

4.5 Bruk og utvikling av plan- og bygningslovens bygningsdel

Bygningsdelen av plan- og bygningsloven inneholder bestemmelser som blant annet ivaretar selve gjennomføringen av den vedtatte arealbruk. Vurderingene i prosjektet viser at det i fortettingen er behov for bruk av supplerende virkemidler til flere av tvangsmidler i plan- og bygningslovens bygningsdel, som ekspropriasjon og refusjon.

Tvangsmidlene er likevel viktige som grunnlag for å få fram andre løsninger, og som virkemiddel dersom andre løsninger ikke fører fram.

Prosjektet anbefaler ikke at frikjøpsordninger for parkering utvides til andre formål. I stedet anbefales blant annet forsterket bruk av rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtale.

4.5.1 Ekspropriasjon

Innledning

Hjemmelen for ekspropriasjon følger av plan- og bygningslovens §35. Det er en forutsetning for gjennomføring av ekspropriasjon at det foreligger godkjent reguleringsplan eller byggelsesplan, og at ekspropriasjonsvedtak må være fattet innen 10 år etter at planen er kunngjort, jfr plan- og bygningslovens §31 nr 2. Etter 10 år faller derfor kort sagt hele virkemiddelet bort.

Det kan se ut til at den samfunnsmessige utvikling går mot en stadig økende motstand mot å ta i bruk ekspropriasjon som virkemiddel, og ikke minst kan dette være vanskelig i små kommuner.

Ekspropriasjonsadgangen kan representere en betydelig fordel for de private utbyggerne i komplekse prosjekter med mange eiendomsbesittere. For å oppfylle vedtatte intensjoner med hensyn til utbyggingen kan kommunen ved utbygging i privat regi bidra overfor utbygger med å sikre at eiendommer er disponible for utbyggingen (for eksempel ved hjelp av et eget punkt i utbyggingsavtalen). Dette kan enten skje ved frivillig avståelse til utbygger, eller i de tilfeller der eiendomsbesitterne ikke

vil stille eiendommen til disposisjon, ved at kommunen erverver eiendommen gjennom ekspropriasjon og overdrar den til utbygger.

Kommunen vil måtte ta hensyn til tidshorisonen i ekspropriasjonsprosessen slik at det ikke det skapes forsinkelser i forhold til igangsetting og utbygging av øvrig infrastruktur. Slik sett er det viktig at kommunen er tidlig ute og har en langsiktighet i spørsmål knyttet til kjøp av fast eiendom.

Kommunen bør ha en bevisst holdning og strategi til om hele eller deler av aktuelle eiendommer bør erverves, da et slikt eierskap kan gi kommunen adskillig større mulighet, blant annet gjennom en sterk forhandlingsposisjon, til å nå de vedtatte mål for utbyggingen.

Når grunn er avsatt til fornyelsesområde i henhold til plan- og bygningslovens §25 nr 8 kan kommunestyret i henhold til §35 nr 6 samtykke i at et annet rettssubjekt som skal stå for fornyelsen, får ekspropriasjonsrett (jfr også § 44). Dette er derimot en bestemmelse som blir lite aktuell i fortettingssammenheng, sett i lys av fortolkningen om at begrepet fornyelsesområde ikke kan omfatte fortetting, jfr kapittel 4.4.3.

Plan- og bygningslovens §36 gir kommunen anledning til foreta ekspropriasjon for å sikre grunnarealer til ny tettbebyggelse. I følge juridiske innspill til prosjektet, er dette en bestemmelse som synes å være på siden av formålet fortetting og drøftes ikke nærmere.

4.5.2 Refusjonsbestemmelsene

Innledning

Refusjonsbestemmelsene følger av plan- og bygningslovens kap IX §§ 46-58. Den som må opparbeide nødvendige fellesanlegg for vei, vann og avløp, eller fellesareal for flere eiendommer, har full adgang til å kreve økonomisk kompensasjon/refusjon hos andre som også får nytte av tiltakene som opparbeides. Refusjonsbeløpet som kan pålegges den enkelte eiendom, skal være begrenset til den verdiøkning som tiltaket antas å medføre for eiendommen. Refusjon kan kreves både av offentlige og private. Ett av grunnkravene for å kunne kreve refusjon er at det aktuelle strøk er regulert eller omfattet av bebyggelsesplan

Det viser seg derimot at bestemmelsene i praksis har liten betydning. Regelverket er komplisert og ressursbruken ved, og politiske motforestillinger mot, å stille krav overfor dem som "får et gode de ikke har bedt om og ikke har råd til", begrenser i praksis anvendelsen av refusjonsreglene. Unntatt i særskilte situasjoner vil som oftest den enkelte kommune og/eller utbygger foretrekke at andre løsninger og virkemidler blir valgt, eksempelvis utbyggingsavtale. Det er likevel verd å merke seg¹⁷ at refusjonsbestemmelsene har en selvstendig verdi (jfr. NOU 1984:9 side 13):

"Refusjonsordningens nytteverdi må derfor ikke vurderes bare ut fra hvor ofte den faktisk blir anvendt i konkrete utbyggings situasjoner, men også ut fra den verdi reglene har som bakgrunn for de avtaler som kommer i stand"

¹⁷ Se også utførlig omtale av refusjonssystemet i prosjektets underlagsrapport "Alternative metoder for kostnadsfordeling ved opparbeiding, drift og vedlikehold av kommunaltekniske anlegg m.m.", Advokatfirmaet Bjørge og Skaaraas 1999.

Det viser seg da også i praksis at "trussel" om bruk av refusjonsbestemmelsene ofte fører til at det inngås frivillig avtale.

Refusjonsbestemmelsene i fortettingssituasjoner

Ved fortetting/bedre arealutnyttelse og bruk av refusjonsbestemmelsene reises spesielle problemstillinger som virker ytterligere kompliserende på gjennomføringsprosessen sammenlignet med den tradisjonelle utbyggingen¹⁸. De sentrale problemstillinger i denne sammenhengen er:

- Refusjonsberettigede tiltak - begrepet nytteverdi.
- Omforming/komplettering og bruk av refusjon - refusjonspliktig areal.

Et forhold som riktignok ikke er særskilt knyttet til fortetting, men som i stor grad bidrar til å komplisere gjennomføring og bruk av refusjonsreglene er *verdiøkningbegrensningen* og beregning av verdiøkningen (refusjonen kan ikke overstige verdien av den fordel tiltaket representerer for den aktuelle eiendom). Da refusjonsreglene ble gjennomgått og vurdert i et forenklingperspektiv gjennom lovendringen i 1986, foreslo forenklingutvalget at verdistigningsbegrensningen skulle sløyfes. Begrunnelsen for dette var at bare areal som ble byggeklare som følge av tiltaket skulle trekkes inn som refusjonspliktig. Hvis ikke tiltaket var blitt utført, måtte eieren selv ha sørget for å bygge vei, vann og avløp for å få byggetillatelse. Den forpliktelse eieren selv har til å sørge for at tomten blir byggeklar er ikke underlagt noen verdistigningsbegrensning. Under lovbehandlingen ble verdistigningsbegrensningen likevel opprettholdt. Til tross for dette kan det utfra behovet for forenklinger synes riktig å på nytt å vurdere om verdistigningsbegrensningen bør sløyfes.

¹⁸ For mer utførlig omtale vises det til sluttrapporten fra prosjektets jusgruppe.

Refusjonsberettigede tiltak - begrepet nytteverdi

Hvilke tiltak som er refusjonsberettigede er uttømmende regulert i plan- og bygningslovens § 46. Det er veier og ledninger som skal eies og vedlikeholdes av det offentlige som utløser refusjonskrav. Det presiseres også at det kun er private refusjonskrav som er betinget av at tiltaket er pålagt i medhold av §67. Det offentlige vil kunne kreve refusjon uten at tiltaket er pålagt i medhold av §67.

Spørsmålet i forhold til fortetting blir da hvordan det forholder seg feks med utvidelse av vei, omlegging av vei, standardforbedring og utbedring, lekeplasser med mer.

Er veien utelukkende bygget for gjennomkjøring, vil tilstøtende eiendommer ikke ha noe nytte av tiltaket. Dermed oppstår det heller ingen fordel som begrunner refusjon, jfr §46 nr 1. Det vanlige er at det kreves refusjon for nyanlegg. Men særlig aktuelt ved fortetting er bestemmelsen i § 46 nr 1 om at også den som har omlagt eller utvidet godkjent offentlig vei eller anlegg for transport av vann eller avløpsvann kan kreve refusjon. I prinsippet kan det derfor også kreves refusjon når vei legges i ny trasé eller utvides, slik at kjøreveien eller fortauet feks blir bredere. Merk at det i slike tilfeller kun er utvidelsen eller den nye traseen som er refusjonsberettiget. Omlegging og utvidelse av vei og anlegg for øvrig må avgrenses mot vedlikehold og opprustning. Opprustning kan være særlig aktuelt ved fortetting, men vedlikehold og opprustning er altså ikke refusjonsberettigede tiltak. Tvilstilfeller oppstår ved standardforbedringer. Hvis veien fra før er i så dårlig stand at den ikke tilfredsstillende kommunens krav etter § 67, vil istandsetting kunne være refusjonspliktig. Eksempelvis vil kun asfaltering antas å ikke være tilstrekkelig for å utløse refusjon. Gang/ sykkelveier og turveger til friområder vil ikke være refusjonspliktige, dersom det ikke samtidig etableres kjørebane, eller at gangveien vil være tillatt som kjørbare adkomst.

I tillegg til veier er det kun anlegg for selve transporten av vann og avløpsvann som er refusjonsberettiget. Skaaraas viser i den forbindelse til Ot prp nr 57 (1985-86) side 27 for å

påvise at det kun er den del av slike anlegg som har en transportfunksjon som kan tas med. Det er således ikke anledning til å kreve refusjon for renseanlegg og vannforsyningsanlegg.

Offentlige tilskudd – eksempelvis i forbindelse med gjennomføring av større fortettingsprosjekter, for å få utbygger til å utføre større tiltak enn det som kan kreves etter § 67, medfører ikke tap av refusjonskravet.

Også tiltak som skal forbli i privat eie kan være refusjonsberettiget og hjemmelen for dette ligger i § 46 nr 2. Dette gjelder først og fremst fellesarealer. Med fellesareal menes her tiltak som kan pålegges opparbeidet etter § 67a – felles avkjørsel, felles gårds plass eller annet fellesareal for flere eiendommer samt parkbelte langs industristrøk. En forutsetning for at slike arealer skal være refusjonsberettigede er at de er utlagt til dette formålet i reguleringsplan eller bebyggelsesplan.

Opparbeidelse av sandlekeplasser og kvartalslekeplasser samt friområder vil ikke kunne utløse krav om refusjon. Det kan likevel være verd å merke seg at dersom slike arealer reguleres til fellesareal etter § 25 nr. 7 istedenfor til friområde, vil opparbeidelsen kunne utløse refusjonskrav, og kostnadsfordelingen vil være løst. Dette vil kunne være særlig aktuelt i mindre fortettingsprosjekter, eller for eksempel der fortettingsprosjektet er forutsatt organisert i regi av et boligbyggelag/borettslag som driftsmessig kan håndtere denne type forhold. De fleste kommuner vil nok likevel ønske at slike arealer, i den grad de har litt størrelse, reguleres til offentlig friområde.

Bruk av refusjon i omformingsområder - refusjonspliktig areal

Et typisk eksempel på omforming kan være et bynært nærings/industriområde som skal omformes til boligområde. Det kan da være behov for opprustning av eksisterende kommunaltekniske anlegg, eventuelt også nyanlegg av feks vei/veikryss og nyanlegg av lekeplasser og friområder.

Som et utgangspunkt er fullt bebygget eiendom ikke refusjonspliktig.

Et sentralt spørsmål som da reiser seg er hvordan man skal håndtere behovet for kostnadsfordeling/krav om refusjon fra bebygd eiendom som forutsettes å få en annen utnyttelse eller bruk. Det vil fremgå av refusjonsbestemmelsene § 49 at bebygde eiendommer i visse tilfeller likevel skal delta i refusjonen. Det gjelder først og fremst der eiendommen er så stor at den kan fradeles en selvstendig tomt. Det areal som kan fradeles skal da tas med i refusjonen. Merk også koblingen her mot plan- og bygningslovens §67 om at det kan stilles krav om vei, vann og avløp for den utskilte del dersom eiendommen skal bebygges.

Det er viktig her å være oppmerksom på at det kun er byggemuligheten som ikke er utnyttet som det skal betales refusjon for. Refusjon skal altså ikke beregnes for det areal som ut fra utnyttelsesgrad i reguleringsplan er nødvendig for eksisterende bebyggelse. Derimot inngår øvrig areal av eiendommen i refusjonsberegningen.

Påbygg av for eksempel en ekstra etasje innenfor eiendommens tillatte utnyttelsesgrad, eller at det er påregnelig med byggetillatelse for den ekstra etasjen, vil medføre at adgangen til å kreve refusjon faller bort, fordi tiltaket ikke utløser krav om tiltak etter §67. §67 kan kun benyttes ved bebyggelse av tomt.

Bebygd eiendom som ikke kan deles eller bygges ytterligere, vil i utgangspunktet ikke være refusjonspliktig. Er bebyggelsen saneringsmoden, eller av andre grunner har lavere verdi enn verdien av tomten, skal den betraktes som ubebygd, og den går da inn i det refusjonspliktige arealet etter §49.

Dagens refusjonsregler håndterer ikke refusjon fra bebygd areal og synes forøvrig så kompliserte og dermed uhensiktsmessige at de ikke gir partene det nødvendige verktøy. Refusjonsbestemmelsene blir dermed i praksis nærmest uaktuelle i større fortettingsprosjekter.

Oppsummering

Det er et mål for de fleste kommuner å stimulere til økt andel fortetting i privat regi da dette både er samfunnsmessig gunstig og "avlastet" kommunen som kostnadsbærer ved gjennomføringen. Derimot medfører komplikasjonene og ressursinnsatsen ved bruk av refusjon i fortettingssammenheng at de fleste utbyggere, antakeligvis også ved forenklinger av dagens system, vil velge å sette fokus på andre lettere tilgjengelige prosjekter. Ikke minst vil kapitalkostnadene og de kortsiktige krav til inntjening spille en sentral rolle her. De praktiske vurderinger hos aktørene, delvis basert på lovverkets regler for håndtering av prosjektene, bidrar på denne måten til en redusert måloppnåelse for fortettingen.

Det kan være grunn til å spørre om man bør erkjenne at "løsningene" for å håndtere økonomien og kostnadsfordelingen i fortettingen bør søkes annet steds en i refusjonsreglene. Det er åpenbart at gjennomføring av ulike fortettingsprosjekter krever en viss smidighet og evne til "justeringer" innenfor det spillerom som følger av plan- og bygningsloven.

Rent konkret vil nye og gode løsninger knyttet til økt bruk av utbyggingsavtaler feks i samspill med strategiske kjøp av fast eiendom kunne hjelpe kommunene til en større grad av måloppnåelse i fortettingen. Dette fordi både utbyggingsavtale og strategiske kjøp av fast eiendom i praksis synes å være to av de mest sentrale sukséskriterier for en vellykket fortetting.

Prosjektet er av den oppfatning at man som første prioritet bør søke å tone ned innsatsen noe med hensyn til forbedringer/forenklinger av refusjonsbestemmelsene, og heller søke løsninger som direkte og indirekte stimulerer til bruk av frivillige avtaler. Også jordskifte vil kunne være et alternativ.

Prosjektet erkjenner likevel at refusjonsbestemmelsene kan ha en verdi som bakgrunn og "trussel" for de avtaler som kommer i stand. Det erkjennes også at refusjonssystemet kan være et mulig virkemiddel i områder med villahagefortetting der det skjer relativt enkle utbygginger over tid.

Forslag til forbedring av dagens refusjonssystem kan være å la samtlige tiltak som inngår i godkjent reguleringsplan (dvs de tiltak som er nødvendig for å gjøre området byggeklart) omfattes av refusjonskravet. Dette vil likevel måtte være gjenstand for en mer dyptgående juridisk vurdering og drøfting før det kan trekkes entydige konklusjoner.

4.5.3 Frikjøpsordninger til andre formål enn parkering

Innledning

Det har i enkelte sammenhenger vært foreslått at det ved utbygging og fortetting burde vært etablert frikjøpsordninger til andre formål enn parkering, dvs frikjøp fra etablering av lekeplasser opparbeidede grøntområder med mer. Utgangspunktet for forslaget er den anledning som kommunen har til å etablere frikjøpsordninger for parkering gjennom vedtekt etter plan- og bygningslovens § 69, nr 4. Denne ordningen har igjen sin bakgrunn i at det fra tid til annen ikke er mulig å tilfredsstillere kravene om minimum antall parkeringsplasser på egen grunn. Dersom utbygger da ikke kunne oppnådd dispensasjon ville alternativet vært å oppgi eller endre byggeprosjektet. Gjennom vedtekten får kommunen en anledning til å godkjenne prosjektet mot at byggherren innbetaler et beløp pr manglende plass. Beløpet betales til kommunen og skal benyttes til bygging av parkeringsanlegg.

Frikjøpsordningen kan gjøres gjeldende for deler av kommunen og satsene kan differensieres. Det er likevel verd å merke seg at det antall plasser som byggherren må frikjøpe refererer seg enten til definerte krav som følger av reguleringsplanens krav til parkeringsplasser, eller til dispensasjon fra vedtekten eller planen. Det er altså det antall plasser som fremgår av reguleringsplanens krav eller dispensasjonen som gir "normen" for hvor mange plasser som eventuelt kan frikjøpes. Parkeringsplasser opparbeidet med innbetalte midler blir offentlige. Det vil si at den enkelte byggherre ikke får enerett til de plasser han betaler for.

Frikjøp til andre formål

I utgangspunktet kan det synes som en mulig løsning å utvide frikjøpsordningen til også å gjelde andre formål enn parkeringsplasser. Dersom dette synes riktig, kan det eventuelt gjøres ved å endre plan- og bygningslovens §69 nr 4 som gir hjemmel for dagens frikjøpsordning som er uttrykkelig begrenset til parkering.

Dersom kommunen feks har et overordnet mål – eller en norm – for etablering av et gitt antall kvadratmeter lekeplass for hver boenhet på egen grunn, kan en tenke seg en løsning der kommunen fritar fra forpliktelsen mot at det innbetales et beløp for etablering av slike lekeplasser annet steds.

Her er det likevel en klar forskjell mellom parkering og lekeplasser og grøntområder generelt. Lekeplasser og grøntområder er svært viktige for kvaliteten i området, både de rent fysiske kvalitetene på utbyggingen, og direkte for bokvaliteten i området. Beboerne får i liten grad sine bokvaliteter forringet om parkeringsplassen er frikjøpt og dermed ligger et annet sted. Noe annet er det om friarealet er frikjøpt og ligger et annet sted. Da vil området pr definisjon uansett mangle en viktig kvalitet, særlig for barna.

Ved utforming av et fortettingsprosjekt er det helt sentralt at det er de planfaglige kriterier som skal danne utgangspunktet og som skal legges til grunn for etablering og omfang av friområder og lekeplasser. En løsning der man tillater at det i tillegg til de planfaglige vurderinger kan foretas en økonomisk "tilleggsvurdering" som gir som konklusjon at friarealer og lekeplasser kan etableres annet sted, kan vanskelig sies å være i samsvar med de overordnede hensyn til barns oppvekstmiljø og bokvalitetene i området.

Dette hensynet er for øvrig vurdert som så viktig at det også er innarbeidet i PBL §2: "Ved planlegging etter loven her skal det legges spesielt til rette for å sikre barn gode oppvekstvilkår."

Det er også verd å merke seg at frikjøp ikke innebærer annet enn et privat tilskudd til en

fremtidig opparbeidelse i offentlig regi. Det vil derfor bero på offentlige bevilgninger når og hvorledes de anlegg som er frikjøpt skal etableres. Det kommer dermed også inn et element av usikkerhet med hensyn til når friområder og lekeplasser i tilknytning til et fortetningsprosjekt kan etableres, dersom det gjennomføres en frikjøpsordning for dette.

Et annet moment som taler for at man ikke skal benytte frikjøpsordning, er effekten av selve frikjøpet på tomteprisen. Konsekvensen av en frikjøpsordning vil være at beløpet fra utbyggers side belastes tomteprisen og/eller boenhetene, og dette uten at området i seg selv får tilført de forutsatte og nødvendig kvaliteter.

Oppsummering

Prosjektet har konkludert med at gjennomføring av en frikjøpsordning for andre formål, analogt med frikjøpsordningen for parkeringsplasser, ikke vil ta tilstrekkelig hensyn til de overordnede mål om hensynet til barns oppvekstmiljø og bokvalitete. Gitt disse konsekvensene kan en frikjøpsordning for grøntområder, og andre formål, være i strid med rikspolitiske retningslinjer for barn- og unges oppvekstvilkår.

Det vil derfor være naturlig at friarealer og lekeplasser som etter en planfaglig vurdering bør etableres i området, eller i tilstøtende områder, bør reguleres til formålet dersom det er tale om nyetablering. Eventuelt, dersom reduserte kvalitetskrav aksepteres, bør dette komme til uttrykk i reguleringsplanen.

Selve opparbeidelsestidspunktet kan sikres gjennom bruk av rekkefølgebestemmelser (eventuelt sammen med utbyggingsavtale) for eksempel koblet til igangsetting (eller innflytting) av fortetningsprosjektet. Dersom det kun er tale om opprustning av eksisterende arealer i eller i nærheten av området vil en rekkefølgebestemmelse koblet til igangsetting (eller innflytting) av fortetningsprosjektet være tilstrekkelig. Man vil da ha sikret at for eksempel grøntområder (eller andre tiltak) er opparbeidet når utbygging er gjennomført og beboerne skal flytte inn.

4.5.4 Hjemmel til kommunal overtakelse av restarealer

I prosjektet har det vært foreslått å vurdere en ordning der kommunen gjennom bestemmelser i plan- og bygningsloven gis anledning/hjemmel til direkte å overta restarealer innenfor reguleringsplanens avgrensning, analogt med de gjeldende bestemmelser i plan- og bygningslovens §67 nr. 4 (veier og ledningsanlegg).

Det bemerkes at det har vært drøftet om forslaget skulle omfatte all grunn, dvs også friluftsområder, bla fordi det viser seg at det er noe ulik praksis i kommunene med hensyn til bruk av reguleringsformålene friområde og friluftsområde (enkelte kommuner regulerer større sammenhengende grøntområder til friområde og uten at arealene opparbeides). Prosjektet har likevel konkludert med at forslaget til tross for denne ulike praksisen ikke bør omfatte friluftsområdene, og at det slik sett ikke er aktuelt å drøfte noen "automatikk" i forhold til en hjemmel for kommunen til å overta friluftsområdene.

Bakgrunn

Et utbyggingsprosjekt er ikke slutført før alle tiltak er opparbeidet og kommunen har overtatt den grunn og anlegg som kommunen i henhold til lovverket og/eller utbyggingsavtale skal eie. I henhold til plan- og bygningslovens § 67 nr 4 plikter kommunen å overta vedlikeholdet av vei, hovedavløpsledning og hovedvannledning fra det tidspunkt anlegget er ferdig og godkjent.

Det vil ofte være i de fremtidige beboernes interesse at også de restarealer som ligger utenfor plan- og bygningslovens bestemmelser, dvs øvrige restarealer i form av for eksempel øvrig veigrunn, friområder og naturvernområder, overdras til kommunen når utbyggingen er ferdigstilt. Dette kan gjøres ved hjelp av utbyggingsavtale, og det kan avtales at arealene/anleggene forutsettes overskjøttet kommunen når anleggene er godkjent. Kommunen er videre i posisjon til å stille krav i utbyggingsavtale om at den skal overta slike restarealer

vederlagsfritt og uten heftelser til full eiendomsrett.

Det har fra enkelte hold vært hevdet at en slik bestemmelse i en utbyggingsavtale har karakter av å være en annektering av eiendom fra kommunens side. Begrunnelsen for at dette ikke er åpenbart urimelig er at utbygger (dersom utbygger og grunneier ikke er samme person/selskap) normalt vil ha løst ut den opprinnelige grunneier gjennom egen kjøpsavtale/opsjonsavtale og at utbygger deretter får "refundert" kostnadene til sitt samlede eiendoms kjøp over tomteprisen. Dersom kommunen skulle betalt vederlag for disse arealene når utbyggingen er ferdig vil utbygger i teorien få betalt "to ganger" for det samme arealet. Analogt overtar kommunen i dag etter plan- og bygningslovens bestemmelser all veigrunn vederlagsfritt. Tankegangen her er den samme - utbygger har "fått refundert" sine samlede kostnader til grunn og opparbeidelse over tomteprisen/leilighetsprisen. Det følger av dette at det må forutsettes at utbygger har gjort opp med grunneier for det totale arealet.

Utvidelse av bestemmelsene i plan- og bygningsloven

Den begrunnelsen som ligger til grunn for at kommunen bør overta friområder ved hjelp av utbyggingsavtale, kan også legges til grunn for et forslag om å innarbeide en lovbestemmelse som gir adgang til å overta øvrige restarealer vederlagsfritt i henhold til plan- og bygningsloven.

En eventuell ny lovhjemmel til kommunal overtakelse av friområder innenfor planens avgrensning, vil i de aller fleste tilfeller være i de fremtidige beboeres interesse og kan bidra til å skape den nødvendige "ro" i et område. Spørsmålet her blir derfor heller hvilke argumenter som eventuelt taler mot en slik ordning.

Selv med dagens regler vil ofte spørsmålet om omfanget av friområder være gjenstand for konflikter i reguleringssakene. Ofte vil utbygger ha en selvstendig økonomisk interesse i å få økt utnyttelsen og dermed redusere omfan-

get av grøntarealene – konflikten står om å "farge planens grønne arealer gule"

Dersom man tenker seg en løsning der kommunen i henhold til plan og bygningsloven kan overta friområder vederlagsfritt analogt med gjeldende § 67 nr 4, vil man risikere at det i reguleringssakene oppstår en ytterligere tilspisset kamp om å minimalisere omfanget av slike arealer med tanke på den fremtidige overtakelse.

Både i spørsmålet om omfanget av byggeområder innenfor planen og i spørsmålet om selve planens avgrensning, er det viktig at det legges planfaglige kriterier til grunn for de løsninger som blir valgt. Innføring av en lovbestemmelse som foreslått vil kunne forsterke den nevnte konflikten i betydelig grad og i praksis spesielt i forhold til planens avgrensning. I et tenkt tilfelle vil en utbygger med en slik lovbestemmelse ha en betydelig interesse i at viktige grøntdrag med mer tas ut av planen når de ellers utfra en planfaglig vurdering nettopp bør omfattes av planen. På den annen side vil det kunne tenkes tilfeller der kommunen gjennom en slik bestemmelse fristes til å "tilegne" seg arealer gjennom reguleringen. I praksis vil man i en del enkeltsaker derfor kunne oppleve at de planfaglige kriterier blir skadelidende fordi det bringes inn og vektlegges andre vesentlige momenter i saken. Risikoen for at en slik lovbestemmelse indirekte vil påvirke planutformingene synes derfor å være til stede i betydelig grad.

Det synes vanskelig å utforme en slik bestemmelse slik at den skiller mellom de store og små utbyggingsaker, og uten å omfatte de planer som utelukkende har til hensikt å regulere arealer til friområde. Tatt i betraktning at en lovbestemmelse som foreslått sannsynligvis vil måtte gjelde alle nye reguleringsplaner med friområder, blir konsekvensen av forslaget relativt vidtrekkende. En ting er å gjøre dette ved hjelp av en fravikelig hovedregel for utbyggingsavtale (som kommunen har frihet til i henhold til dagens regler) – noe helt annet er det å lovfeste en slik løsning.

Det må antas å være mer i tråd med de boligpolitiske og utbyggingspolitiske mål at slik overtakelse "prioriteres" til å gjelde i de saker

der kommunen har reelle behov for å ivareta en tilfredsstillende gjennomføring av planen. Det kan vanskelig sees andre løsninger enn at dette da bør skje gjennom bruk av utbyggingsavtale.

Problemstillingen forsterkes ytterligere ved at det er tale om vederlagsfri overdragelse. Dette vil ved første øyekast kunne oppfattes som et paradoks i forhold til rettspraksis i ekspropriasjonslovgivningen. Spesielt i fortettingsprosjekter vil retten svært ofte legge parkprinsippet til grunn, og verdsette friområder som byggegrunn. Dette taler i utgangspunktet relativt klart mot en lovbestemt adgang til vederlagsfri overdragelse av friområder. Det minnes likevel om at det forutsettes at utbygger har gjort opp de erstatningsmessige forholdene med grunneier, og at utbygger får refundert sine kostnader til det samlede grunnkjøp over tomteprisen.

Oppsummering

Spørsmålet om en lovbestemt anledning for kommunen til å overta friområder vederlagsfritt er vanskelig, ikke minst fordi forslaget i mange tilfeller vil være til fordel for fremtidige beboere innen planområdet, samtidig som

gjennomføring av forslaget kan ha utilsiktede sidevirkninger.

Det er erkjent og akseptert at utbyggingsavtalene kan inneholde forpliktelser som isolert sett "går lenger" enn det som følger av plan- og bygningslovens bestemmelser, forutsatt at avtalen etter en helhetsvurdering innenfor rammen av gjeldende rett må ansees gyldig, og forutsatt at avtalen bidrar til å fremme boligpolitiske og utbyggingspolitiske formål. Det kan derfor ikke være noe til hinder for at kommunen ved hjelp av utbyggingsavtale kan overta friområder vederlagsfritt forutsatt at avtalen som helhet oppfyller de nevnte forutsetninger.

Å lovregulere en slik kommunal overtakelse av friområder blir derimot noe helt annet, og reiser problemstillinger som er relatert til ekspropriasjonsretten og målet om at det i størst mulig grad er de planfaglige kriterier og politiske prioriteringer som bør legges til grunn ved utarbeidelse av reguleringsplan.

På denne bakgrunn anbefaler prosjektet at det ikke innføres en lovbestemmelse som gir kommunen adgang til å overta friområder vederlagsfritt analogt med bestemmelsene i plan- og bygningslovens § 67 nr. 4.