, barnehage, idrettsanlegg mv.) ifm. byutvikling på Fornebu.¹⁷ Departementet begrunnet samtykket med at byutvikling på Fornebu hadde stor samfunnsmessig betydning, at byutvikling på en slik halvøy i liten grad kunne bygge på eksisterende infrastruktur og at sosial infrastruktur var et direkte produkt av behov den nye boligbyggingen i område ville utløse. Samtykket ble gitt under klare forutsetninger om frivillighet, forutsigbarhet og forholdsmessighet. Saken illustrerer at det er en viss terskel for å få departementets samtykke.

Et annet forhold er at det er mulig å søke dispensasjon fra rekkefølgebestemmelser i reguleringsplanen i medhold av plan- og bygningsloven § 19-2 og at det kan få betydning for innholdet i utbyggingsavtalen, uten at det går nærmere inn på det her.

¹⁵ Innst. O. nr. 73 (2004 – 2005) s. 6

¹⁶ Ot.prp. nr. 22 (2004-2005 s. 70

¹⁷ Brev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet av 28.10.2015 i sak 15/2529

5. Kommunens organisering for å håndtere VA-relaterte saker i utbyggingsavtaler

Med unntak av at forutberegnelighetsvedtaket etter pbl. § 17-2 må treffes av kommunestyret selv, har loven ingen regler for hvem i kommunen som skal fremforhandle eller inngå utbyggingsavtaler. Her gjelder vanlige delegasjonsregler, slik at kommunen står relativt fritt til å organisere seg slik den selv ønsker.

I noen kommuner ligger ansvaret for utbyggingsavtaler inn under teknisk etat eller i stabsfunksjon under kommunalteknisk sjef. I større kommuner, f. eks. Oslo og Bergen, er arbeidet plassert i egne avdelinger under hhv. Eiendoms- og byfornyelsesetaten og Bymiljøetaten.

Kommunen bør holde planmyndigheten og rollen med til å fremforhandle og inngå utbyggingsavtaler adskilt rent organisatorisk. Det kan også være en fordel at teknisk avdeling/VA-avdelingen organisatorisk er adskilt den avdeling som arbeider med utbyggingsavtaler. Dette for å unngå uheldige sammenblandinger av kommunens ulike roller under arbeidet med utbyggingsavtalen. Det bør være noen i kommunen med særskilt ansvar for at kravene til nødvendighet og forholdsmessighet ivaretas. Dersom dette håndteres f. eks. av de samme som også stiller krav til hvordan VA-anlegget skal etableres, kan det i verste fall medføre at omfanget eller innholdet i disse kravene medfører at utbyggingsavtalen faller utenfor rammene av pbl. § 17-3. Hvor kommunen er planmyndighet, har rollen med fremforhandling av utbyggingsavtaler og i tillegg er grunneier innenfor planområdet, kan sammenblandingen bli særlig uheldig.¹⁸

Det er likevel ikke noe til hinder for at den etat eller avdeling som har ansvaret for utbyggingsavtaler kommer med innspill til planarbeidet. Tvert imot bør kommunen tilstrebe et samarbeid mellom avdelinger for å sikre gode arealplaner. I den forbindelse bør også VA-avdelingen i tidlig fase i planarbeidet involveres, slik at man får innspill til hva som trengs av vann- og

avløpsanlegg innenfor og frem til planområdet. VA-avdelingen vil også kunne bidra med vurderinger av om kommunens ev. bidrag til nye VA-tiltak ligger innenfor selvkostprinsippet. Dette kan for eksempel gjøres ved et internmøte i kommunen før det avholdes oppstartsmøte med privat forslagsstiller. Hvilke VA-tiltak som kommunen vil kreve at utbygger opparbeider vil da kunne formidles allerede under oppstartsmøtet, noe som gir ryddig prosess og forutberegnelighet for både kommune og utbygger. En vil slik også kunne sikre at VA blir en del av planarbeidet når det blir fokus på VA allerede i tidlig fase, jf. pkt. 1.2.1.

Om innholdet i utbyggingsavtaler og om gjennomføringen av utbyggingsprosjektene blir god, henger tett sammen med hvordan arealplanen utformes. Ved å kombinere plankompetansen, teknisk kompetanse og kompetanse innen utarbeidelse av utbyggingsavtaler, vil man kunne sikre at planen legger opp til en gjennomførbare utbygging hvor kostnadene til infrastrukturtiltakene knyttes til de utbyggingsfelt hvor de naturlig hører hjemme. Slik vil en sikre en økonomisk fornuftig fordeling av kostnadene og dermed også økonomisk gjennomførbare prosjekter.



Figur 9. Samhandling mellom plan og VA er viktig.

¹⁸ Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 54

6. Innholdet i utbyggingsavtaler – pbl. § 17-3

6.1. Generelt

§ 17-3 Avtalens innhold

En utbyggingsavtale kan gjelde forhold som kommunen har gitt bestemmelser om i arealdelen til kommuneplan eller reguleringsplan.

Avtalen kan også regulere antallet boliger i et område, største og minste boligstørrelse, og nærmere krav til bygningers utforming der det er hensiktsmessig. Avtalen kan også regulere at kommunen eller andre skal ha fortrinnsrett til å kjøpe en andel av boligene til markedspris.

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.

Avtalen kan uansett gjelde forskuttering av kommunale tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av planvedtak.

I plan- og bygningsloven § 17-3 er det gitt rettslige skranker for hva det kan inngås utbyggingsavtale om. Utgangspunktet er at avtalen kan gjelde forhold som det er gitt bindende planbestemmelser om, jf. første ledd.

Eventuelle avtalevilkår ut over det som følger av planbestemmelsene, må være forankret i en av de særskilte hjemlene i annet, tredje eller fjerde ledd.

Formålet med bestemmelsen er å forhindre at utbyggingsavtaler får uheldige utslag og inneholder vilkår som legger for stort press på økonomien i utbyggingsprosjekter, samtidig som man gjennom fleksible regler søker å komme frem til avtaler som er egnet til å få gjennomført planen og utbyggingsprosjektet.¹⁹

Uavhengig av plan- og bygningslovens regelverk om utbyggingsavtaler, vil kommunen måtte inngå avtalen innenfor rammene av de ulovfestede reglene om myndighetsmisbruk og avtalerettslige regler for øvrig. Det foreligger myndighetsmisbruk når myndighetene i sin utøvelse av skjønn i sin saksbehandling tar utenforliggende hensyn, treffer vilkårlige, uforholdsmessige eller sterkt urimelige avgjørelser, eller driver usaklig forskjellsbehandling. Dette kan f. eks. være hvor kommunen nekter å behandle en byggesøknad før det foreligger utbyggingsavtale, eller hvis kommunen krever at utbygger skal bære kostnader med utbedring av hovedledning som kommunen åpenbart hadde måttet skifte ut uansett innen kort tid. Bestemmelsen i pbl. § 17-3 om avtalens innhold trekker imidlertid snevrere rammer enn det som følger av disse reglene. Kommunen må også følge avtalerettslige regler ved inngåelse av utbyggingsavtaler.

6.2. Forhold det er gitt bestemmelser om i arealplan

En utbyggingsavtale kan gjelde forhold som kommunen har gitt bestemmelser om i arealdelen til kommuneplanen eller reguleringsplan, jf. pbl. § 17-3 første ledd. Dette er lovens utgangspunkt for hva en utbyggingsavtale kan inneholde.

Hvilke forhold det kan gis planbestemmelser om, fremgår av pbl. §§ 11-8 – 11-11 og § 12-6 – 12-7.

Plan- og bygningsloven § 11-8 angir at det i kommuneplanens arealdel kan gis bestemmelser innenfor de hensynssonene som bestemmelsen angir at kan inntas i kommuneplanen arealdel; a) sikrings-, støy- og faresoner, b) sone med særlige krav til infrastruktur, c) sone med særlig hensyn til landbruk, reindrift, mineralressurser, friluftsliv, grønnsstruktur, landskap eller bevaring av naturmiljø eller kulturmiljø, d) sone for båndlegging, e) sone med krav om felles planlegging

¹⁹ Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 64

(samordnet arealplanlegging) og f) sone hvor gjeldende reguleringsplan fortsatt skal gjelde uendret.

Plan- og bygningsloven § 11-9 angir hvilke generelle bestemmelser som kan gis i kommuneplanens arealdel, slik som: 1. plankrav, 2. innholdet i utbyggingsavtaler, jf. pbl. § 17-2, 3. krav til nærmere angitte løsninger for infrastruktur (herunder vann- og avløp) og krav til det enkelte anlegget, 4. rekkefølgekrav, 5. byggegrenser, utbyggingsvolum og funksjonskrav, 6. miljøkvalitet, estetikk, natur, landskap og grønnsstruktur, 7. hensyn som skal tas til bevaring av eksisterende bygninger og annet kulturmiljø og 8. forhold som skal avklares og belyses i videre reguleringsarbeid.

Paragrafene 11-10 og 11-11 gir særlige regler om hva det kan gis bestemmelser om for konkrete arealformål. § 10-11 angir hvilke bestemmelser det kan gis til arealformålene bebyggelse og anlegg, samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur, grønnsstruktur og forsvaret, mens § 10-11 gjelder arealformålene LNFR-områder og bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhørende strandsone.

Plan- og bygningsloven § 12-6 angir at det i reguleringsplan kan gis bestemmelser til de samme hensynssonene som kan gis i kommuneplanens arealdel.

Etter pbl. § 12-7 kan det i reguleringsplan gis bestemmelser til arealformål og hensynssoner til følgende forhold: 1. grad av utnyttning, utforming og bruk av arealer, bygninger og anlegg i planområdet, 2. vilkår for eller forbud mot bruk av arealer, bygninger og anlegg i planområdet, 3. grenseverdier for tillatt forurensning og andre krav til miljøkvalitet, samt tiltak og krav til ny og pågående virksomhet for å forebygge/begrense

forurensning, 4. funksjons- og kvalitetskrav til bygninger, anlegg og utearealer, 5. nærmere krav til antall og utforming av boliger, 6. bestemmelser som å sikre arkitektoniske og bevaringsverdige verdier, 7. trafikk-regulerende tiltak og parkeringsbestemmelser for bil og sykkel, 8. retningslinjer for særlige drifts- og skjøtsels-tiltak innenfor arealformålene grønnsstruktur, LNF og bruk og vern av sjø og vassdrag, 9) retningslinjer for særlige drift- og skjøtselstiltak innenfor «grønne» og «blå» områder, 10. rekkefølgekrav, 11. krav om detaljregulering, 12. krav om nærmere undersøkelser før gjennomføring av plan m.m., 13. krav om fordeling av planskapet netto verdiøkning ved ulike felles tiltak innenfor en bestemt del av planområdet og 14. hvilke arealer som skal være offentlige formål eller fellesareal.

Utbyggingsavtalen kan i utgangspunktet bare gjelde forhold som ligger innenfor rammen av kommunens plankompetanse. Det må være vedtatt en forutgående plan, før utbyggingsavtalen er rettslig bindende, se pkt. 4.7. Avtalen kan bare inneholde elementer som kan vedtas og er vedtatt i bindende arealplan. Avtalen kan ikke utvide kommunens planmyndighet eller legge strengere føringer for det enkelte prosjekt enn det som ligger i planen. Avtalen kan imidlertid presisere innholdet i planbestemmelser. Oppfyllelse av forutsetninger, f. eks. i rekkefølgekrav, omfattes ikke av første ledd.²⁰

Hvis avtalen skal inneholde vilkår utover det som er beskrevet ovenfor, kan det bare skje etter hjemlene angitt i pbl. § 17-3 annet, tredje og fjerde ledd. I denne veiledningen går en ikke nærmere inn på annet ledd, da den ikke er relevant for utbygging av offentlige vann- og avløpsanlegg.

6.3. Avtalen kan gå ut på at utbygger skal bekoste VA-tiltak.

6.3.1. Generelt

Etter pbl. § 17-3 tredje ledd første punktum kan avtalen gå ut på at grunneier eller utbygger «skal besørge eller helt eller delvis bekoste tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av planvedtak». Her er det ikke noe krav om at det er gitt bestemmelser om tiltaket i plan. Dette er tiltak som skal avhjelpe offentlige behov som skapes av utbyggingen.²¹ Forutsetningen er at tiltakene eller kostnadsansvaret holder seg innenfor de rammer som følger av annet og tredje punktum.

Formuleringen «besørge eller helt eller delvis bekoste» angir et valg om utbygger skal sørge for den fysiske gjennomføringen av tiltaket eller bidra økonomisk til kommunens gjennomføring av tiltaket. Regelen har særlig sammenheng med reglene om offentlige anskaffelser. Det vil i mange tilfeller stride mot disse reglene at en avtale pålegger utbygger/grunneier å stå for gjennomføringen selv. «Besørge» dekker derfor også situasjonen der utbygger/grunneier ivaretar anskaffelsesreglene på kommunens vegne.²²

²⁰ Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 64.

²¹ Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 65.

²² Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 65.



Figur 10. Etablering av VA-anlegg.

Tredje ledd oppstiller videre kriterier for hva det kan avtales at utbygger skal påta seg av tiltak i en utbyggingsavtale. «Slike tiltak må stå i rimelig forhold til utbyggingens art og omfang og kommunens bidrag til gjennomføringen av planen og forpliktelser etter avtalen», jf. tredje ledd annet punktum. Videre heter det at «Kostnadene som belastes utbygger eller grunneier til tiltaket må stå i forhold til den belastning den aktuelle utbygging påfører kommunen.» Dette omtales ofte som kravet til forholdsmessighet.

Lovens krav til forutsigbarhet (se pkt. 3.1), nødvendighet og forholdsmessighet setter rammene for hva utbyggingsavtalen kan gå ut på, og disse kravene kan i noen tilfeller skape utfordringer i forhold til utbyggere som sterkt ønsker å få igjennom sine planer. Noen utbyggere vil finne seg i tyngende krav for å komme i mål med sin

prosess, så lenge det er en forventet lønnsomhet med utbyggingen. Men kommunen har et ansvar for at avtalen ligger innenfor lovens rammer.

Krav om tiltak som følger av plan- og bygningsloven, forskrift, vedtekt eller arealplan vil oppfylle kriteriene.²³ F. eks. vil krav om opparbeidelse av vann- og avløpsanlegg i medhold av pbl. §18-1 eller krav til sikring mot fare eller vesentlig ulempe i medhold av pbl. § 28-1 alltid kunne tas inn i en avtale. Oppfyllelse av rekkefølgekrav i arealplan vil som regelen også oppfylle kriteriene, så fremt innholdet i disse ligger innenfor loven, se pkt. 7 nedenfor.

For andre tiltak må det vurderes om kriteriene i loven er oppfylt.

²³ Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 65.

6.3.2. Nærmere om vilkårene

Krav til tiltakets nødvendighet

Et hovedkriterium for å pålegge utbygger å bekoste tiltak er at tiltaket er nødvendig for gjennomføringen av planvedtaket, jf. pbl. § 17-3 tredje ledd første punktum.

For å være nødvendig må tiltaket ha saklig sammenheng med gjennomføringen av planen. Utbyggingen må være den direkte foranledningen til behovet for ytelsen, slik at det er en relevant og nær sammenheng mellom ytelsen og planens innhold. Ytelsen må tjene interessene i utbyggingsområdet (f. eks. behov for en akseptabel VA-løsning) eller avhjelpe skadevirkninger eller ulemper av den konkrete utbyggingen (f. eks. ved å anlegge fordrøyningsmagasiner for å forhindre oversvømmelser nedstrøms det nye området).²⁴

Sivilombudsmannen avga i 2015 en uttalelse som gjaldt utbyggingsavtale for gjennomføring av kommunedelplan for Sandnes sentrum. Etter avtalen skulle utbygger av boliger eller næringsbygg betale kostandsbidrag for å sikre opparbeidelse av fellesområder og anlegg i hele planområdet. Sivilombudsmannen kom til at finansiering av kunstnerisk utsmykning, småbåthavn, gjestehavn og havnekanal i en helt annen del av planområdet enn der hvor den aktuelle utbygging fant sted, ikke var i samsvar med nødvendighetskravet. Sivilombudsmannen uttalte også at sammenhengen mellom utbyggingen og tiltak som kollektivanlegg og gang- og sykkelveier i det konkrete tilfellet var for løs.²⁵

Det er ikke en forutsetning at behovet er regulert i samme plan som den aktuelle utbyggingen. Det innebærer at det kan avtales etablering av VA-anlegg som ligger utenfor planområdet, dersom lovens krav til nødvendighet og forholdsmessighet er oppfylt. Det vil bero på en konkret vurdering.²⁶ Et eksempel på dette kan være utbygging av nye hovedledninger for VA frem til det nye utbyggingsområdet.

Det er ikke noe krav at tiltaket skal være eksklusivt til nytte for utbyggingsområdet. Men tiltaket må fylle et behov i området, både når det gjelder art og tilgjengelighet.

Krav til at tiltaket står i rimelig forhold utbyggingens art og omfang og kommunens bidrag

Videre er det et krav at utbyggers ytelse må stå i rimelig forhold til utbyggingens art og omfang og kommunens bidrag til gjennomføringen av planen og forpliktelser etter avtalen, jf. pbl. § 17-3 tredje ledd annet punktum. Dette omtales ofte som kravet til forholdsmessighet.

I det ligger at kostnaden eller omfanget av de tiltak som grunneier/utbygger lovlig kan besørge for det første skal vurderes opp mot selve utbyggingens art og omfang. Det innebærer at størrelsen på den private ytelsen vil kunne øke med størrelsen på utbyggingen, og tilsvarende at rommet for å avtale private ytelser blir snevrere jo mindre utbygging det er snakk om. Loven angir likevel ikke noe bestemt minsteomfang før det overhodet kan være tale om utbyggingsavtaler etter tredje ledd.²⁷ Bestemmelsen innebærer at størrelsen på den private ytelsen vil kunne variere med størrelsen på utbyggingen og størrelsen på kommunens bidrag.

Forholdsmessighetskravet vil kunne være delvis overlappende med nødvendighetskravet etter første punktum.

Det kreves at utbyggers ytelse må stå i rimelig forhold til de bidrag eller byrder avtalen medfører for kommunen. Dette må vurderes i to relasjoner; kommunens bidrag til gjennomføring av planen og forpliktelser etter avtalen.

I kommunens bidrag til gjennomføring av planen ligger at kommunen ved egen aktivitet, innenfor rammene av selvkostprinsippet, kan øke rommet for utbyggers ytelser etter avtalen. Der kommunens rolle er begrenset til å vedta selve arealplanen, vil adgangen til å stille tyngende vilkår bli mindre. I så fall knyttes forholdsmessighetsvurderingen utelukkende til utbyggingens art og omfang.²⁸

Hvis kommunen f. eks. endrer egne investeringsplaner og påskynder utbyggingen av kommunal infrastruktur til fordel for utbyggingsprosjektet, vil det være rimelig at også rammene for en utbyggingsavtale utvides.²⁹

I følge lovens forarbeider kan det tas hensyn til at et reguleringsvedtak kan innebære en stor belastning for kommunen som sådan eller for deler av kommunens innbyggere, også i tilfeller der kommunen ikke tar aktivt

²⁴ Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 65-66

²⁵ Sivilombudsmannens uttalelse 3.9.2015, sak 2015/1194

²⁶ Kommunal- og moderniseringsdepartementets tolkningsuttalelse av 15.8.2013 (sak 12/539)

²⁷ Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 66

²⁸ Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 66

²⁹ Carl Wilhelm Tyrén, lovkommentar til plan- og bygningsloven, 2. utg., § 17-3.



Figur 11. Fremføring av VA-ledninger til nytt boligfelt.

økonomisk del i selve utbyggingen. Dette kan f. eks. være hvor verdifulle aktiviteter blir fortrent (f. eks. forringelse av populære rekreasjonsområder) eller at naboer og eksisterende infrastruktur utsettes for økt belastning (for eksempel at eksisterende bebyggelse får dårligere vanntrykk i springen etter utbygging av nye bolig- og næringsområder eller at eksisterende kapasitet i et høydebasseng ikke lengre tilfredsstiller kommunens krav til minste bassengvolum). Slike hensyn kan tas både i nødvendighetsvurderingen og forholdsmessighetsvurderingen.³⁰

Med kommunens forpliktelser etter avtalen siktes det til ytelser fra kommunen av rendyrket privatrettslig karakter. Avtalen kan f. eks. også gjelde overdragelse av fast eiendom fra kommunen til utbygger eller samarbeid

om opparbeidelse av vann- og avløpsanlegget. Rene avtaler om eiendomsoverdragelse eller andre rene avtaler om salg eller tjenester vil ikke omfattes av reglene om utbyggingsavtaler. Kombinerte avtaler innebærer at kriteriene i pbl. § 17-3 tredje ledd kommer til anvendelse og det må foretas en vurdering av disse. Alternativt kan det inngås to separate avtaler; en ren privatrettslig avtale og en utbyggingsavtale i lovens forstand.

Kostnadene må stå i forhold til den belastning utbyggingen påfører kommunen

Av pbl. § 17-3 tredje ledd annet punktum fremgår et ytterligere krav om forholdsmessighet og som er en presisering av kriteriet i annet punktum.³¹

³⁰ Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 66

³¹ Innst. O. nr. 73 (2004-2005) s. 11

I dette ligger et krav om forholdsmessighet mellom de kostnader utbygger påtar seg og de behov som utbyggingen utløser. Utbygger skal ikke bekoste tiltak utover den belastningen utbyggingen medfører for omgivelsene. Kommunen kan ikke stanse planlagte investeringer fordi en privat utbygger kan forutsettes å ta dem i stedet.³² Et eksempel på dette er at utbygger ikke kan pålegges å skifte ut en ledning som er av en så dårlig kvalitet at den uansett måtte skiftes ut, uavhengig av planlagt utbygging av nye boligfelt.

Hvor stor belastning en utbygging vil medføre omgivelsene isolert sett kan være vanskelig å fastslå. Det kan f. eks. være vanskelig å anslå hvor stor del av beboerne i et utbyggingsområde vil bruke en vei, sammenlignet med andre brukere i kommunen. Forholdsmessighetsvurderingen må da baseres på skjønsmessige anslag, eventuelt gjennomsnittsbetraktninger.³³

Sivilombudsmannen kom i Sandnes-saken (nevnt over) til at vilkårene i pbl. § 17-3 tredje ledd annet og tredje punktum ikke var oppfylt. Det aktuelle kostnadsbidrag som utbygger skulle betale var en funksjon av antall utbygde kvadratmeter. Beløpet skulle være 950 kr per kvadratmeter BRA bolig og 650 kr per kvadratmeter BRA næringsbygg. Siden beløpet var fastsatt skjematisk og dessuten før kommunen hadde vedtatt reguleringsplan for den aktuelle utbyggingen, slik at man ikke viste hvilken type utbygging som ville finne sted, foretok ikke kommunen noen konkret vurdering av om kostnadsbidraget stod i forhold til utbyggingens art eller den belastningen den påfører kommunen. Kommuneplanens bestemmelse ble derfor ansett å være i strid med pbl. § 17-3 annet og tredje punktum.³⁴

Forholdsmessighetskravet vil kunne innebære at kommunen må ta en tilretteleggende rolle for å organisere andre aktører (private og/eller statlige) for å få på plass en samlet finansiering og gjennomføring av tiltaket.

6.3.3. Krav til VA-teknisk utførelse

I henhold til pbl. § 17-3 første ledd kan kommunen innta som del av arealplanens bestemmelser hvilke tekniske krav som skal gjelde for nye vann- og avløpsanlegg. Mest praktisk er det å gjøre kommunens egen VA-norm eller annen norm som kommunen har valgt å bruke til del av planbestemmelsene.

Dersom det ikke fremgår av planen hvilke tekniske krav som skal gjelde, vil det bero på kravene til nødvendighet og forholdsmessighet i pbl. § 17-3 tredje ledd om de tekniske krav kommunen stiller til anlegget ligger innenfor rammene for hva man kan avtale.

Dimensjoner innenfor maksimumskravene som oppstilles i pbl. § 18-1 vil være innenfor det som kommunen kan kreve. Krav om oppfyllelse av byggeteknisk forskrift (TEK17) vil også ligge innenfor det som kommunen kan kreve.

I pbl. § 18-1 er det angitt konkrete begrensninger til hvor store ledningsdimensjoner som kan pålegges utbyggeren å bygge ut. Dette er et omdiskutert krav, bl.a. i lys av behovet for større ledningsdimensjoner for å håndtere stadig kraftigere nedbørsituasjoner. Hvorvidt det kan kreves større dimensjoner enn i pbl. § 18-1 eller bedre utførelse enn hva byggeteknisk forskrift krever, vil bero på en vurdering av om lovens vilkår til nødvendighet og forholdsmessighet er oppfylt. For en nærmere redegjørelse for innholdet i disse vilkårene, se pkt. 6.3.2. For en utbygger vil videre utbygging fort stoppe opp dersom ikke hovedsystemet bygges med tilstrekkelig dimensjon, uavhengig av begrensningene i § 18-1.

I blant dukker det opp spørsmål om kommunen kan kreve at utbygger står for utbedring eller oppgradering av kommunens hovedanlegg. En kan f. eks. tenke seg at kapasiteten på anlegget er nådd og at det ikke er nok kapasitet til den nye utbyggingen. Fra kommunens side vil det være en forutsetning at utbygger, i tillegg til å etablere nytt VA-anlegg fra eksisterende hovedledninger og frem til utbyggingsområdet, gjør oppgradering på hovedledning slik at kapasiteten blir god nok for å håndtere den nye tilknytningen. Dersom kapasiteten forbedres slik at ytterligere enheter utover de som utbygger skal bygge også vil kunne koble seg til hovedanlegget, blir det enda mer komplisert.

Svaret må bli å finne i lovens formulering. Hvilke tiltak utbygger kan pålegges og omfanget av dem avhenger av om kravene til nødvendighet og forholdsmessighet i pbl. § 17-3 tredje ledd er oppfylt. Dette innebærer at utbygger skal besørge eller helt eller delvis bekoste tiltak som skal avhjelpe offentlige behov for tiltak som vil oppstå som en følge av utbyggingen. Det vises til gjennomgangen ovenfor.

³² Kommunal- og regionaldepartementet sin uttalelse i sak 07/533-2.

³³ Kommunal- og regionaldepartementet sin uttalelse i sak 07/533-2.

³⁴ Sivilombudsmannens uttalelse 3.9.2015, sak 2015/1194

En konkret vurdering av disse vilkårene vil etter omstendighetene kunne innebære at utbygger må stå for utbedring av hovedanlegget. Det vises i den forbindelse til forarbeidene, hvor det heter:

«Lovens materielle skranker må også ses i sammenheng med adgangen til å «delvis bekoste» tiltak. Dette er en viktig bestemmelse, som gjør at tilskudd til infrastruktur lettere kan aksepteres når tilskuddets størrelse fastsettes i forhold til det utbyggingen vil medføre av ekstra belastning på infrastrukturen. Som eksempel nevnes delvis finansiering av hovedavløpsanlegg og tilskudd til utvidelse av hovedvei mv.»³⁵

Dette må forstås slik at kommunen ikke kan kreve bidrag til større utbedring enn det utbyggingen konkret medfører behov for. Ved f. eks. større kapasitetsutvidelser enn hva utbyggingen forutsetter, vil kommunen måtte bidra med sin forholdsmessige andel.

Alternativt kan det inngås avtale med eventuelle andre grunneiere/utbyggere som vil ha nytte av kapasitetsutvidelsen om at de skal bære sin andel av kostnadene. Dette forutsetter imidlertid at kommunen har oversikt over utbyggingsplanene i kommunen og at kommunen påtar seg rollen med å samordne de ulike utbyggingsprosjektene. Dette kan være en krevende øvelse for kommunen.

6.3.4. Forholdet til opparbeidelsesplikten i pbl. § 18-1

Det følger av pbl. § 18-1 første ledd at i regulert strøk kan grunn bare bebygges eller eksisterende bebyggelse utvides vesentlig eller gis en vesentlig endret bruk, eller eiendom opprettes eller endres, dersom:

- offentlig vei er opparbeidet og godkjent så langt den er vist i planen, frem til og langs den side av tomten hvor den har sin adkomst
- hovedavløpsledning, herunder også særskilt overvannsledning, fører til og langs eller over tomten
- hovedvannledning fører til og langs eller over tomten

Bestemmelsen angir maksimale dimensjoner for henholdsvis vei, vann og avløp.

I § 18-1 tredje ledd fremgår at kommunen kan gi tillatelse til tiltak som nevnt i pbl. § 20-1 første ledd bokstaver a, d og m på vilkår at ovennevnte arbeider blir utført før tiltaket ferdigstilles.



Figur 12. Legging av ny hovedvannledning.

Kommunen har altså her hjemmel til å pålegge utbygger å opparbeide bl.a. VA-anlegg, herunder overvannsanlegg, i forbindelse med konkret utbygging. I mange tilfeller vil et slikt pålegg være tilstrekkelig for at ny utbygging får nødvendig infrastruktur, slik at det ikke vil være nødvendig å inngå en egen utbyggingsavtale for denne type tiltak.

Utbyggers kostnad til slikt nytt vann- og avløpsanlegg, altså anlegg som kommunen kan gi pålegg om etter § 18-1, vil det kunne kreves refusjon for etter pbl. §§ 18-3 – 18-12 i den grad anleggene betjener andre eiendommer som er ubebygde eller som har et utbyggingspotensial av en viss størrelse.

³⁵ NOU 2003:24 s. 172

Utbyggingsavtale vil først og fremst være aktuelt dersom utbygger skal stå for andre tiltak enn de som er nevnt i pbl. § 18-1 første ledd, eller dersom anleggene skal ha større dimensjoner eller større utstrekning enn hva § 18-1 første ledd anviser. I relasjon til begrensningene på dimensjoner i § 18-1 første ledd, kan kommunen åpne opp dette ved å fastsette planbestemmelser i overordnet plan som sikrer dette.

6.3.5. Forholdet til reglene om refusjon

Etter pbl. §§ 18-3 – 18-12 kan utbygger av offentlig vann- og avløpsanlegg (og private vann- og avløpsanlegg) på nærmere vilkår kreve refusjon for opparbeidelseskostnadene fra andre eiendommer som får nytte av anlegget.

I utbyggingsavtalen kan det avtales nærmere hvem som skal kreve refusjon og eventuelt hvordan refusjonen skal fordeles. Selve refusjonskravet kan imidlertid ikke hjemles i utbyggingsavtalen. Kravet må hjemles i

pbl. kap. 18. Det kan heller ikke avtales at reglene om refusjon ikke kan benyttes.

I den grad det ikke kan kreves refusjon for anlegget, vil utbygger måtte bære kostnadene ved det nye anlegget alene, evt. sammen med kommunen. Det kan f. eks. være at anleggets dimensjoner overstiger lovens maksimale dimensjoner (det som overstiger lovens maksimale dimensjon i pbl. § 18-1 kan det ikke kreves refusjon for, jf. pbl. § 18-5 (2)). Et annet tilfelle kan være at eiendommen som får nytt vann- og avløpsanlegg har tilfredsstillende tekniske anlegg fra før. Eiendommen kan også være ferdig utbygd. I utgangspunktet er det bare ubebygde eiendommer som vil være refusjonspliktige. Refusjonsplikt avhenger også av at tiltaket ikke er påbegynt opparbeidet. Hvis utbygger begynner på det refusjonspliktige tiltaket før kommunen har truffet vedtak om refusjon eller det er innhentet kommunens særskilte samtykke, kan refusjon ikke kreves, jf. pbl. § 18-8 første til tredje ledd.

6.4. Forskuttering av kommunale tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av planvedtak

Plan- og bygningsloven § 17-3 fjerde ledd gir en utvidet adgang til å avtale forskuttering av kommunale tiltak som er nødvendige for utbyggingen. Når det gjelder kriteriet «nødvendige for utbyggingen» vises det til gjennomgangen av tredje ledd ovenfor. Tiltaket skal være en følge av utbyggingsprosjektet.

Ellers gjelder ikke krav til forholdsmessighet i tredje ledd annet og tredje punktum. De tiltakene som utbygger kan forskuttere etter fjerde ledd, kan derfor være mer omfattende enn tiltakene det kan inngås avtale om at utbygger skal besørge eller bekoste.

Det er heller ikke noe forbud mot forskuttering av sosiale infrastrukturtiltak, så lenge forskutteringen ikke medfører noen form for økonomiske bidrag fra utbygger til kommunen.³⁶

Forskuttering innebærer at utbygger besørger eller bekoster tiltaket på vegne av kommunen. Der utbygger besørger gjennomføringen av tiltaket, er det en forutsetning at tiltaket skal overtas av kommunen. Videre skal samtlige av utbyggers utgifter knyttet til forskutteringen, herunder renter, tilbakebetales. Kostnadene skal tilbakebetales etter en nærmere avtalt plan.

Der tiltaket ikke har sammenheng med gjennomføring av plan, anbefales det at avtalen heller utformes som en separat avtale, f. eks. som en avtale om offentlig-privat samarbeid, såkalt OPS-avtale.³⁷

³⁶ Ot.pr. nr. 22 (2004-2005) s. 67

³⁷ Ot.pr. nr. 22 (2004-2005) s. 67

6.5. Forslag til avtalebestemmelser

En utbyggingsavtale bør avklare alle forhold av betydning for gjennomføring av tiltaket. Utbyggingsavtalens innhold og omfang vil variere fra avhengig av de konkrete forhold og behov.

Nedenfor gis en oversikt over forhold som bør reguleres i en utbyggingsavtale:

Tabell 2 Oversikt over innhold i en utbyggingsavtale

Innhold	Merknader
1. Overskrift	
2. Avtalens parter	
3. Bakgrunnen for avtalen	En kort angivelse av hva avtalen gjelder: hvilket tiltak og hvilke forutsetninger som gjelder. Presentasjon av hjemmel (pbl. kap. 17) og forutsigbarhetsvedtaket.
4. Geografisk avgrensning	Angivelse av hvilket areal/område avtalen gjelder, gjerne illustrert på kart som vedlegges avtalen.
5. Tidsavgrensning	Angivelse av hvilken tidsperiode avtalen gjelder.
6. Grunnerverv	Bekreftelse fra utbygger om at han eier/disponerer grunnen. Evt. bestemmelse om at det er utbygger som skal erverve nødvendig grunn og rettigheter for å gjennomføre tiltaket. Evt. bekreftelse fra kommunen om at utbygger kan disponere kommunens eiendom for å etablere tiltaket, evt. at det skal inngås egen avtale om dette. Det kan også avtales at utbygger skal erverve areal av kommunen, enten som del av utbyggingsavtalen eller i egen avtale.
7. Utbyggers forpliktelser	En beskrivelse av utbyggers hovedforpliktelse: besørge (opparbeide) eller bekoste (betale helt eller delvis) nytt vann- og avløpsanlegg. Erverv av nødvendig grunn og rettigheter for etablering av anlegget. Angivelse av utbyggers forpliktelser, f. eks.: • Fremdrift • Prosjekteringsansvar • Byggeledelse • Ivaretagelse av offentligrettslige krav (lov, forskrift, arealplan) • Innhenting av anbud • Sikring av anleggsområde Krav om at anlegget skal oppfylle tekniske krav i forskrift og kommunens egne normer. Krav om at kommunen skal godkjenne tekniske planer før byggestart.
8. Kommunens forpliktelser	Evt. økonomisk bidrag. Evt. byggherreansvar. Plikt til overtakelse av anlegg ved ferdigstilling, herunder overtakelse av drift og vedlikehold.
9. Fremdrift/ utbyggingstakt	Bestemmelser om fremdrift og utbyggers forpliktelser til å sørge for fremdrift. Evt. utbyggers plikt til å lage fremdriftsplan.
10. Økonomiske betingelser	Avklaring av hvilket økonomisk ansvar utbygger har, om kommunen skal bidra økonomisk, forfall/betalingsplan, evt. refusjon, sikkerhetsstillelse/bankgaranti. Tilbakebetaling av evt. anleggsbidrag som ikke benyttes.

11. Merverdiavgift	Avklaring av i hvilken grad utbygger skal få refundert merverdiavgift, herunder hvilken modell for refusjon som benyttes. Valget må korrespondere med bestemmelsen om byggherreansvar. Avtale om refusjon av merverdiavgift kan inntas som del av utbyggingsavtalen eller inngås som separat avtale. Ved sistnevnte bør det fremgå av utbyggingsavtalen hvilken avgiftsmodell som velges og at det inngås egen avtale.
12. Overtakelse av grunn og anlegg	Bestemmelser om at utbygger skal fradele og overdra grunn til kommunen hvor tekniske anlegg skal ligge. Evt. at utbygger skal sikre tinglyste rettigheter til å ha tekniske anlegg liggende over annen matts grunn. Bestemmelser om at kommunen skal overta anleggene ved ferdigstillelse. Bestemmelser om drift og vedlikehold av anleggene før og etter kommunal overtakelse.
13. Endrede forutsetninger	Rett for partene til reforhandling av avtalen ved endrede forutsetninger, f. eks. endret reguleringsplan.
14. Mislighold	Reklamasjon – må fremsettes innen rimelig tid. Forsinket betaling – forsinkelsesrenter. Heving, Erstatningsansvar for tap den annen part lider som følge av mislighold av avtalen.
15. Godkjenning av avtalen	Bestemmelse om at avtalen ikke er bindende før den er vedtatt av kompetent myndighet i kommunen. Evt. bestemmelse om offentlig ettersyn av fremforhandlet forslag til avtale. Bestemmelse om at avtalen skal kunngjøres.
16. Overdragelse av utbyggingsavtalen	Bestemmelser om hvorvidt utbygger har rett til å overdra avtalen, evt. på hvilke vilkår, f. eks. at kommunen kan nekte dersom det er saklig grunn (manglende økonomi/kompetanse hos ny utbygger).
17. Tvisteløsning og verneting	Bestemmelser om at evt. tvister omkring forståelse og gjennomføring av avtalen skal søkes løst gjennom forhandlinger. Bestemmelse om verneting dersom tvister ikke løses minnelig.
18. Partenes representanter og korrespondanse	Opplysninger om og kontaktinformasjon til partenes representanter. Opplysninger om hvordan korrespondanse mellom partene skal foregå: skriftlig? elektronisk?
19. Vedlegg	En nummerert oversikt over vedlegg til avtalen.
20. Avslutning og signaturer	Opplysninger om antall avtaleeksemplarer. Dato og signaturer.

7. Forholdet til reguleringsplan og særlig rekkefølgekrav

Innholdet i arealplanen vil ha stor betydning for innholdet i utbyggingsavtalen og dermed gjennomføringen av utbyggingen. Særlig rekkefølgekrav legger føringer for innholdet i utbyggingsavtalen.

Det kan gis bestemmelser om rekkefølgekrav i både kommuneplanens arealdel og reguleringsplan.

Om bestemmelser om rekkefølgekrav i kommuneplanens arealdel heter det i pbl. § 11-9 nr. 4:

Kommunen kan uavhengig av arealformål vedta bestemmelser til kommuneplanens arealdel om:

Rekkefølgekrav for å sikre etablering av samfunns-service, teknisk infrastruktur, grønnstruktur før områder tas i bruk og tidspunkt for når området kan tas i bruk til bygge- og anleggsformål, herunder rekkefølgen på utbyggingen.

Bestemmelsen innebærer at det kan gis rekkefølgebestemmelser for å sikre at området ikke bygges ut før f. eks. teknisk infrastruktur i form av VA-anlegg er etablert. Det siktes til den type infrastruktur som er nødvendig for å betjene det aktuelle området.³⁸

I tillegg til rekkefølgekrav for å sikre etablering av nødvendig infrastruktur kan det også gis bestemmelser om tidspunktet for når området kan tas i bruk til utbygging, herunder at utbyggingen av området skal skje i en bestemt rekkefølge.

I pbl. § 12-7 første ledd nr. 10 er det gitt regler om rekkefølgekrav i reguleringsplaner:

I reguleringsplan kan det i nødvendig utstrekning gis bestemmelser til arealformål og hensynssoner om følgende forhold:

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.

Bestemmelsen tilsvarer § 11-9 nr. 4 innholdsmessig.

Formålet med rekkefølgebestemmelser er å sikre at tiltakene innenfor planområdet bygges ut på en koordinert og hensiktsmessig måte. De gir også forutberegnelighet for utbygger. Bestemmelsene sikrer at nødvendig infrastruktur og samfunnstjenester kommer på plass før ny utbygging kan skje eller tas i bruk. Det er en forutsetning at de forhold som begrunner utsettelse av planens gjennomføring, faktisk og rettslig, kan og vil bli gjennomført innen rimelig tid og ikke fungerer som et skjult utbyggingsforbud.³⁹ Planen bør være praktisk og økonomisk realiserbar.

Kommunen bør sørge for at rekkefølgekrav i arealplanen fremstår som relevante og med tilstrekkelig nærhet til utbyggingsprosjektet. Rekkefølgekrav bør deles opp og knyttes til de utbyggingsfelt som har den sterkeste planfaglige tilknytning til rekkefølgekravet. Det gir større forutsigbarhet og bedre fordeling av den økonomiske belastningen med å etablere infrastrukturtiltaket. Det vil igjen forenkle forhandlingene om utbyggingsavtalen. Slik vil en også kunne få bukt med de såkalte «gratis-passasjerene», dvs. utbyggere som avventer utbygging av infrastruktur og dermed unngår å bære sin forholdsmessige andel av kostnadene.

Bestemmelsene om rekkefølgekrav i loven innebærer at det kan gis bestemmelser om at f. eks. VA-anlegg må etableres før det tillates å oppføre eller ta i bruk ny bebyggelse. Det er ikke noe krav at anlegget ligger innenfor planområdet.⁴⁰ Men tiltaket må ha en reguleringsmessig tilknytning til byggeområdet slik at det er saklig grunn til å stanse utbygging i påvente av tiltaket det er gitt rekkefølgekrav om.

En utbyggingsavtale gjelder gjennomføring av reguleringsplanen, og utbyggingsavtalen vil naturlig nok bygge på reguleringsplanen og rekkefølgekravene i den. Dersom kommunen vil sikre utbygging av VA-anlegg ifm. ny utbygging, bør den sørge for at dette kommer inn som et krav i reguleringsplanen. Hvis kravet ikke tas med i planen, vil det kun være utbyggers forpliktelse etter pbl. § 18-1 kommunen kan kreve oppfylt.

Rekkefølgebestemmelser har en del til felles med bestemmelsen i § 18-1 som pålegger byggherren å bygge bl.a. vann- og avløpsanlegg dersom han vil realisere reguleringen. Men rekkefølgebestemmelsen gir ikke hjemmel for å pålegge utbyggeren å realisere tiltaket.

³⁸ Frode A. Innjord, Plan- og bygningsloven med kommentarer s. 257.

³⁹ Pedersen, Plan- og bygningsrett 2. utg. s. 250 og 314-315.

⁴⁰ Frode A. Innjord, Plan- og bygningsloven med kommentarer s. 337-338 og 350. Se også Sivilombudsmannens uttalelse i Somb-1998-102.

Det vil være opp til ham selv om han vil realisere et tiltak som går utover det som følger av § 18-1 for å komme i gang med utbyggingen. Det kan i så fall gjøres gjennom utbyggingsavtale. Oppfyller utbyggeren ikke rekkefølgekravet, vil kommunen imidlertid kunne gi avslag på byggesøknaden. Rekkefølgekrav er derfor et viktig virkemiddel for å sikre at behov for nødvendige tiltak som utløses som følge av ny utbygging kommer på plass.

Kommunen bør være oppmerksom på at den allerede under planarbeidet må vurdere om rekkefølgekravet vil tilfredsstille kravet om rimelighet og forholdsmessighet i pbl. § 17-3 tredje ledd. Det har ikke noe for seg å regulere inn tunge rekkefølgekrav, dersom kravet vil føre

til at en utbyggingsavtale om oppfyllelse av kravet blir kjent ugyldig fordi den ikke oppfyller kravene i pbl. § 17-3 til innhold i utbyggingsavtaler.

Det vil også kunne ha stor betydning for utbygger når forfallstidspunktet for oppfyllelse av rekkefølgekravet er. Rekkefølgekravet bør først inntre på det trinn i utbyggingen som det er planfaglig grunnlag for og som sikrer en økonomisk forsvarlig utbygging.

8. Merverdiavgift ved etablering av kommunalt VA-anlegg

8.1. Generelt

Kostnader til utbygging av vann- og avløpsanlegg er underlagt reglene om merverdiavgift. Det betyr at privat utbygger som bekoster vann- og avløpsanlegg som skal overtas av det offentlige må betale merverdiavgift på de varer og tjenester som benyttes til opparbeidelse av anlegget. Utbyggeren har, i motsetning til kommunen, ikke fradragsrett for «inngående merverdiavgift» på kostnader til kommunal infrastruktur, slik at merverdiavgift kommer som en endelig kostnad i prosjektet.

For eksempel: Hvis kostnadene til infrastruktur utgjør 1 millioner kroner, kommer det et tillegg på 25 % i merverdiavgift, dvs. 250 000 kroner, slik at de samlede infrastrukturkostnadene utgjør 1,25 millioner kroner. Dette gjelder uansett om utbyggingen av vann- og avløpsanlegget skjer i forbindelse med utbygging til bolig- eller næringsformål.

Kommunen har rett til fradrag eller kompensasjon for merverdiavgift, da anleggene skal være i bruk i kommu-

nens avgiftspliktige/kompensasjonsberettigede virksomhet.

Kommunen kan lovlig medvirke til at avgiftsbelastningen for den private utbyggeren fjernes ved at det inngås avtale om dette. Slik kan privat utbygger spare kostnader i prosjektet.

Det kan benyttes to ulike avtalemodeller: anleggsbidragsmodellen og justeringsmodellen. Kommunens rolle og ansvar kan til dels være svært ulike i de to modellene. Dette behandles nærmere i pkt. 8.2 og 8.3.

Hvilken modell som velges, avhenger blant annet av utbyggingen er til bolig- eller næringsformål. Dette behandles nærmere under pkt. 8.4 «Nærmere om valg om valg av modell».

8.2. Anleggsbidragsmodellen

Anleggsbidragsmodellen forutsetter at kommunen står som byggherre av vann- og avløpsanlegget og at utbygger står for et økonomisk bidrag (anleggsbidrag). Det innebærer bl.a. følgende oppgaver for kommunen:

- Gjennomføre prosjektering, evt. at prosjekteringen overlater til totalentreprenør, men at kommunen stiller krav til kvalitet
- Være tiltakshaver og besørge alle offentligrettslige tillatelser.
- Utarbeide tilbudsgrunnlag og inngå avtale med entreprenør.
- Besørge koordinering av entreprenører og fremdrift i prosjektet.
- Kontraktsoppfølging
- Fakturakontroll og ansvar for betaling til entreprenør. Entreprenøren må utstede faktura til kommunen. Utbyggingen må overfor entreprenøren skje for kommunens «regning og risiko».
- Å sørge for at byggherreforskriften blir ivarettatt.
- Reglene om offentlige anskaffelser kommer til anvendelse.

Utbygger betaler et anleggsbidrag til kommunen som ikke er avgiftspliktig. Bidraget kan gå til dekning av netto

utbyggingskostnad helt eller delvis. Anleggsbidraget beregnes utfra netto byggekostnad samt et påslag som skal dekke kommunens merarbeid og risiko ved denne type avtale.

Ved bruk av denne modellen er det kommunen som krever merverdiavgift fra staten for merverdiavgiften som er påløpt i forbindelse med byggetiltaket.

Bruk av anleggsbidragsmodellen kan innebærer en risiko for kommunen. Dette kan være risiko for krav fra skatte- og avgiftsmyndighetene ifm. bokettersyn hvor det avdekkes manglende etterlevelse av regelverket. Regelverket om fritak for merverdiavgift ved anleggsbidragsmodellen er komplisert og det finnes flere eksempler på kommuner som har blitt felt på dette. Risikoen er særlig stor dersom kommunen ikke kan rette krav mot utbyggers selskap fordi selskapet er opphørt etter utbyggingen.

Også forholdet til reglene om offentlige anskaffelser kan medføre risiko. Dersom det er utbygger som utarbeider konkurransegrunnlaget og forbereder selve anskaffelsen, og kommunens oppgave er begrenset til å gå gjennom de ferdige dokumentene og foreta evaluering

av de tilbudene som kommer inn, vil ikke kommunen sette seg like grundig inn i anskaffelsen som det utbygger gjør. Det kan føre til mangelfulle kontrakter og påfølgende tvister med entreprenør. Hvordan oppgavefordelingen mellom kommune og utbygger skal være, må vurderes konkret i den enkelte avtale. Hvem som gjør hva må gjenspeiles i bruk av ressurser og hvilken risiko man vil ta.

Videre har kommunen som byggherre ansvaret for at reglene i byggherreforskriften om sikkerhet, helse og arbeidsmiljø (SHA) ivaretas. Kommunen har også ansvaret for etterlevelse av lønns- og arbeidsvilkår. Det medfører stor risiko for kommunen dersom utbygger ikke etterlever regelverket.

En variant av anleggsbidragsmodellen er den såkalte «Valdresmodellen». Denne modellen forutsetter at kommunen står som byggherre for de VA-anleggene som inngår i utbyggingsavtalen.⁴¹ Men mye av det praktiske arbeidet kan overlates byggherrens representant. Kommunen er avtalepart i kontrakten med entreprenøren og mottar faktura fra entreprenør. Fakturaene bokføres i kommunens regnskap og kommunen avregner fritak for merverdiavgift. Faktura fra entreprenør betales via kommunens konto, med midler som kommunen har mottatt fra utbygger (anleggsbidrag).

Slike avtaler blir ofte brukt som et insitament for å få i gang byggevirksomhet i mindre kommuner eller

markedssvake områder. Det kan være steder hvor utbyggere ellers ikke ville igangsatt prosjekter. I pressområdene er det vanskelig å forstå at Valdresmodellen skal være et insitament for bygging.

Utbyggeren bør stille bankgaranti overfor kommunen for et tilstrekkelig beløp som skal finansiere hele utbyggingen, inkludert alle kostnader utbygger har med utbyggingen. Slik garanti/sikkerhetsstillelse bør stilles fra bank eller finansinstitusjon som er underlagt norsk rett. Garantien bør være en påkravsgaranti.

Siden regelverket om anleggsbidragsmodellen er komplisert og regelverket er i stadig endring, anbefales kommunen nøye å sette seg inn i regelverket før en inngår avtale om refusjon av merverdiavgift etter anleggsbidragsmodellen, herunder Valdresmodellen. Om nødvendig bør kommunen rådføre seg med juridisk kompetanse innenfor området. Som en sikkerhet for kommunen kan det være hensiktsmessig å kreve at det innhentes en bindende forhåndsuttalelse fra myndighetene (BFU). Det er naturlig at denne bekostes av utbygger, men at kommunen ved hjelp av juridisk kompetanse selv utarbeider og innhenter uttalelsen.

Avtale om anleggsbidragsmodell må inngås før byggestart, i og med at kommunen skal stå som byggherre og tiltakshaver.

8.3. Justeringsreglene

Justeringsmodellen innebærer at det er utbygger som er byggherre for vann- og avløpsanlegget, og at det inngås en avtale om overdragelse av justeringsrett mellom utbygger og kommunen ifm. kommunens overtakelse av anlegget. Under denne modellen er det utbygger som inngår avtale med entreprenøren og betaler vederlaget. Merverdiavgiften blir her en kostnad for utbygger i første omgang, men utbygger får kostnadene tilbakebetalt på et senere tidspunkt. Reglene om offentlige anskaffelser gjelder som et utgangspunkt ikke.

Avtalen om overdragelse av justeringsretten gir kommunen rett til å kreve kompensasjon for merverdiavgift fra staten for merverdiavgiftskostnaden på infrastrukturen som er betalt av utbygger. Kompensasjonen for merverdiavgift blir utbetalt til kommunen med 1/10 per år over en 10 års periode.

I avtalen mellom utbygger og kommune avtales det hvordan denne merverdiavgiftskompensasjonen skal fordeles mellom kommunen og utbyggeren. Fordelingen er gjenstand for forhandling mellom partene og kan derfor variere. Hele merverdiavgiftsbeløpet kan overføres til utbygger, evt. etter fradrag for et administrasjonsgebyr. Det er også mulig å avtale at kommunen beholder mer av kompensasjonsbeløpet. For å sikre likebehandling og forutsigbarhet kan det være fornuftig at kommunen har et prinsippvedtak som regulerer gebyret.

Størrelsen på den andelen som utbygger får tilbakeført gjennom justeringsreglene kan ha betydning for vurderingen av avtalens forholdsmessighet, jf. pbl. § 17-3 tredje ledd, noe som kommunen bør ta hensyn til under forhandlingene. Dersom kommunen refunderer en større andel av merverdiavgiftskompensasjonen,

⁴¹ Gulating lagmannsretts dom av 1.7.2013 - LG-2012-106554

er det kanskje rimelig at kommunen bidrar med mindre i utbyggingsavtale, eller omvendt at dersom kommunen beholder (mesteparten) av merverdiavgiften selv, at kommunen bidrar med mer i avtalen. Det bør også vurderes om en utbetaling fra kommune til utbygger til

dekning av utbyggers kostnad til merverdiavgift kan komme i strid med reglene om ulovlig statsstøtte, se nedenfor under pkt. 8.4.

8.4. Nærmere om valg av modell

Ved anleggsbidragsmodellen må kommunen være byggherre for tiltaket og kommunen må stå som avtalepart overfor entreprenører mv. Reglene om offentlige anskaffelser kommer til anvendelse.

Bruk av anleggsbidragsmodellen medfører at merverdiavgift avløstes etter hvert som merverdiavgift pådras i byggefasen. Dette innebærer redusert kapitalbinding for utbygger og dermed forbedret likviditet i hans prosjekt. Videre medfører modellen at fradraget for merverdiavgift foretas en gang for alle, så snart infrastrukturen er ferdigstilt. Det er ikke nødvendig å inngå et løpende avtaleforhold mellom kommune og utbygger etter ferdigstillelse. I utbyggingsavtaler etter anleggsbidragsmodellen bør utbygger pålegges ansvar for eventuelle krav som kan oppstå i forbindelse med bokettersyn fra skatte- og avgiftsmyndighetene eller endringer i regelverket.

Utbyggere som oppretter såkalte single purpose selskaper opphører etter at utbyggingsprosjektet er ferdig. Skatte- og avgiftsmyndighetene har anledning til å foreta bokettersyn og etterberegne avgift 10 år bakover i tid. Det kan derfor komme krav mot kommunen lenge etter at utbygger sitt selskap er opphørt. Det kan da være vanskelig å kreve eventuell regress mot utbygger. Dette medfører en ekstra stor risiko for kommunen.

Anleggsbidragsmodellen krever som et utgangspunkt at kommunen er aktiv i oppføringsfasen. Ved riktig avtale kan kommunen velte en stor del av den praktiske gjennomføringen av tiltaket over på utbygger såfremt byggherreforskriften følges. Kommunen har uansett et ansvar som byggherre.

Som det fremgår ovenfor under pkt. 8.2 medfører det stor risiko for kommunen knyttet til bruken av anleggsbidragsmodellen, og kommunen må derfor vurdere om og på hvilke vilkår kommunen vil gå med på en slik modell.

Ved bruk av justeringsmodellen er det utbygger som står som byggherre, slik at kommunen ikke har noen

forpliktelser med henhold til gjennomføringen av prosjektet. Det vil som et utgangspunkt heller ikke være nødvendig å benytte reglene om offentlige anskaffelser.

Når det gjelder forholdet til merverdiavgift, avhenger det av om vann- og avløpsanlegget er opparbeidet som ledd i boligutbygging eller næringsutbygging.

Ved boligutbygging har ikke utbygger fradragsrett for merverdiavgift i byggefasen. Det vil si at utbygger må betale merverdiavgift for varer og tjenester ifm. bygging av anlegget. Ved ferdigstillelse av anlegget, overdras dette til kommunen og det inngås en justeringsavtale, hvor kommunen krever tilbake merverdiavgiften fra staten. Kommunen kan bare kreve tilbake 1/10 av den merverdiavgiften som er blitt betalt hvert år i 10 år. Denne refunderes til utbyggeren, evt. med fradrag for et administrasjonsgebyr. Ordningen krever at utbygger utarbeider en justeringsoppstilling. Den krever også et løpende avtaleforhold mellom utbygger og kommunen i 10 år etter at anlegget er ferdigstilt.

Ved næringsutbygging har utbygger fortløpende fradragsrett for merverdiavgift i byggefasen. «Problemet» er at overdragelse av anlegget til kommunen innen 10 år etter ferdigstillelse av anlegget utgjør en såkalt justeringshendelse som utløser krav om at utbygger må tilbakebetale merverdiavgift til staten. Siden kommunen skal benytte vann- og avløpsanlegget i avgiftspliktig vann- og avløpsvirksomhet, kan utbyggers plikt til tilbakebetaling unngås dersom det inngås en justeringsavtale, hvor kommunen påtar seg utbyggers justeringsforpliktelser. Justeringsavtalen må inngås innen gitte frister og oppfylle særlige formkrav. Justeringsavtale i næringsprosjekter krever ikke et løpende avtaleforhold mellom kommune og utbygger etter ferdigstillelse. Dette fordi utbygger fortløpende har hatt fradrag for merverdiavgiften i byggefasen, slik at det ikke skal foretas noen utbetalinger fra kommune til utbygger etter overtakelse. Kommunen overtar utbyggers justeringsforpliktelse, dvs. plikten til å tilbakebetale tidligere fradragsført merverdiavgift dersom byggetiltaket ikke lenger skal benyttes i avgiftspliktig virksomhet.

I næringsprosjekter er det med andre ord en fordel at justeringsmodellen benyttes, da utbygger har løpende fradragsrett i byggefasen og det kreves liten medvirkning fra kommunen.

I boligprosjekter eller i prosjekter med blanding av bolig og næring vil utbygger ofte ha et ønske om å bruke anleggsbidragsmodellen, fordi den gir best likviditet i deres prosjekt. Men det er knyttet risiko til bruken av anleggsbidragsmodellen for kommunen, se pkt. 8.2 ovenfor.

Det har vært reist spørsmål om en avtale om refusjon av merverdiavgift er i strid med EØS-regler om ulovlig statsstøtte. En slik avtale kan bli ansett som en økonomisk fordel for utbygger finansiert av statsmidler fordi utbygger får en fordel han ikke har krav på etter

regelverket om merverdiavgift og som andre utbyggere ikke nødvendigvis har krav på. Det skilles i denne relasjon ikke mellom statlige og kommunale midler. Reglene om ulovlig statsstøtte gjelder bidrag fra offentlige myndigheter som overstiger 200 000 euro over en periode på tre år. Bagatellmessig støtte er lovlig innenfor statsstøttereglene. Her må imidlertid hele kommunens bidrag vurderes i forhold til regelverket. Kommunen må vurdere i det enkelte tilfellet om avtalen rammes av reglene om ulovlig statsstøtte.

Hvorvidt midlene som utbyggere nyter godt av gjennom anleggsbidragsmodellen og justeringsmodellen er i strid med statsstøttereglene er ikke rettslig prøvd. En mulig måte å få sikre at avtaler ikke er i strid med reglene er å få disse notifisert av ESA.

8.5. Hvordan regulere forholdet til merverdiavgift i utbyggingsavtalen?

Avtale om merverdiavgift kan inntas i sin helhet som del av utbyggingsavtalen, eller det kan i utbyggingsavtalen inntas en bestemmelse om at det skal inngås avtale for å redusere utbyggers kostnader til merverdiavgift, evt. avtales hvilken modell som skal benyttes. I de sistnevnte tilfeller inngås det en egen avtale om merverdiavgift, i tillegg til utbyggingsavtalen.

Garantier og sikkerhetsstillelser bør gjenspeile den risiko som bruk av de forskjellige modeller innebærer. Videre bør risiko og kostnader knyttet til konkurranseutsetting påhvile utbygger. Dette må det gis bestemmelser om i utbyggingsavtalen.

TIDLIGERE UTGITTE RAPPORTER

2019	249	Veiledning i nødvannforsyning
	248	Organic Pollutants in Norwegian Wastewater Sludge
	247	Beste praksis for HMS-arbeid i vannbransjen
	246	Regulering og organisering av vann- og avløpssektoren i utvalgte europeiske land
	244	Veiledning i utarbeidelse av prøvetakingsplan for drikkevann
	243	Verdiforvaltning av vann- og avløpsinfrastruktur
	242	Praktiske råd ved valg av ledningsmateriale
	241	Mapping microplastic in Norwegian drinking water
	240	UV-desinfeksjon av drikkevann
	B22	Vann og avløp i arealplanlegging og byggesaker
2018	239	Beregning av bærekraftig lekkasjenivå
	238	Informasjonssikkerhet og skybaserte tjenester
	237	Dataflyt for GIS-informasjon i VA-prosjekter
	236	Akseptkriterier - Vurdering av nye og nyrenoverte avløpsledninger ved rørispeksjon
	235	Dataflyt
	234	Rørispeksjon av hovedledninger for vann og avløp
	233	Veiledning for bruk av betongrør og kummer
	232	Plastrør for vannforsyning og avløp: Hvordan skal vi oppnå minst 100 års levetid?
	231	NOMiNOR: Natural Organic Matter in drinking waters within the Nordic Region
	230	NOMiNOR: Naturlig Organisk Materiale i Nordiske drikkevann
2017	229	Sikring av vannforsyning mot tilskuede uønskede hendelser
	228	Tilførsel av industrielt avløpsvann
	227	Beregning av forurensningsutslipp fra avløpsanlegg
	226	Tømming av slam
	225	Trykkavløp i spredtbygde og urbane strøk
	224	Eierskap til stikkledninger
	223	Finansieringsbehov i vannbransjen 2016-2040
	222	Dokumentasjon av utslipp fra avløpsnett
	221	Smart ledningsfornylse - bruk av NoDig-metoder
	B21	Utvikling av studietilbud i bachelor i vann- og miljøteknikk
2016	B20	Norske tall for vannforbruk med fokus på husholdningsforbruk
	220	Kritiske ledninger for vann og avløp - klassifisering og tiltaksvurdering
	219	Eksempler på implementering av bærekraft i vannbransjen
	218	Vann til brannsløkking og sprinkleranlegg
	217	Videreutvikling av beregningsmetodikk for gjenanskaffelsesverdi og investeringsbehov
	215	Tilbakestrømssikring - veiledning til vannverkseiere
	214	Forslag til ny sektorlov for vanttjenester
	213	Sikkerhetsstyring for vannbransjen
	212	Veiledning for dimensjonering av vannbehandlingsanlegg
	211	Erfaringer med ozon-biofiltrering for behandling av drikkevann
2015	210	Veiledning for praktisering av selvkost
	209	Veiledning i mikrobiell barriere analyse
	208	Sikring av kvalitet på ledningsanlegg
	207	Stikkledninger - ansvar og teknisk utforming
	206	Biostabilitet i drikkevannsnnett
	205	Bærekraftig forvaltning av VA-tjenestene
	204	Åpne flomveger i bebygde områder
	203	Fra driftsassistanter til regionale vannassistanser
	202	Microbial barrier analysis (MBA) - a guideline
	201	Anskaffelser i vannbransjen
2014	200	Håndtering av overvann fra urbane veger
	199	Etablering av gode VA-løsninger i spredt bebyggelse
	198	Organiske miljøgifter i norsk avløpsslam - Resultater fra undersøkelsen i 2012/13
	197	Avløpsanlegg Vurdering av risiko for ytre miljø
	196	Veiledning i tilstandskartlegging og fornyelse av VA-transportsystemer
	195	Sikkerhet og sårbarhet i driftskontrollsystemer for VA-anlegg
	B19	Varmpumper i drikkevannsforsyningssystem
	B18	Kranvannets kokebok for kommunikasjon
	B17	Investeringsbehov i vann- og avløpssektoren
2013	194	Energiriktig design og prosjektering av avløpsrenseanlegg
	193	Veiledning i dimensjonering og utforming av VA-transportsystem
	192	Veiledning for valg av riktige sensorer og måleutstyr i VA-teknikken
	191	Rettigheter til uttak av vann til allmenn vannforsyning
	190	Klimatilpasningstiltak innen vann og avløp i kommunale planer
	188	Veiledning for drift av koaguleringsanlegg
	C8	Omdømmeplattform og -strategi
	187	Kommunal overtakelse av vannverk organisert som andelslag eller samvirkeforetak
	186	Veiledning i omorganisering av andelsvannverk til samvirkeforetak
	185	Fett i avløpsnett. Kartlegging og tiltaksforslag
2012	184	Tilsyn med utslipp fra avløpsanlegg innen kommunens myndighetsområde
	183	Veiledning om regulering av VA-tjenester til næringsmiddelindustri
	182	Prøvetaking av avløpsvann og slam
	181	Veiledning i bygging og drift av drikkevannsbasseng
	180	Fjernavlesning av vannmålere
	179	Veiledning i utarbeidelse av kommunale gebyrskrifter for vann og avløp
	B16	Veiledning for kartlegging av energibruk i VA-sektoren
	B15	Vannforskriktens økonomiske konsekvenser for kommunesektoren og avløpsanleggene
	C7	Forvaltningspraksis ved norsk damsikkerhet
	178	Grunnundersøkelser for infiltrasjon - mindre avløpsanlegg
2011	177	Drikkevannskvalitet og kommende utfordringer - problemoversikt og status
	176	Statlige gebyrer og avgifter på de kommunale VAR-tjenestene
	175	Vann og avløp for nye i bransjen - læreplan. E-læring og samlinger
	174	Hygienisering av avløpsslam. Langtidslagring og enkel rankekompostering. Resultater fra 3 års valideringstesting
	173	Veiledning for bruk av støpejernsrør
	B14	Klimatilpasningstiltak i VA-sektoren - forprosjekt
	B13	Silslam - mengder, behandlingssløsninger og bruksområder. Forprosjekt.
	172	Trykktap i avløpsnett
	171	Erfaringer med lekkasjekontroll
	170	Veileder til god desinfeksjonspraksis
2010	169	Optimal desinfeksjonspraksis fase 2
	168	Veiledning for dimensjonering av avløpsrenseanlegg
	167	Veiledning for kjøp av VA-kjemikalier
	166	Tiltak for å bedre fosforfjerningen på kjemiske renseanlegg
	165	Innsamlingsverktøy for vedlikeholdsdata
	B12	Drikkevann i media
	164	Veiledning for UV-desinfeksjon av drikkevann
	163	Veiledning for innhenting og evaluering av tilbud på analyseoppdrag
	162	Veiledning i klimatilpasset overvannshåndtering
	161	Helsemessig sikkert vannledningsnett
2009	160	Driftserfaringer med membranfiltrering
	159	Håndbok i kildesporing i avløpssystemet
	158	Termoplastrør i Norge - før og nå
	B11	Økonomiske forhold i interkommunalt VA-samarbeid - praksis og kjøreregler
	B10	Vannkilden som hygienisk barriere
	B9	Utvikling av et system for spørreundersøkelser blant VA-kundene
	C6	I veien for hverandre - Samordning av rør og kabler i veigrunnen
	157	Organiske miljøgifter i norsk avløpsslam. Resultater fra undersøkelsen i 2006/07
	156	Veiledning for oljeutskilleranlegg
	155	Norm for merking og FDV-dokumentasjon i VA-sektoren
2008	154	Norm for tagkoding i VA-anlegg
	153	Norm for symboler i driftskontrollsystemer for VA-sektoren
	152	Veiledning for anskaffelse av driftskontrollsystemer i VA-sektoren
	151	Veiledning for vedlikeholdssystemer (FDV)
	150	Dataflyt - Klassifisering av avløpsledninger
	B8	Forprosjekt energinettverk i VA-sektoren
	149	Tilførsel av industrielt avløpsvann til kommunalt nett. Veiledning
	148	Veiledning i utarbeidelse av prøvetakingsprogrammer for drikkevann
	147	Optimal desinfeksjonspraksis for drikkevann
	146	Bærekraftig vedlikehold. Betraktninger av utvalgte problemstillinger knyttet til langsiktig forvaltning av vannledningsnett
2007	B6	Kommunikasjonsstrategi for NORVAR og norske vann og avløpsverk
	B5	Utslipp fra bilvaskehaller
	B4	Vannkvalitet i ledningsnett - Problemoversikt og status. Forprosjekt.
	B3	Kvalitetsheving av nye VA-ledningsanlegg. Kartlegging og tiltaksforslag
	C5	Økt sikkerhet og beredskap i vannforsyningen - veiledning
	C4	Effekter av bruk av matavfalls-skverner på ledningsnett, renseanlegg og avfallsbehandling
	145	Inspeksjonsmanual for avløpssystemer. Del 1 - Ledninger
	144	Veiledning i overvannshåndtering (Erstattet av 162/08)
	143	Kartlegging av mulig helserisiko for abonnenter berørt av trykkløst vannledning ved arbeid på ledningsnett
	142	NORVARs benchmarkingsprosjekt 2004 Presentasjon av målesystem og resultater for 2003 ed analyse av datamaterialet
2006	B2	PressurePuls for deteksjon av lekkasje på vannledninger.
	C3	Samarbeid om økt bruk av avløpsslam på grøntarealer
	141	Trenger Norge en VA-lov? Drøfting av behovet for en egen sektorlov for vann og avløp
	140	NORVARs videre arbeid med slam. Strategisk plan for prosjektvirksomhet, informasjon og kommunikasjon. Forprosjekt.
	139	Erfaringar med kloring og UV-stråling av drikkevann
	138	Veiledning for kontrahering av rådgivnings- og prosjekteringstjenester innen VAR-teknikk. Revidert utgave
	137	Veiledning i bygging og drift av drikkevannsbasseng (Erstattet av 181/2011)
	136	Hygienisk barrierer og kritiske punkter i vannforsyningen: Hva har gått galt?
	135	Vannledningsrør i Norge. Historisk utvikling. 26 dimensjonstabeller
	134	VA-JUS. Etablering og drift av vann- og avløpsverk sett fra juridisk synsvinkel (Erstattet av boken Vann- og avløpsrett (2010) og nettportalen va-jus.no)
2005	B1	Effektive VA-organisasjoner og tilfredse brukere. Forprosjekt
	C2	Stoff for stoff - kilde for kilde. Kvikksølv i avløpsnett
	133	IT-strategi for VA-sektoren. Veiledning
	132	Forslag til nytt system for prosjektvirksomheten i NORVAR
	131	Effektivisering av avløpssektoren
	130	Gjenanskaffelseskostnadene for norske VA-anlegg
	129	Rørispeksjon med videokamera. Veiledning/ rapportering hovedledninger
	C1	Sårbarhet i vannforsyningen
	128	Bruk av resultatindikatorer og benchmarking i effektivitetsmåling av kommunale VA-virksomheter. Erfaringer og anbefalinger fra et prøveprosjekt
	127	Vassdragsforbund for Mjøsa og tilløpselvene - en samarbeidsmodell
2004	126	Organisering og effektivisering av VA-sektoren. En mulighetsstudie
	125	Mal for forenklet VA-norm
	124	Nødvendig kompetanse for legging av VA-ledninger. Læreplan for ADK 1
	123	Utslipp fra mindre avløpsanlegg. Veiledning for utarbeidelse av lokale forskrifter (Utgått)
	122	Proessen ved utarbeidelse av miljømål for vannforekomster. Erfaringer og råd fra noen kommuner
	121	Kjøkkenavfalls-skverner for håndtering av matavfall. Erfaringer og vurderinger
	120	Strategi for norske vann- og avløpsverk. Rapport fra strategiprosess 2000/2001
	119	Veiledning i dimensjonering og utforming av VA-transportsystem
	118	Veiledning for valg av riktige sensorer og måleutstyr i VA-teknikken
	117	Rettigheter til uttak av vann til allmenn vannforsyning



Norsk Vann BA, Vangsvegen 143, 2321 Hamar
Tlf: 62 55 30 30 E-post: post@norsk vann.no
www.norsk vann.no