



DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Sandnes kommune
Postboks 583
4305 SANDNES

Deres ref
FMRO 2016/5344

Vår ref
16/2201-2

Dato
06.07.2017

Svar på henvendelse om reglene om refusjon og utbyggingsavtaler i plan- og bygningsloven

Vi viser til brev fra Fylkesmannen i Rogaland, der de ber oss kommentere en henvendelse fra Sandnes kommune om plan- og bygningslovens (pbl) regler i kapittel 18 om refusjon. Henvendelsen gjelder også lovens regler om utbyggingsavtaler

Innledningsvis bemerker departementet at vi ikke tar stilling til konkrete saker når det ikke dreier seg om klage- eller omgjøringssaker. Vi gir imidlertid generelle merknader til forståelsen av regelverket.

Henvendelsen fra kommunen

Kommunen beskriver det som oppfattes svakheter ved plan- og bygningslovens regler om refusjon, som ikke dekker den private opparbeidingen av offentlig infrastruktur som Sandnes kommune forutsetter. Departementet viser til følgende sitater fra kommunens henvendelse:

"Den praksis Sandnes kommune har fulgt ved gjennomføring av en refusjonsberegning etter reglene i kap 18, er at første utbygger bygger det som kreves etter § 18-1 av egen infrastruktur, i tillegg til at alle rekkefølgekrav i planen skal ivaretas. Rekkefølgekravene inneholder som oftest et krav om at overordnet infrastruktur, som skal betjene hele planområdet, skal på plass før det kan gis tillatelse til å ta i bruk bygninger i planområdet. Første mann ut er altså nokså bundet opp til å bygge store deler av overordnet infrastruktur, for i det hele tatt å få realisert noe som helst. Det er da naturlig at den som påtar seg disse kostnadene skal ha en reell mulighet til å kreve refusjon av de som kommer etter til «dekket bord». Fylkesmannen har gjennom sitt vedtak nå gjort oss oppmerksom på at denne praksisen kommer i konflikt med ordlyden i § 18-6. (våre understrekinger)"

Kommunen anser i henvendelsen at dette gir et riktig og rettferdig resultat. I en klagesak har imidlertid Fylkesmannen lagt til grunn at kommunens praksis er i strid med reglene i plan- og bygningsloven, under henvisning til at grunneiere kun kan være debitorer for én refusjonsenhet.

Kommunen etterspør etter dette en avklaring fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Departementets merknader

Etter plan- og bygningsloven er det to forskjellige måter kommunen og grunneiere/utbyggere kan avklare opparbeiding og kostnadsdeling for infrastruktur som ifølge planen er nødvendig for utbygging.

Det er for det første en lovfestet plikt for en utbygger til å opparbeide enkelte infrastrukturtiltak. Denneplikten følger av plan- og bygningsloven (pbl.) § 18-1, og gjelder offentlig vei samt vann- og avløpsledninger. Tiltakene som skal opparbeides er direkte angitt i bestemmelsen mht. både hvilken infrastruktur som kan kreves, herunder utstrekningen (lengden) og dimensjonene. Kommunen har ikke anledning til å kreve opparbeiding av infrastruktur ut over dette. Grunneiere som oppfyller opparbeidingsplikten i pbl. § 18-1¹ kan fordele utgiftene til denne infrastrukturen på andre grunneiere som drar nytte av infrastrukturen.

Refusjonsplikten gjelder for infrastruktur som gjør debitors tomt *byggeklar*. I dette ligger særlig at debitoren får oppfylt plikten til opparbeiding etter pbl. § 18-1, som ellers ville påhvilt eiendommen. Dette innebærer blant annet at refusjon ikke kan kreves for infrastruktur med større dimensjoner enn det som følger av pbl. § 18-1. Dette følger direkte av pbl. § 18-5 andre ledd.

At tomten blir byggeklar innebærer som nevnt at det ikke gjenstår infrastruktur av samme type for at eiendommen kan bebygges. Det kan ut fra dette bare kreves refusjon for flere refusjonsenheter for en type infrastruktur (vei, vannledninger eller avløpsledninger), siden denne refusjonsenheten jo må gå frem til refusjonsdebitors eiendom.

Annen infrastruktur enn den som er angitt i pbl. § 18-1 kan altså ikke kreves opparbeidet. Det er imidlertid mulig å inngå utbyggingsavtaler mellom kommunen og en utbygger. Slike avtaler er regulert av bestemmelsene i pbl. kapittel 17. Avtalene kan gjelde opparbeiding eller finansiering infrastruktur som ikke kan kreves opparbeidet etter pbl. § 18-1.

Det kan imidlertid ikke kreves refusjon for infrastruktur som ikke er regulert av pbl. kapittel 18.

Det er i pbl. § 17-3 trukket opp grenser for hvilke forpliktelser en utbygger kan påta seg. Infrastrukturen må være *nødvendig for gjennomføringen av planvedtak*, noe som innebærer at infrastrukturen både må være et krav i plan, samt at behovet for infrastrukturen må utløses av byggetiltaket til den private avtaleparten. Avtaleforpliktelsene må videre stå i rimelig forhold til byggeprosjektet. Kommunen kan således ikke uten videre forutsette at en utbygger uten videre skal finansiere eller opparbeide alle krav i planen. Det må foretas en konkret vurdering

¹ Opparbeidingsplikt og refusjon kan også gjelde privat infrastruktur, jf. § 18-2. I denne besvarelsen beskrives kun reglene for offentlig infrastruktur, men reglene er i all hovedsak like.

av om infrastrukturen har en direkte sammenheng med byggetiltaket, og om andelen av infrastrukturen som omfattes av avtalen tilsvarer den belastningen byggetiltaket innebærer. En illustrasjon kan være at avtalen kun kan gjelde vei som tjener eiendommen, og at størrelsen på bidraget skal være et anslag av hvor mye av trafikken på veien som går til og fra eiendommen. Det er videre en forutsetning for å avtale et privat bidrag at det eksisterer et behov for infrastrukturen; nå f.eks. en vei er på plass, kan det ikke lenger avtales private bidrag til veien.

Det er en viss mulighet for å benytte mer skjematiske løsninger, for eksempel ved å avtale kontantbidrag fordelt på eiendommene etter utnyttingsmulighet. Slike anleggsbidrag/ "områdemodeller" må imidlertid også følge prinsippene beskrevet ovenfor.

Avsluttende merknader

Reglene om opparbeidingsplikt, refusjon og utbyggingsavtaler gir relativt vide muligheter for at utbyggere finansierer eller opparbeider infrastruktur. Det er imidlertid ikke mulig med en helt generell overvelting av alle utgifter.

Det kan således tenkes at det er regulert inn infrastruktur som ikke kan kreves dekket, eller eventuelt kun kan kreves betalt eller opparbeidet av noen av grunneierne innenfor planområdet. Eventuelt kan det tenkes at infrastrukturen kun kan kreves opparbeidet for grunneiendommer som først skal bebygges senere.

Det at infrastrukturen ikke kan kreves av private, eller eventuelt kun på et senere tidspunkt, innebærer at kommunen kan få utfordringer med å sikre opparbeiding av infrastruktur. Dette kan selvsagt løses ved at kommunen selv betaler. En annen mulighet er at kommunen inngår avtaler med alle grunneierne med byggeklare tomter før noen får bygget ut. Dette kan være krevende, men det gir kommunen en viss forutberegnelighet, samt en sikkerhet for at infrastrukturen vil bli finansiert eller opparbeidet.

Med hilsen

Ole Molnes (e.f.)
avdelingsdirektør

Knut F Rasmussen
seniorrådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur.