

Rekkefølgekrav i reguleringsplan – hvor langt kan kommunen gå?

*Betydningen av nødvendighetskravet i plan- og
bygningsloven § 12-7 nr. 10*

Kandidatnummer: 106

Antall ord: 14 998



JUS399 Masteroppgave
Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

10. mai 2022

Innholdsfortegnelse

1	Innledning	3
1.1	Presentasjon av tema og problemstilling	3
1.2	Aktualitet – kommuners bruk av rekkefølgekrav	4
1.2.1	Kommuners behov for at infrastrukturen sikres	4
1.2.2	Mortensrud-saken og Entra-saken	5
1.3	Avgrensning	7
1.4	Rettskildebildet og metodespørsmål	8
1.4.1	Generelt om rettskildebildet	8
1.4.2	Forvaltningspraksis – nærmere om uttalelser fra Sivilombudet og KDD	9
2	Plansystemet i Norge – rekkefølgebestemmelsens plassering	11
2.1	Innledning	11
2.2	Plansystem og planhierarki	11
2.3	Reguleringsbestemmelser og rekkefølgekrav	13
2.3.1	Hva er reguleringsbestemmelser og rekkefølgekrav?	13
2.3.2	Rekkefølgekravets funksjon og virkning	14
3	Adgangen til å vedta rekkefølgekrav etter pbl. § 12-7 nr. 10	16
3.1	Historisk utgangspunkt for det rettslige grunnlaget til å vedta rekkefølgekrav i reguleringsplan	16
3.2	Rettslige skranke for adgangen til å oppstille rekkefølgekrav i reguleringsplan	17
3.2.1	Rettslig grunnlag – § 12-7 nr. 10	17
3.2.2	Rekkefølgekravets overordnede skranke – «nødvendig utstrekning»	18
3.2.3	Formålet bak § 12-7 nr. 10 som skranke for rekkefølgebestemmelsens rekkevidde	20
3.2.4	Myndighetsmisbrukslæren som skranke for om rekkefølgekravet er i tråd med loven	22
4	Det nærmere innhold i kommunens adgang utviklet gjennom lov, rettspraksis og forvaltningspraksis	24
4.1	Kort om fremstillingen videre	24
4.2	Utviklingen av og innholdet i kommunens vurdering av hva som er et akseptabelt rekkefølgekrav	24

4.2.1	Rekkefølgekravet må ha den nødvendige tilknytningen til både tiltak og område	24
4.2.2	Vurderingen av hva som er et nødvendig rekkefølgekrav er dynamisk og må vurderes konkret ut fra det enkelte område	26
4.2.3	Adgangen til å vektlegge «sumvirkninger» i vurderingen av om det er et reelt behov for rekkefølgekrav	28
4.3	Kan rekkefølgekravet ha virkning utenfor planområdet?	30
4.3.1	Utvidelsen av rammene for rekkefølgekrav i pbl-1985	30
4.3.2	Kan det stilles krav til tiltak innenfor planområdet, basert på hensyn utenfor planområdet?	31
4.3.3	Hva omfattes av ordlyden «område» etter § 12-7 nr. 10?	32
4.3.4	Rettspraksis og forvaltningspraksis om rekkefølgekravets virkning utenfor planområdet	33
4.4	Plan- og bygningsloven av 2008	36
4.4.1	Fremstillingen videre	36
4.4.2	Lovens bærende formål tilsier at § 12-7 nr. 10 gir kommunen vid adgang til å vedta rekkefølgekrav	36
4.4.3	Et rekkefølgekrav må bygge på et saklig begrunnet behov	38
4.4.4	Kan det saklige behovet begrunnes i samfunnsmessige synspunkter?	39
4.4.5	Det må være en tilstrekkelig nær sammenheng mellom rekkefølgekravet og utbyggingsprosjektet	41
4.5	Kan forståelse av reglene om utbyggingsavtaler tas til inntekt for tolkning av regelen om rekkefølgekrav?	42
5	Sammenfatning – hvor langt kan kommunen gå?	45
5.1	Hva har analysen gitt svar på?	45
5.2	Hvor åpen er rettstilstanden for § 12-7 nr. 10 i dag?	46
	Kilderegister	48

1 Innledning

1.1 Presentasjon av tema og problemstilling

Tema for denne masteroppgaven er kommunens adgang til å vedta rekkefølgekrav i reguleringsplaner.

Kommunen kan etter plan- og bygningsloven § 12-7 oppstille spesielle typer reguleringsbestemmelser gjennom en reguleringsplan.¹ Rekkefølgekrav er en av de ulike typer forhold det kan fremsettes reguleringsbestemmelser om, og kommunens kompetansegrunnlag for å vedta rekkefølgekrav er hjemlet i § 12-7 nr. 10. Bestemmelsen lyder som følger:

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

(...)

10. 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.»

Når det vedtas rekkefølgekrav i reguleringsplaner stilles det rettslige krav og/eller skranker på tiltak som må være innfridd for at et utbyggingsprosjekt innenfor planområdet kan realiseres. I tråd med den velstandsutviklingen samfunnet har hatt fra etterkrigstida og frem til i dag, har kravene som stilles til en forsvarlig infrastruktur med videre, økt betraktelig. Befolkningsvekst, sentrumsfortetting, økt allmenn husholdningsvelstand med påfølgende større forbruk og avfallsmengder samt klimaendringer er bare noen av de forhold som for hvert tiår utløser større og større krav til en mer kompleks infrastruktur. For å sikre en proporsjonal utbygging er kommunen tildelt kompetanse til å oppstille rekkefølgekrav gjennom reguleringsbestemmelser slik at nødvendig infrastruktur blir sikret opparbeidet i takt med ny utbygging.² Kommunene som planmyndighet skal på best mulig måte imøtekomme

¹ Lov 27. juni 2008 nr. 71 (plan- og bygningsloven – pbl.).

² Tilsvarende Pedersen mfl. (2018) s. 339.

private initiativtakere samtidig som de skal sikre en forsvarlig offentlig infrastruktur og et tjenestetilbud som gagnar alle. Det må likevel settes en grense for hvor langt kommunen kan gå i å oppstille rekkefølgekrav.

Formålet med denne oppgaven er derfor å belyse og kartlegge hvor denne grensen faktisk går. Hvilke rettslige skranker må kommunen forholde seg til for at rekkefølgekravene skal være i tråd med plan- og bygningsloven? Denne oppgaven vil nærmere omhandle i hvilken grad nødvendighetskravet etter pbl. § 12-7 nr. 10 begrenser kommunens adgang til å vedta rekkefølgekrav i reguleringsplaner. En sentral underproblemstilling vil være hvilken saklig sammenheng § 12-7 nr. 10 oppstiller mellom rekkefølgekravet og det konkrete tiltaket.

Oppgaven er delt inn i fem kapitler. I oppgavens del 1 gjør jeg rede for hvorfor den valgte problemstillingen er særlig aktuell, presenterer de nødvendige avgrensinger samt viser hvilken metode som ligger til grunn for analysen. Kap. 2 gir en kort oversikt over plansystemet i Norge og synliggjør hvor og hvordan rekkefølgekrav gjør seg gjeldende. Kap. 3 presenterer den rettslige adgangen til å fastsette rekkefølgekrav. Oppgavens hoveddel, kap. 4, drøfter nærmere innholdet i kommunens adgang til å vedta rekkefølgekrav. Avslutningsvis vil kap. 5 sammenfatte oppgavens funn og konkludere med hvilken kompetanse som følger av § 12-7 nr. 10, samt slå fast status for hvor åpen rettstilstanden for rekkefølgekrav er pr. i dag.

1.2 Aktualitet – kommuners bruk av rekkefølgekrav

1.2.1 Kommuners behov for at infrastrukturen sikres

De moderne krav til infrastruktur og tjenestetilbud er ikke uten kostnad og særlig byggekostnader har vært sterkt økende de siste årene. Gjennom å fastsette rekkefølgekrav i reguleringsplan kan kommunen som nevnt ovenfor sikre seg at utbyggere bidrar til finansiering av denne infrastrukturen.³ I rapport om kommunens tilrettelegging for boligbygging fra 2014 kommer det frem at over 90 prosent av de spurte kommunene har som hovedbegrunnelse for bruk av rekkefølgekrav at det da sikres at utbyggerne bidrar til å finansiere infrastrukturen.⁴ Det faktum at kommunene aktivt bruker rekkefølgekrav for å sikre

³ Pedersen mfl. del 2 (2018) s. 537 og NIBR-rapport 2014:13 s. 13.

⁴ NIBR-rapport 2014:13 s. 13.

at utbyggerne bekoster store deler av infrastrukturkostnadene kan oppleves skjevfordelt og urettferdig for utbygger. Enkelte har tatt til orde for at kommunenes praksis for bruk av rekkefølgekrav og utbyggingsavtaler i realiteten fremstår som en uhjemlet «utbyggingsskatt».⁵ Ved å skyve store utgiftsposter for sikring av infrastruktur over på utbyggerne, risikerer man at disse ekstrakostnadene pålegges boligkjøper og dermed utløser høyere boligpriser. Dersom kommunen går skjønnsmessig for langt, utfordres et grunnleggende prinsipp om at boligkjøper ikke skal bli «sittende igjen med regningen for de tiltak som i prinsippet skal betales med kommunens skatteinntekter».⁶

Problemstillingen om hvor langt kommunens adgang til å vedta rekkefølgekrav i reguleringsplaner ble særlig satt i fokus etter at Oslo kommune vedtok to reguleringsplaner med omstridte rekkefølgekrav i 2016 og 2017. Henholdsvis for Tullinkvartalet i Oslo sentrum i 2017 og Jordstjerneveien, Mortensrud i 2016. Mortensrud-saken ble til slutt fremmet for Høyesterett, mens saken om Tullinkvartalet ble ikke tillatt fremmet for Høyesterett og Borgarting lagmannsrett sin dom fra januar 2021 ble dermed rettskraftig.⁷

I denne oppgaven vil disse sakene gjennomgående bli bruk for å tolke de ulike underproblemstillingene, men også for å illustrere poenger. Jeg vil nå presentere de to sakene, vise hvorfor de er svært relevante for oppgavens problemstilling og redegjøre for hvilket resultat lagmannsretten og Høyesterett kom frem til.

1.2.2 Mortensrud-saken og Entra-saken

I Mortensrud-saken hadde bystyret i Oslo kommune i 2016, med hjemmel i pbl. § 12-7 nr. 10, vedtatt et rekkefølgekrav i reguleringsplanen om oppgradering av en turvei i nærheten av planområdet. Det skulle bygges ut en større boligblokk i et område med eksisterende boligblokker, og turveien lå i boligområdets nærliggende skogområde. Vedtaket ble påklaget, men stadfestet av Statsforvalteren i Oslo og Akershus. Høyesterett kom med et flertall på 3-2 frem til at statsforvalterens vedtak var ugyldig grunnet i at det bygget på uriktig lovtolkning. Flertallet kom til at rekkefølgebestemmelsen slik den fremkommer av § 12-7 nr. 10 skal

⁵ Korsrud og Evjenth (2018).

⁶ Ot.prp.nr.22 (2004-2005) s. 7.

⁷ HR-2021-953-A (Mortensrud) heretter omtalt som Mortensrud-saken eller Mortensrud-dommen; LB-2019-135154 (Tullinkvartalet/Entra-saken) heretter omtalt Entra-saken; HR-2021-1142-U.

tolkes slik at for de tilfeller det ikke er naturlig at kommunen selv har til hensikt å utføre tiltaket, kan det bare oppstilles rekkefølgekrav for å dekke reelle behov som utløses eller forsterkes av den aktuelle utbyggingen, eller for å avhjelpe eventuelle ulemper som utbyggingen medfører. I vurderingen av om det er et reelt behov som dekkes, fremhevet flertallet at det måtte være en relevant og nær sammenheng mellom tiltaket det stilles krav om og utbyggingsprosjektet. Flertallet la til grunn at § 12-7 nr. 10 måtte forstås slik at det ikke foreligger noen adgang til å oppstille rekkefølgekrav i reguleringsplan for å ivareta mer generelle behov og målsettinger. Det dissenterende mindretallet kom derimot til at statsforvalterens vedtak måtte anses gyldig og at anken måtte forkastes. Mindretallet la til grunn at kommunen ikke hadde benyttet § 12-7 nr. 10 til å tvinge utbygger til å bekoste tiltak som dekket mer generelle behov og målsettinger og at de ikke kunne overprøve den konkrete vurderingen av vedtaket ettersom det primært ville bero på politiske og faglige vurderinger som er unntatt domstolskontroll – det frie skjønnet. De fant at grensen for det frie skjønnet – myndighetsmisbrukslæren – ikke var overtrådt.⁸

Ettersom flertallet fant statsforvalterens vedtak ugyldig, ble lagmannsrettens dom opphevet og saken sendt tilbake til statsforvalteren for ny behandling. Den 23. desember 2021 fattet statsforvalteren nytt vedtak om at bystyrets vedtak fra 2016 skulle stadfestes.⁹ Statsforvalteren kom i det nye vedtaket til at kommunen hadde fulgt de føringer om lovforståelsen av § 12-7 nr. 10 som fulgte av Høyesteretts dom og la til grunn at kommunens vurdering av om det forelå et reelt behov for oppgradering og opparbeiding av turveien var tilfredsstillende sett opp mot lovens skranker. Det nye vedtaket synliggjorde at kommunen hadde lagt vekt på at den totale belastning i området ble endret og at utbyggingen i seg selv reduserte mulighetene for friluftsliv. Statsforvalterens nye vedtak gir derfor grunnlag for å stille spørsmål om rekkevidden av Høyesterett sin avgjørelse, noe også denne oppgaven belyser.

I Entra-saken hadde kommunen med hjemmel i § 12-7 nr. 10 vedtatt to rekkefølgekrav i detaljereguleringsplanen. Det ene knyttet til et gate- og trikketiltak i en gate som gikk forbi kvartalet og det andre var et sykkeltiltak som gjaldt kontantbidrag til opparbeiding av sykkelsti 250 til 550 meter fra kvartalet. Det ble etter vedtaket inngått utbyggingsavtale med utbygger om kontantbidrag til delfinansiering av de to rekkefølgekravene. Utbygger gikk til

⁸ Mer om myndighetsmisbrukslæren under pkt. 3.2.4

⁹ Nytt vedtak, sak 2019/5534, Statsforvalteren i Oslo og Viken.

sak om at reguleringsplanen var ugyldig for det forhold at rekkefølgekravene gjaldt utenfor planområdet, samt at utbyggingsavtalen ikke var i tråd med § 17-3 og dermed ugyldig. Lagmannsretten kom til at kommunen hadde adgang til å se til sumvirkninger for økt utnyttelsesgrad av området og ikke bare for det gjeldende utbyggingsområdet i detaljereguleringsplanen. Det ble lagt til grunn at det forelå en saklig sammenheng mellom utbygging og de tiltak det ble stilt krav om. Utbyggingen ville utløse et større behov for kapasiteten til kollektivtilbudet og utløste i tillegg et behov for å legge bedre til rette for gående og syklende. Basert på en konkret vurdering fant ikke retten grunnlag for å kjenne reguleringsplanen ugyldig selv om rekkefølgekravene strakte seg utenfor planområdet.

Utbygger anket saken til Høyesterett, men Høyesteretts ankeutvalg fant ikke grunnlag for å oppheve lagmannsrettens dom og avviste anken¹⁰. I tråd med alminnelig juridisk metode kan man derfor tillegge lagmannsrettsavgjørelsen generelt noe mer vekt ettersom den er vurdert av Høyesteretts ankeutvalg. Saken vil i denne oppgaven hovedsakelig bli benyttet til illustrasjon av poenger.

1.3 Avgrensning

Problemstillingen i denne oppgaven er avgrenset til å omfatte rekkefølgekrav oppstilt gjennom *reguleringsplaner*. Selv om det blant annet vil bli vist til reglene for rekkefølgekrav i kommuneplaner, vil disse reglene kun bli benyttet som tolkningsfaktor av regelen for reguleringsplaner. Kommunene sin bruk av rekkefølgekrav henger også naturlig sammen med adgangen til å inngå utbyggingsavtaler mellom kommune og utbygger, jf. pbl. kap. 17.¹¹

Reglene om utbyggingsavtaler vil kun benyttes til spørsmål om tolkning av rekkefølgebestemmelsen og det avgrenses mot nærmere behandling av reglene om utbyggingsavtaler et kap. 17. Videre vil det ved konstatering av kompetanseoverskridelse fra kommunen sin side, ved å vedta rekkefølgekrav som går utenfor lovens ramme, bli spørsmål om rekkefølgekravet og dermed også reguleringsplanen er ugyldig. Den ulovfestede vilkårlæren, reglene om hva som medfører at en reguleringsplan er ugyldig og virkningen av

¹⁰ HR-2021-1142-U.

¹¹ Nærmere om forholdet mellom rekkefølgekrav og utbyggingsavtaler under pkt. 2.3.2. Utførlig i Pedersen mfl. del 2 (2018) s. 534-538.

ugyldigheten samt eventuelle erstatningsregler, vil ikke bli nærmere behandlet i denne oppgaven.¹²

Rekkefølgekrav i reguleringsplaner må være oppfylt i sin helhet for at utbygging av det området rekkefølgekravet har virkning for skal kunne skje.¹³ Alternativet vil være at det gis dispensasjon fra rekkefølgekravet etter reglene i pbl. kap. 19 slik at bygging kan starte før rekkefølgekravet er oppfylt.¹⁴ Oppgaven avgrenses mot behandling av muligheten til å dispensere fra kravet til rekkefølgekrav.

Departementet har videre gitt uttrykk for at det også må gå en grense for i hvor lang tid kommunen kan binde arealer gjennom rekkefølgekrav. Det må «være en forutsetning at de forhold som begrunner utsettelse av planens gjennomføring, faktisk og rettslig kan og vil bli gjennomført innen rimelig tid, jf. 10-årsfristen for ekspropriasjon i plan- og bygningsloven § 16-2 (1)».¹⁵ Oppgaven avgrenses også mot en nærmere klargjøring av tidsbegrensningen til rekkefølgekrav.

1.4 Rettskildebildet og metodespørsmål

1.4.1 Generelt om rettskildebildet

Rettskildebildet hva gjelder § 12-7 bærer preg av lovtekst med en vid ordlyd som er svært skjønnsmessig og forarbeidene forsterker dette inntrykket ytterligere med generaliserte uttalelser. Noen av lovens formuleringer åpner for at det kan være problematisk å avgjøre om lovens vilkår kan prøves fullt ut av domstolene, eller om enkelte vilkår baserer seg på forvaltningens politiske og faglige vurderinger. Domstolene kan uansett alltid prøve rettsanvendelsen og saksbehandlingen, men ikke alltid den konkrete vurderingen som i loven kan være lagt til forvaltningen – også kalt «det frie skjønn». I saker som angår forvaltningens kompetanse må domstolen likevel alltid prøve om avgjørelsen er vilkårlig,

¹² Vilkårslæren er et sedvanebasert rettsgrunnlag som gir forvaltningen en rett til å «stille vilkår som har saklig sammenheng med avgjørelsen, og som ikke er uforholdsmessig tyngende», jf. NOU 2019:5 s. 545. Læren er også flere ganger bekreftet av Høyesterett. Se f.eks. Rt-2008-1110 avsnitt 22. Utførlig om temaet, se bl.a. Eckhoff og Smith (2018) s.415 flg. og Graver (2019) s. 282 flg.

¹³ Se pkt. 2.3.

¹⁴ Kommunal- og moderniseringsdepartementet legger også dette til grunn i sin tolkningsuttalelse om § 12-7 nr. 10 i sak 15/3677-2 (KMD).

¹⁵ Reguleringsplanveileder (2018) pkt. 6.5.10 s. 135.

basert på usaklige forskjellsbehandling, bygget på utenforliggende hensyn eller er grovt urimelig.¹⁶ Hovedoppgaven gjennom min videre analyse er å klarlegge grensen for kommunen sin kompetanse til å vedta rekkefølgekrav.

Relevant høyesterettspraksis angående rekkefølgekrav har i lengre tid vært fraværende frem til Mortensrud-saken. Det er likevel begrenset hvor mange ulike problemstillinger eller tolkningsproblemer som følger av § 12-7 nr. 10 som trekkes frem i Mortensrud-saken og dommen gir oss derfor ikke noe klart svar på omfanget av bestemmelsen. Dette medfører at også mindre autorative rettskilder som juridisk teori, reelle hensyn og underrettspraksis, relativt sett kan veie tyngre ved tolking av oppgavens problemstilling. Det samme vil gjelde rettskilder som stammer fra forvaltningen selv, slik som uttalelser fra Sivilombudet og Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD).¹⁷ Formålsbasert tolkning vil i mange sammenhenger medføre at det oppnås en harmonisering av regelverket og at planrettens overordnede formål som følger av pbl. § 1-1 og § 3-1 enklere blir etterfulgt og innfridd.

Metodisk vil oppgaven ta utgangspunkt i bestemmelsens ordlyd og foreta en tolkning av hva som kan utledes av ordlydens alminnelige språklige forståelse, samt hva som kan utledes av lovens formål. Det nærmere innholdet i ordlyden vil deretter klargjøres gjennom lovbestemmelsens utvikling, rettspraksis og forvaltningspraksis.

1.4.2 Forvaltningspraksis – nærmere om uttalelser fra Sivilombudet og KDD

Sivilombudet og KDD kommer årlig med en rekke uttalelser om lovtolkning og kommuners praksis knyttet til plan- og bygningsloven.¹⁸ Uttalelsene er ikke rettslig bindende, men er av særlig interesse innen planrettens område. For det første har uttalelsene en illustrasjonsverdi for tolkning av ulike problemstillinger i planretten, hvor en rekke problemstillinger sjelden er gjenstand for domstolskontroll. Uttalelsene fremstår ofte godt begrunnet og har likhetstrekk til

¹⁶ Grensen for hvor langt forvaltningen kan gå i sin utøving av «det frie skjønnet» omtales ofte som «myndighetsmisbrukslæren». Denne terminologi vil også bli lagt til grunn for tematikken i denne oppgaven. Nærmere om «læren» i pkt. 3.2.4.

¹⁷ Endret til KDD 1. januar 2022. Tidligere Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) fra 2014 og Kommunaldepartementet (fra 1990), jf. Aspøy og Berg (2022).

¹⁸ Sivilombudets mandat fremkommer av Grunnloven § 75 bokstav l. og sivilombudsloven § 1.

øvrig juridisk litteratur.¹⁹ Spørsmålet er om slike uttalelser kan tillegges rettskildemessig verdi utover dette.

Selv om Sivilombudets uttalelser ikke er rettslig bindende, følger det av alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper en forventning om at forvaltningen retter seg etter Sivilombudets syn på saken. Dette understrekes også i sivilombudslovens forarbeider.²⁰ Mens det for forvaltningen er en forutsetning at man skal følge ombudsuttalelser, må domstolene vurdere helt konkret hvilken betydning den enkelte ombudsuttalelse har for den spesifikke sak de vurderer. Høyesterett la blant annet i HR-2016-2229-A føringer for hva en slik konkret vurdering bør innebære. Ombudspraksis som rettskildefaktor i den konkrete sak må vurderes ut fra vekten av de «argumenter som presenteres», sett «i sammenheng med det øvrige rettskildebildet».²¹ Uttalelser fra Sivilombudet om rekkefølgekrav må på den bakgrunn vurderes konkret ut fra uttalelsens grundighet og argumentasjon i lys av det øvrige rettskildebildet.

Tolkningsuttalelser fra KDD har for det første klar betydning som eksempler for hvordan problemstillinger skal tolkes, men er generelle og ikke juridisk bindende overfor kommunene. Uttalelsens vekt må, på samme måte som for ombudsuttalelser, vurderes konkret ut fra den enkelte problemstilling. Spesifikt for tolkningen av kommunens kompetanse til å fremsette rekkefølgekrav vil uttalelser og rundskriv fra KDD uansett fremstå som gode retningslinjer og eksempler på hvordan problemstillingene kan tolkes. Tilsvarende som ved vurderingen av juridisk litteratur som rettskildefaktor, må hver uttalelse tolkes i lys av om den fremstår grundig og velbegrunnet.

¹⁹ Tilsvarende Eckhoff og Smith (2018) s. 40.

²⁰ Innst.409 L (2020-2021) s. 39; Dokument 21 (2020-2021) s. 96.

²¹ HR-2016-2229-A avsnitt 49; tilsvarende Eckhoff og Smith (2018) s. 41.

2 Plansystemet i Norge – rekkefølgebestemmelsens plassering

2.1 Innledning

Oppgavens problemstilling knytter seg til en svært konsentrert del av planretten. I dette kapitlet vil jeg gjøre rede for plansystemet etter plan- og bygningsloven. Ved å kort gjennomgå hva planhierarkiet er, og belyse hvilken rolle reguleringsplanen spiller i dette systemet, er hensikten å framstille hvilken betydning rekkefølgekrav har for selve plansystemet. Jeg vil også kort gjøre rede for enkelte virkninger reguleringsplanen har.

2.2 Plansystem og planhierarki

Plansystemet i Norge er bygget opp slik at de offentlige myndigheter gjennom lovverket er gitt hjemler til å regulere fast eiendom og kontrollere byggevirksomheten. Plan- og bygningsloven gjelder som en samordnet lov for alle interesser og sektorer knyttet til plan- og bygningsrettens område, noe som forutsetningsvis også fremkommer av § 1-1. Planhierarkiet er bygget opp slik at vedtak treffes på tre ulike nivå; statlig, regionalt/fylkesnivå og kommunalt nivå. På statlig nivå skal det vedtas nasjonale forventninger, planretningslinjer og planbestemmelser til den regionale og kommunale planleggingen. Disse skal ha til hensikt å legge føringer for det arbeidet som videre gjøres av fylke og kommune, jf. pbl. kap. 6. På samme måte som på det statlige nivået skal fylkeskommunen på regional nivået utarbeide regionale planer og planbestemmelser, jf. pbl. kap. 8. Endelig skal det på kommunalt nivå utarbeides kommuneplaner og reguleringsplaner som vedtas av kommunestyret, jf. §§ 11-1 og 12-1, jf. §§ 11-15 og 12-12. Paragraf 11-1 (1) definerer kommuneplanen til å være en «samlet kommuneplan som omfatter samfunnsdel med handlingsdel og arealdel» som dekker hele kommunen. Mens § 12-1 (1) definerer en reguleringsplan til å være et «arealplankart med tilhørende bestemmelser som angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser».

Selv om plansystemet har en klar hierarkisk oppbygging, innebærer ikke overordningsforholdet at alle avgjørelser fattes ovenfra og ned, fra statlig til kommunalt nivå.

Det kommunale selvstyret er i stor grad ivaretatt gjennom at det er kommunene selv som faktisk vedtar arealplanene.²² Det er hovedsakelig målsettinger og retningslinjer som gis fra de overordnede nivåer.²³ Dette viser hvordan planretten er bygget opp på en slik måte at statlige, regionale og kommunale myndigheter skal samordne oppgavene som gir grunnlag for vedtak, noe som også kommer til uttrykk i lovens formålsbestemmelse, jf. § 1-1.

Det hierarkiske plansystemet medfører at det på kommunalt nivå er kommuneplanen som hovedsakelig setter de rammer som gjelder for reguleringsplanen. Kommuneplanen kan inneholde krav til reguleringsplan for bestemte areal eller visse tiltak, jf. § 11-9 nr.1.²⁴ Formålet med å utforme en mer detaljert plan enn kommuneplanen, er at kommuneplanen som en helhetlig plan vanskelig har mulighet til å gå like detaljert til verks som det ofte er nødvendig å gjøre for de enkelte områder. For at kommunen skal ivareta gitte krav og hensyn til forsvarlig planprosess som de er satt til å sikre, er de avhengig av å kunne sette krav til nærmere utredning gjennom en reguleringsplan.²⁵ Selv om det ikke er stilt krav til reguleringsplan i kommuneplanen, kan et slikt krav likevel følge direkte av loven, slik at reguleringsplan må utarbeides før tiltak blir gjennomført, jf. § 12-1 (2). Videre er kommunen alltid pliktig til å vurdere om det ved gjennomføring av «bygge- og anleggstiltak, flerbruk og vern i forhold til berørte private og offentlige interesser» er et behov for å utarbeide reguleringsplan, jf. § 12-1 (2). Endelig må det utarbeides reguleringsplaner for gjennomføring av «større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn», jf. § 12-1 (3). Dette tydeliggjør at det eksisterer ulike terskler for hvilke tiltak det kreves reguleringsplan for. Av dette kan man utlede formålet som gjelder for planlegging gjennom reguleringsplaner; det skal sikres et så godt kunnskapsgrunnlag som mulig før nye tiltak blir igangsatt. Kompleksitet og størrelse på slike tiltak legger føringer for hvor utdypende og strenge kravene til kunnskapsgrunnlag er, jf. forutsetningsvis ordlyden «i nødvendig utstrekning» i § 12-7 (1).

²² Begrunnelsen av denne rollefordeling fremkommer av forarbeidene. «Det er et viktig prinsipp at planleggingen skal skje mest mulig desentralisert og nærmest mulig de som berøres av beslutningene. Planprosessene skal sikre åpenhet, informasjon og deltaking fra direkte berørte og andre interesserte», jf. Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 34.

²³ Det følger likevel av §§ 5-2 og 5-4 at overordnede planmyndigheter er pliktige til også å bidra til innspill, merknader og evt. innsigelse for planer som faller innunder deres ansvarsområde.

²⁴ Ut over kommuneplanen må kommunen forholde seg til nasjonale forventninger, statlige planretningslinjer regionale planer osv. ved utforming av reguleringsplan, jf. §§ 6-1, 6-2 og 7-2.

²⁵ Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 211.

Virkningen av vedtatte reguleringsplaner er at fremtidig arealbruk for områder blir fastsatt og dermed bindende for nye tiltak og utvidelser av eksisterende tiltak som er nevnt i § 1-6, jf. § 12-4 (1). Foruten å ha virkning for den enkelte grunneier, har reguleringsplaner også virkning for private rettigheter som ligger til den regulerte grunnen.²⁶ Det betyr at den vedtatte planen vil være like bindende for eventuelle rettighetshavere som for grunneieren selv. Den vedtatte reguleringsplanen gir grunnlag for å starte byggesaksbehandling og gir kommunen hjemmel for å gå til ekspropriasjon etter § 16-2. En slik regulering innebærer derimot ikke noen automatisk rett til å ta over grunnen, men legger først og fremst et rådighetsforbud over det aktuelle planområdet. Vedtatte rekkefølgekrav er eksempel på et slikt rådighetsforbud. Skal grunnen overtas fra grunneier må det først skje gjennom ordinær avtale med grunneier eller ved ekspropriasjon.

Som det følger direkte av oppgavens problemstilling, konsentrerer tematikken seg til rekkefølgekrav fremstilt gjennom reguleringsplan. Jeg vil i det følgende gjøre kort rede for hva reguleringsbestemmelser og rekkefølgekrav i reguleringsplan er, samt hva som er funksjonen og virkningen av at rekkefølgekrav vedtas.

2.3 Reguleringsbestemmelser og rekkefølgekrav

2.3.1 Hva er reguleringsbestemmelser og rekkefølgekrav?

Pbl. § 12-7 oppstiller fjorten ulike forhold som det kan utarbeides bestemmelser om i reguleringsplaner. Det følger av forarbeidene at listen er ment å være uttømmende.²⁷ Disse bestemmelsene er nærmere beskrivelser og presiseringer av arealplan som ikke er naturlig eller mulig å ta med i selve plankartet. Sammen skal plankart og bestemmelser i reguleringsplan framstå likeverdige og stemme overens med hverandre, noe som kommer til uttrykk gjennom ordlyden i § 12-1 (1).

Reguleringsbestemmelsene utgjør vilkår eller beskrivelser som stilles for ulike forhold vedrørende arealformål og hensynssoner. Det kan blant annet oppstilles bestemmelser om grad av utnyttning (nr. 1), boligbyggningsbegrensing i et område (nr. 5) og rekkefølgekrav (nr.

²⁶ Pedersen mfl. (2018) s. 38.

²⁷ Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 131 og s. 232.

10). De ulike forhold omhandler ulike former for vilkår, muligheter og begrensninger samt eventuelle forbud for bruk av areal, bygninger og anlegg i planområdet.²⁸ I departementet sin veileder for kommuners bruk av reguleringsbestemmelser følger det retningslinjer om innhold og utforming.²⁹

Rekkefølgekrav utgjør ett av fjorten mulige forhold som det kan gis bestemmelser om i reguleringsplaner og er hjemlet i § 12-7 nr. 10. Felles for alle forholdene det kan oppstilles bestemmelser om etter § 12-7, er at det gjelder en generell rettslig skranke for hvor omfattende bestemmelsene kan være. Det følger av § 12-7 (1) at det bare «i nødvendig utstrekning» kan gis «bestemmelser til arealformål og hensynssoner» om de fjorten oppramsede forholdene. Ut over den generelle rettslige skranken for § 12-7 og den enkelte bestemmelses vilkår, må bestemmelsene heller ikke gå lenger enn det som er i tråd med de øvrige reglene i pbl. med tilhørende bestemmelser. Bestemmelsenes rekkevidde har også en ytre ramme som strekker seg til lovens formål som angitt i § 3-1, jf. § 1-1.

2.3.2 Rekkefølgekravets funksjon og virkning

Rekkefølgekrav skal blant annet sikre en koordinert og hensiktsmessig utbygging av et spesifikt planområde.³⁰ På den måten kan kommunen sikre at området totalt sett blir utnyttet på best mulig måte. Videre kan kommunen sikre at planområdet oppnår en god kvalitet med en bestemt utbyggingstakt og form. Departementet trekker frem krav om ferdigstillelse av leke- og uteoppholdsareal i boligområder før brukstillatelse gis som et viktig eksempel.³¹ Etter § 18-1 pålegges utbygger visse krav til opparbeidet infrastruktur for å gjøre byggetomten «byggeklar», men dette vilkåret for byggetillatelse sikrer ikke at utbyggingen av området skjer på en koordinert måte.³² Det er derfor viktig å holde opparbeidelsesplikten etter kap. 18 adskilt fra kommunens adgang til å fremsette rekkefølgekrav. Opparbeidelsesplikten kan videre utløse refusjonskrav, jf. § 18-3, noe realiseringen av rekkefølgekrav ikke gjør.

Rekkefølgekravenes *funksjon* henger tydelig sammen med *virkingen*. Det er en forutsetning at tiltak det stilles en særskilt *rekkefølge* til gjennomføres før det gis byggetillatelse til andre

²⁸ Tilsvarende Bugge (2019) s. 233.

²⁹ Reguleringsplanveileder (2018) s. 116-117.

³⁰ Tilsvarende Pedersen mfl. (2018) s. 339 og Reguleringsplanveileder (2018) s. 134.

³¹ Reguleringsplanveileder (2018) s. 135.

³² Tilsvarende Pedersen mfl. (2018) s. 339.

tiltak, noe som forutsetningsvis fremkommer av § 12-4 (2). På lik linje som for hele reguleringsplanen generelt, gir ikke vedtatte rekkefølgekrav den private grunneier en plikt til å realisere tiltaket. Realiseringen blir kun aktuell idet utbygger faktisk ønsker å gjennomføre tiltaket, og dersom tiltaket går ut over de plikter som følger av § 18-1. Det er for disse realiseringstiltakene rekkefølgekravene må innfris for at godkjennelse kan gis.

Rent praktisk velger ofte utbygger å realisere det ønskede tiltak gjennom en utbyggingsavtale, jf. § 17-2. Det følger av § 17-2 at en utbyggingsavtale er en avtale mellom kommune og grunneier, eller utbygger, som direkte gjelder innholdet i eller gjennomføringen av en kommunal arealplan ved utbygging. For oppgavens problemstilling er det sentrale ved bruk av utbyggingsavtaler at kommunens fastsatte rekkefølgekrav i realiteten kan fremprovosere utbyggingsavtaler med utbygger. Virkningen av at det vedtas rekkefølgekrav i en reguleringsplan er som nevnt over at byggesøknader må avslås om ikke rekkefølgekravet er innfridd eller sikret oppfylt. Ved bruk av utbyggingsavtaler er det ikke påkrevd at infrastrukturen er ferdig utbygget før byggestart. Dette gjelder så lenge påkrevd infrastruktur blir sikret oppfylt gjennom selve utbyggingsavtalen. En utbygger har ofte hastverk med å komme i gang med utbyggingen ettersom investorer sjelden ønsker å sitte på gjerdet. Finansieringen av utbyggingsprosjekter er ofte presset og tidsbegrenset. Samtidig har kommunen sine utviklings- og investeringsplaner og disse har som regel en helt annen tidshorisont som strekker seg over et fremtidsrettet og lengre tidsperspektiv. Derfor konkluderer utbygger ofte med at en utbyggingsavtale er eneste utvei for å sikre seg at utbyggingen finner sted. I realiteten kan man derfor argumentere for at kommunen ved å vedta rekkefølgekrav i reguleringsplaner fremtvinger utbyggingsavtaler med utbyggere som har «hastverk».³³

Med dette som utgangspunkt over rekkefølgebestemmelsens plassering og funksjon i det norske plansystemet vil oppgaven videre bygge på en analyse av hvilken kompetanse kommunen har for å vedta rekkefølgekrav i reguleringsplaner etter § 12-7 nr. 10.

³³ Tilsvarende Pedersen mfl. del 2 (2018) s. 537. Forholdet mellom bestemmelsen om utbyggingsavtaler etter § 17-3 og rekkefølgebestemmelsen etter § 12-7 nr. 10 blir tatt nærmere behandlet under pkt. 4.5.

3 Adgangen til å vedta rekkefølgekrav etter pbl. § 12-7 nr. 10

3.1 Historisk utgangspunkt for det rettslige grunnlaget til å vedta rekkefølgekrav i reguleringsplan

Adgangen til å gi rekkefølgebestemmelser ble introdusert i lovverket i 1979 etter lovendring av bygningsloven-1965.³⁴ Frem til da hadde planbestemmelsene først og fremst vært begrenset til byggeformål som plassering, høydebegrensninger, utnyttelsesgrad med videre.³⁵ Fra nå av ble rammen for hva reguleringsbestemmelsene kunne inneholde utvidet til blant annet å omfatte rekkefølgebestemmelser, bestemmelser om støy og luftforurensning. Lovgiver valgte i 1965-loven å oppstille reguleringsbestemmelsens rekkevidde i et kasuistisk system og ved vedtakelsen av planleggingsloven-1981 bestod § 35 av hele 16 bestemmelser.³⁶ Da plan- og bygningsloven ble vedtatt i 1985 valgte lovgiver å gå bort fra den omfattende oppramsingen av bestemmelser.³⁷ Nå lød den nye § 26 i mer skjønsmessige ordlag og bestod kun av tre setninger. Det ble åpnet for at det i nødvendig utstrekning nå kunne gis bestemmelser om «utforming og bruk av arealer og bygninger i reguleringsområdet». Det var adgang til å stille «vilkår eller forby former for bruk for å fremme eller sikre formålet med reguleringsplanen», og etter tredje punktum ble det presisert at det kunne påbys særskilte rekkefølgekrav for gjennomføring av tiltak etter planen.

Ved dagens lov har igjen lovgiver tatt i bruk en mer kasuistisk oppramsing, men den skjønsmessige begrepsbruken er likevel bevart. Departementet trekker frem i sin merknad til dagen § 12-7 at den dagjeldende pbl-1985 § 26 hadde en generell utforming sammenlignet med bygningsloven-1965 der bestemmelsen var meget oppramsende og at den generelle utformingen ble gjort for å unngå at oppregningen lett kunne bli omfattet som uttømmende.³⁸

³⁴ Lov 18. juni 1965 nr. 7 (bygningsloven-1965); Lov 8. juni 1979 nr. 48 om endringer i bygningsloven av 18.juni 1965 nr. 7.

³⁵ Bygningsloven-1965 § 26.

³⁶ Lov 5. juni 1981 nr. 49 (planleggingsloven-1981); Loven ble likevel aldri tatt i bruk ettersom den ble opphevet av den nye regjeringen allerede i 1982 etter stortingsvalget i 1981. Se utførlig om planleggingslovens relativt korte liv i NOU 2003:24 s. 54.

³⁷ Lov 14. juni 1985 nr. 77 (plan- og bygningsloven – pbl-85).

³⁸ Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 232.

Planlovutvalget for 1985-loven hadde kommet til en «rammebestemmelse [som] vil være mer fleksibel slik at kommunene lettere kan tilpasse bruken av reguleringsbestemmelser i det konkrete behov».³⁹ Dagens § 12-7 skal dermed være en regel som kommer både avveiningene gjort for 1965- og 1985-loven til gode gjennom en uttømmende bestemmelse som likevel er «formulert så vidt at den vil kunne dekke alle relevante forhold».⁴⁰ Målet til lovgiver var dermed å videreføre den rammebestemmelse som gjaldt for 1985-loven, men med mer presise rammer gjennom de uttømmende forhold som blir oppstilt. På den måten skulle hjemmelen fremstå mer klargjort og presis, og dermed skape et klarere rettslig grunnlag for å fremsette reguleringsbestemmelser.⁴¹

Utbyggerbransjens skepsis til kommuners bruk av rekkefølgekrav og fersk rettspraksis viser likevel at § 12-7 nr. 10 slik den fremstår i dag har et klart behov for å klargjøre hvor langt kommunens kompetanse strekker seg. Den videre analysen skal derfor forsøke å klargjøre denne problemstillingen.

Som redegjørelsen over viser, er dagens bestemmelse klart knyttet opp til hvordan bestemmelsen fra den ble vedtatt første gang i 1979 har fungert som et virkemiddel for kommunen i deres planarbeid. Den metodiske oppbygningen av tolkningen som videre skal foretas av § 12-7 nr. 10 vil derfor være bygget rundt en gjennomgang av lovhistorikken. Aktuelle problemstillinger som kan trekkes ut av dagens ordlyd og praksis vil presenteres løpende underveis i tolkningen. I det følgende vil det foretas en gjennomgang av de rettslige skranker som bestemmelsens ordlyd oppstiller for adgangen til å stille rekkefølgekrav i reguleringsplan. Deretter vil andre skranker som gjør seg gjeldende for bestemmelsens rekkevidde også presenteres.

3.2 Rettslige skranker for adgangen til å oppstille rekkefølgekrav i reguleringsplan

3.2.1 Rettslig grunnlag – § 12-7 nr. 10

³⁹ Ot.prp.nr.56 (1984-1985) s. 57.

⁴⁰ Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 232.

⁴¹ NOU 2003:14 s. 320.

Pbl. § 12-7 nr. 10 innledes med det generelle hovedvilkåret om nødvendighet som gjelder for alle reguleringsbestemmelser som kan fremsettes med hjemmel i § 12-7. Bestemmelsenes første ledd første punktum lyder følgende: «I reguleringsplan kan det i nødvendig utstrekning gis bestemmelser til arealformål og hensynssoner om følgende forhold: ...». Som ordlyden fremhever er det et krav for å gi bestemmelser om de oppramsede forhold at bestemmelsene som gis ikke går lenger enn det som er nødvendig. Videre bygger de spesifikke forhold bestående av fjorten punkter på en presisering av de ulike forhold det i *nødvendig utstrekning* kan gis bestemmelser om. For rekkefølgekrav kommer denne presiseringen som nevnt til uttrykk gjennom punkt nr. 10.

3.2.2 Rekkefølgekravets overordnede skranke – «nødvendig utstrekning»

Adgangen til å utforme og gi reguleringsbestemmelser knytter seg opp til det overordnede nødvendighetsvilkåret som må være oppfylt for at reguleringsbestemmelsene skal være gyldige. Som nevnt følger nødvendighetsvilkåret av første setning i § 12-7. Rent språkmessig henleder ordet «nødvendig» oss til begreper om behov, krav, tiltrengthet og lignende der man skal beskrive noe som trengs. Det sentrale i ordlyden basert på en slik alminnelig språklig forståelse må derfor være at rekkefølgekravet skal dekke et behov. Ordet «utstrekning» henleder oss til begreper som omfang, proporsjon og rekkevidde. Ordlyden presiserer derfor at rekkefølgekravet må være avgrenset til de behov og krav som følger av planens formål og omfang.⁴² En annen språklig tilnærming til kravet om at det må være et behov vil være å si at det stilles krav om saklighet. Er tiltaket usaklig foreligger det heller intet behov. Slik sett presiserer ordlyden et saklighetskrav. Lovens forarbeider underbygger at det av ordlyden kan utledes et krav til hva det saklig sett er behov for.⁴³ Av lovteksten kan man derfor utlede et krav om at det må foreligge et *saklig begrunnet behov* som står i et *proporsjonalt forhold til planområdet*.

Spørsmålet er om det ut fra ordlyden til rekkefølgebestemmelsen kan utledes hva som er terskelen for at det foreligger et slikt saklig begrunnet behov. Som det følger av § 12-7 nr. 10 sitt første alternativ, må det være et behov for å oppstille «krav om særskilt rekkefølge for gjennomføring av tiltak etter planen». Lovteksten taler for at tiltak som fremkommer av

⁴² Tilsvarende Fleischer (1992) s. 151.

⁴³ Ot.prp.nr. 32 (2007-2008) s. 211, jf. s. 213, s. 223 og s. 235.

planen, altså innenfor planområdet, kan sikres gjennom å oppstille krav om rekkefølgekrav for utarbeidelse av ulike «nødvendige tiltak».⁴⁴ Ut over dette fremstår ordlyden som svært vid og oppstiller for det første alternativet ikke noen nærmere terskel som kan tilsi hva som ligger i kravet til et saklig begrunnet behov for rekkefølgekrav.

Det andre alternativet som følger av § 12-7 nr. 10 gjelder rekkefølgekrav som skal sikre at «utbygging av et område ikke kan finne sted før» teknisk infrastruktur, grønnstruktur og samfunnstjenester er «tilstrekkelig etablert». I motsetning til første alternativ avgrenser ikke denne ordlyden til innenfor planområdet. Lovteksten taler ut over det generelle kravet til nødvendighet likevel for at det oppstilles en ytterligere begrensning gjennom ordlyden «tilstrekkelig etablert». Isolert sett taler uttrykket for at det i realiteten oppstilles et byggeforbud, jf. ordlyden «kan ikke finne sted før». Ordet «tilstrekkelig» henleder oss til begreper som forholdsmessig, tilfredsstillende og adekvat, mens ordet «etablert» henleder oss til begreper som akseptert, standard og sikkert. Ordlyden taler med det for at om det foreligger et saklig begrunnet behov for å vedta rekkefølgekrav begrenses av om området har en tilfredsstillende standard hva gjelder dens tekniske infrastruktur, grøntstruktur og samfunnstjenester.

Ordlyden presiserer at det kan stilles krav «for gjennomføring av tiltak» eller «før» utbygging finner sted. Det tilsier dermed at det er *gjennomføringen av tiltak* eller *selve utbyggingstiltaket* som må utløse det reelle behovet for rekkefølgekravet. Endelig kan det utledes at kravet til hva som er «tilstrekkelig» må tolkes forholdsmessig basert på de behov det aktuelle området faktisk har.

Samlet sett fremstår bestemmelsens ordlyd basert på en alminnelig språklig forståelse som meget vid. Den oppstiller likevel visse rettslige normer som skranke for hvilken adgang kommunen har til å vedta rekkefølgekrav i reguleringsplaner. Av nødvendighetsnormen kan det utledes et krav om saklighet og proporsjonalitet som må vurderes opp mot hva det er et reelt behov for å gjennomføre. Dette reelle behovet må videre utløses eller forsterkes av utbyggingen. Nødvendighetsnormen oppstiller endelig et krav om at hva som er å anse som tilstrekkelig etablert infrastruktur må vurderes forholdsmessig ut fra det aktuelle området. Nødvendighetsterskelen kan dermed beskrives for å være en rettslig skranke som er dynamisk

⁴⁴ Tilsvarende Innjord/Zimmermann (2020) s.360.

utformet med tanke på hvordan den skal tolkes overfor de ulike krav til infrastruktur og ut fra hvilket område som er regulert.

Den språklige forståelsen av bestemmelsens ordlyd gir imidlertid ikke svar på hva lovgivers intensjon med regelen om rekkefølgekrav har vært. Videre må svar på lovgivers intensjon søkes gjennom en formålsrettet tolkning av bestemmelsen. Jeg omtaler også hva som ytterligere kan utledes av lovens forarbeider under gjennomgangen av bestemmelsens nærmere innhold i kap. 4.

3.2.3 Formålet bak § 12-7 nr. 10 som skranke for rekkefølgebestemmelsens rekkevidde

Alle vedtak som fattes med hjemmel i pbl. må være i tråd med lovens overordnede formål. Plan- og bygningsretten er bygget opp rundt overordnede formål som at blant annet bærekraftig utvikling for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner skal sikres, jf. § 1-1 (1). For boligområder betyr det blant annet at rimelig avstand til offentlig tjenesteyting som barnehage, skole og fritidsaktiviteter, men også at tilstrekkelige friområder skal sikres opparbeidet, jf. forutsetningsvis formålsbestemmelsen om oppgaver og hensyn i planlegging etter loven § 3-1.⁴⁵ Foruten kommer også obligatoriske krav til veg og gangstier, vann og avløp, jf. §§ 18-1 og 18-2. For å besørge at alle disse kravene blir ivaretatt ved en utbygging, kreves det at reguleringsplaner for utbygging som oftest er mer omfattende enn det som følger av eksisterende arealplaner som kommuneplan, kommunedelplan og områdeplan.

Lovens formål favner vidt og medfører at de ytre rammene for hva reguleringsbestemmelsene kan inneholde er svært vide og skjønnsmessige.⁴⁶ Hva som er «nødvendig utstrekning» må holdes opp mot dette generelle formålet. Normal formålsbetraktning vil tilsi at det er snevrere rammer for rekkefølgekrav som ikke direkte følger opp formålet. Det er først og fremst i sistnevnte tilfelle at det oppstår spørsmål om hvor rammene går.

For å oppnå formålet må rekkefølgebestemmelser fremstå og tolkes i den hensikt at det skal være et effektivt styringsverktøy for kommunen i dens oppfyllelse av blant annet å ivareta

⁴⁵ I forarbeidene til pbl-1985 legger også departementet til grunn at bestemmelsen har til hensikt å ivareta disse hensynene og sikre at slik infrastruktur og samfunnstjenester er eller blir etablert, jf. Ot.prp.nr.56 (1984-1985) s. 121.

⁴⁶ Pedersen mfl. (2018) s. 107.

hensynet til bærekraftig utvikling, samt at det sikres en samordnet og helhetlig planlegging, jf. § 3-1 (2).⁴⁷ For å sikre at § 12-7 fremstår effektiv er den derfor utformet med en vid og skjønnsmessig ordlyd som skal gi kommunene en fleksibel adgang til å fremsette rekkefølgekrav.

Sentralt i vurderingen av om rekkefølgekravet fremstår nødvendig er om kravet sikrer bærekraftig utvikling. Bærekraftig utvikling søkes ofte gjennom forutsigbare og langsiktige løsninger, jf. § 1-1. Kommunens planarbeid skal derfor legge opp til bærekraftige løsninger. Det er kommunen som «objektiv aktør» som står nærmest til å søke og ivareta felleskapets beste i motsetning til en privat part som forutsetningsvis kun vil fokusere på seg selv. Kravet til at kommunen arbeider etter et bærekraftperspektiv medfører likevel ikke at kommunens kompetanse nødvendigvis utvides. Hensynet til bærekraft kan også medføre at tiltak ikke kan etableres. Et normalt nødvendig behov for ny gangvei, utløst av en utbygging, kan for eksempel medføre nedbygging av et fredet våtområde og dermed ikke framstå som saklig i relasjon til det aktuelle området. Hensynet til bærekraft vil i et slikt tilfelle kunne forhindre at det blir fremsatt et krav om «nødvendig» gangvei. Intuitivt kan man i den enkelte sak se for seg at kommunen sin kompetanse utvides grunnet de overordnede hensyn slik de utspiller seg for pbl. Eksempelet viser hvordan lovens overordnede hensyn også kan innskrenke kommunens adgang. Hvilke hensyn som vil veie tyngst i den enkelte sak, hviler på en vurdering av hva det er et reelt behov for, ut ifra det aktuelle området.

Hensynet bak den skjønnsmessige ordlyden synes likevel også å bygge på den dynamiske funksjonen ordlyden gir uttrykk for å ha. Kravene er ment å stilles på en behovstilpasset måte ut fra hvilket område planen gjelder.⁴⁸ Kravene til tilstrekkelig etablert infrastruktur er svært forskjellige for eksempel for utbyggingen av et sentrumskvartal i Oslo kommune og utbygging av noen enkelte rekkehus i Alvdal sentrum i Nord-Østerdalen. Befolkningstetthet, geologiske forhold som rasfare eller klimatiske utfordringer som flomfare, er bare noen av faktorene som kan spille inn i vurderingen av hvilke krav til infrastruktur som må stilles for hvert enkelt område. Lovgiver har av denne grunn funnet det nødvendig å overlate kommunen kompetansen til å vurdere hva som er «nødvendig» ut fra det konkrete området, det gjenspeiles av bestemmelsens ordlyd, se over pkt. 3.2.2. En slik dynamisk tilnærming støttes

⁴⁷ NOU 2001:7 s. 133.

⁴⁸ NOU 2001:7 s. 134.

også opp direkte av § 3-1 (3) der prinsippet om en proporsjonal planlegging basert på de økonomiske og ressursmessige forutsetninger kommer til uttrykk, samt at planleggingen må være forholdsmessig.

Lovens formål sett i relasjon til den språklige forståelse av ordlyden underbygger at det gis vide fullmakter gjennom § 12-7 nr. 10, men at det fra lovgivers side også er en forutsetning at kommunen til enhver tid holder seg innenfor lovens ramme.⁴⁹

3.2.4 Myndighetsmisbrukslæren som skranke for om rekkefølgekravet er i tråd med loven

Forvaltningen må alltid sørge for at det ved rettsanvendelsen, gjennom saksbehandling og vedtak, ikke legges vekt på utenforliggende hensyn, og at det ikke fattes avgjørelser som er vilkårlige, sterkt urimelige eller som innebærer usaklig forskjellsbehandling. Disse grunnlagene er tradisjonelt blitt omtalt som en del av den ulovfestede læren om myndighetsmisbruk og fremstår som en materiell skranke for forvaltningens «frie skjønn». Vedtak som fattes basert på de overnevnte grunnlag kan, og skal, føre til ugyldige avgjørelser. Domstolene kan alltid prøve rettsanvendelsen og saksbehandlingen til forvaltningen, men ikke alltid de konkrete vurderingene forvaltningen foretar (det frie skjønnet).⁵⁰ Myndighetsmisbrukslæren framstår på den måten som en «rettsikkerhetsgaranti» for at forvaltningen ikke går utenfor den materielle kompetansen de er tildelt gjennom loven.⁵¹

Enkelte har tatt til orde for at ved å innfatte de ulike grunnlag under en lære medfører at skrankens materielle innhold fort framstår for generelt.⁵² Misbrukslærens rekkevidde/grense er muligens noe uklar, men lærens kjerne, som blant annet utgjør de grunnlag som vist til over, har en relativt klar ulovfestet rettskildemessig forankring.⁵³ Høyesterett har i flere

⁴⁹ Tilsvarende Ot.prp.nr.56 (1984-1985) s. 121.

⁵⁰ Eckhoff og Smith (2018) s. 525-527.

⁵¹ Bernt var den første som tok til orde for en slik lære på 1970-tallet og begrunnet det i bl.a. formålet som en «rettsikkerhetsgaranti», jf. Bernt (1978) s. 247.

⁵² Se Eckhoff og Smith (2018) s. 410 og Graver (2019) s. 119-123 som finner det uheldig at termer som «lære» og «misbruk» blir brukt i denne sammenheng.

⁵³ Oppgaven går ikke nærmere inn på innholdet av misbrukslæren. Se eks. Eckhoff og Smith (2018) s. 388-410; Bernt og Rasmussen (2010) s. 92-101 og Graver (2019) s. 119-136 for nærmere redegjørelse.

avgjørelser lagt til grunn at læren eksisterer og bruker ofte begreper som «myndighetsmisbruk» i drøftelser av forvaltningens kompetanse.⁵⁴

Myndighetsmisbrukslæren vil av den grunn alltid fremstå som en yttergrense for kommunens adgang til å vedta rekkefølgekrav. Graver er en av flere som stiller seg tvilende til å omtale læren som en generell «lære». Han argumenterer for at man i stedet bør ta utgangspunkt i at forvaltningen må opptrer saklig, nøytralt og forholdsmessig med utgangspunkt i den konkrete saken.⁵⁵ Som tolkningen av den overnevnte ordlyden viser, kan man av § 12-7 nr. 10 utlede et krav om både saklighet og forholdsmessighet. Man kan derfor argumentere for at bestemmelsen tar opp i seg myndighetsmisbrukslæren og at de materielle skranker bestemmelsen oppstiller i stor grad overlapper med den ulovfestede læren.

⁵⁴ Se bl.a. Rt-1981-745 (Isene) s. 75; Rt-2003-764 (Løvenskiold-Vækerø) avsnitt 84 og HR-2021-953-A (Mortensrud) avsnitt 58 og 70. Bygningslovutvalget legger også den ulovfestede læren til grunn i utredningen av dagens lov, jf. NOU 2003:24 s.155, men også i utredningen av ny forvaltningslov NOU 2019:5 s. 545.

⁵⁵ Graver (2019) s. 123.

4 Det nærmere innhold i kommunens adgang utviklet gjennom lov, rettspraksis og forvaltningspraksis

4.1 Kort om fremstillingen videre

Gjennom dette kapitlet vil analysen ha et perspektiv som tar utgangspunkt i den historiske utviklingen av bestemmelsen ved problematiseringen av hvilken kompetanse kommunen i dag har for å vedta rekkefølgekrav i reguleringsplan. Jeg har funnet dette naturlig ettersom bestemmelsens funksjon og anvendelsesområde fremdeles henger tett sammen med den første bestemmelsen som ble vedtatt i 1979. De ulike underproblemstillinger vil løpende bli behandlet, og utgangspunktet tas i den utvikling innholdet av bestemmelsen har hatt frem til i dag. Fremstillingen skal på den måten belyse hvilken kompetanse man kan utlede av dagens bestemmelse om rekkefølgekrav.

4.2 Utviklingen av og innholdet i kommunens vurdering av hva som er et akseptabelt rekkefølgekrav

4.2.1 Rekkefølgekravet må ha den nødvendige tilknytningen til både tiltak og område

Vedtaket av den nye bygningsloven-1965 var resultatet av lengre tids utredning av de mangler og svakheter for gjeldende bygningslov fra 1924. Bakgrunnen for ønsket om å restrukturere og utvide bygningslovgivningen var hovedsakelig ettervirkninger av den store samfunnsoppbygningen etter andre verdenskrig og den omfattende moderniseringen tiden førte med seg. Eksempelvis eide hver familie i løpet av kort tid sin egen bolig og bil. Bygningslovskomiteen, som kom med sin innstilling i 1960, uttalte at det var et utstrakt formål «å gi myndighetene herredømme over utformingen av den fysiske ramme for urbaniseringen og den bygningsmessige utviklingen, og gi dem lovheimel til å gjennomføre sine intensjoner, slik som ytrer seg i de planer som blir vedtatt».⁵⁶ Det ble allerede da vektlagt

⁵⁶ NUT 1960:2 s. 31.

at allmenne hensyn måtte ivaretas og at fremtidig byggevirksomhet måtte fremstå forsvarlig i tråd med de økende krav til blant annet branntekniske, helsemessige og estetiske hensyn. De ulike hjemlene i loven ble dermed utformet skjønnsmessig for å gi de aktuelle myndigheter de fullmakter som ville være nødvendig for «til enhver tid» å kunne løse de utfordringer som oppstod. Ved å overlate vurderingene til de med faglig kompetanse til å vurdere den konkrete saken mente dermed utvalget at man på beste måte imøtekom de «skiftende tiders og steders krav og behov».⁵⁷

Dette viser hvordan det allerede i 1960 var lovgivers formål å gi forvaltningen avgjørelseskompetanse og at de så det som en klar fordel at avgjørelsene ble tatt av den fagperson/organ som var nærmest å ta avgjørelsen. Likevel var man også tydelig på at det måtte trekkes en grense for hvor langt forvaltningen kunne gå i sine vurderinger. Ved å innføre kontrollbegrensingen «i nødvendig utstrekning» for de reguleringsbestemmelser som ble opplistet i § 26 var det satt en skjønnsmessig terskel for at vurderingene måtte ha en saklig sammenheng tilknyttet den aktuelle saken.

Selv om det ikke var oppstilt noen direkte lovhjemmel til å oppstille rekkefølgebestemmelser i bygningsloven-1965, hadde lovgiver gjennom vedtakelse av loven allerede etablert en bestemmelse som ga kommunen kompetanse til, gjennom midlertidig reguleringsbestemmelse, å nedsette byggeforbud for oppstart av utbygging til bebyggelse der «kommunikasjons-, vannforsynings, avløps- eller elektrisitetsforholdene ikke er tilfredsstillende», jf. bygningsloven-1965 § 31 (3) nr. 3 første punktum. Som ordlyden viser, har den store likhetstrekk med dagens bestemmelse om rekkefølgekrav og slik det følger av forarbeidene var nettopp poenget å oppstille en bestemmelse som ga kommunen en minimumskontroll over utbygging tilknyttet boligområder.⁵⁸ Kommunen ble ansett å stå nærmest i å være den myndighet som kunne vurdere om tilfredsstillende vannforsyning, avløpssystem, elektrisitet og veiforbindelse var opparbeidet. Dagens pbl. § 12-7 nr. 10 tjener den samme funksjonen og har de samme bakenforliggende forhold; et utbyggingsområde skal hindres utbygget før de omkringliggende hensyn og nødvendig infrastruktur er ivaretatt. Dette taler for at de forutsetninger som ble lagt til grunn for bestemmelsen den gang har stor overføringsverdi til hvordan dagens bestemmelse om rekkefølgekrav må forstås.

⁵⁷ Ot.prp.nr.1 (1964-1965) s. 3.

⁵⁸ NUT 1960:2 s. 31.

Overføringsverdien styrkes ytterligere ved at § 31 om byggeforbud som en midlertidig reguleringsbestemmelse ble droppet videreført i pbl-1985 ettersom lovgiver fant den overflødig.⁵⁹

Det kan dermed legges til grunn at det fra ideen om bestemmelsens opprettelse har vært en forutsetning at de rekkefølgekrav som oppstilles må ha en adekvat nok tilknytning mellom det tiltak som kreves gjennomført og den mangel av infrastruktur eller tilknyttede tjenester som oppstår som en følge av en eventuell utbygging. Lovgiver uttrykte at det formål loven skulle verne om var at utbygging ikke skulle skje i de områder som ikke var «byggemodne».⁶⁰ Sammenlignet med dagens nødvendighetsvilkår i § 12-7 nr. 10, tilsier formålet bak den gamle § 31 (3) at det må foreligge en faktisk sammenheng mellom den utbygging som er foreslått og det behovet byggeområdet har for å sikre den nødvendige infrastrukturen. Dette må sies å være en forutsetning i dagen ordlyd med den sammenhengen som må leses mellom kravene til nødvendighet og «tilstrekkelig etablert».⁶¹

4.2.2 Vurderingen av hva som er et nødvendig rekkefølgekrav er dynamisk og må vurderes konkret ut fra det enkelte område

Samfunnsutviklingen i 60- og 70-årene skapte en bevisstgjøring hos departementene og fokuset på de fremtidige konsekvenser for nærmiljøfølgene av reguleringsplaner ble stadig sterkere. Miljødepartementet fremhevet i Regjeringens langtidsprogram for 1978-81 hvordan fokuset i større grad omhandler ringvirkningene for reguleringsområder:

«Reguleringsplanene bør i større grad enn tidligere ta sikte på å sikre de kvalitetsmessige sider ved utbyggingen av nærmiljøene. Departementet vil klarere understreke reguleringsplanens betydning i denne forbindelse. Planens rettslige og formelle sider bør i større grad underordnes og betraktes som et redskap for det faglige kvalitetsinnhold. Dette må i sin tur følges opp med informasjon og retningslinjer for kvalitetsmessig gode løsninger».⁶²

De forhold departementet i 1978 fremhevet kan i dag sammenlignes med de forhold pbl. sin formålsbestemmelse skal verne; nemlig at bærekraftig utvikling skal fremmes og at prinsipper som for eksempel universell utforming skal ivaretas. Departementet la i 1978 dermed føringer

⁵⁹ NOU 1983:15 s. 69.

⁶⁰ NUT 160:2 s. 87.

⁶¹ Tilsvarende pkt. 3.2.2.

⁶² St.meld.nr.25 (1977-1978) s. 63.

på hvordan man burde endre tankegangen til å sette søkelys på et mer helhetlig planarbeid. Dermed skulle en sikre at alle som ble berørt av de avgjørelser som ble fattet med hjemmel i daværende bygningslov ble ivaretatt og inkludert i planprosessen. Denne tankegangen gjør seg fremdeles gjeldende som et grunnleggende premiss i planretten og de samme føringer må sies å ligge til grunn for dagens planprosesser etter pbl.

Stortingsmeldingen resulterte i at det ved lovendringen av bygningsloven-1965 i 1979 for første gang ble inntatt en egen bestemmelse om rekkefølgekrav. Det kunne nå «i nødvendig utstrekning» gis reguleringsbestemmelse om «rekkefølge og tidsplan for utbygging av ulike byggeområder, herunder om samtidig ferdigstilling av boliger og fellesanlegg som skoler, barnehager, lekearealer, gangveger mv. for strøket», jf. § 26 (1) bokstav h). Endelig hadde loven en bestemmelse som ga kommunen hjemmel til å sikre at de enkelte planelementer ble gjennomført i en «rekkefølge og størrelsesorden som gjør at vedkommende [plan]område fungerer best mulig på alle trinn i plangjennomføringen».⁶³ Kommunens kompetanse til å oppstille rekkefølgekrav ville dermed sørge for en «[r]ekkefølge og tidsplan for utbyggingen [som] vil innebære at de ulike instansers interesser blir samordnet i forbindelse med gjennomføringen av planen».⁶⁴ Igjen ser man hvordan lovgivers fokus dreies i retning av det mer helhetlige. I lovgivers innledning til lovendringen oppstilles det nesten som en forutsetning at nødvendige tilføringer som blir gjort i loven bør legges til grunn for at utbygging i det hele tatt kunne «aksepteres».⁶⁵ Kommunens adgang til nå å kunne oppstille rekkefølgekrav for å sikre gode og trygge nærområder for boligområder ble dermed ansett for en slik «nødvendighet».

Spørsmålet blir ut fra dette bakteppet hva som i dag er en akseptabel terskel som legitimerer at kommunen kan fastsette rekkefølgetiltak.

Etter dagens ordlyd må de nødvendig infrastrukturiltak være «tilstrekkelig etablert» for at utbygging av et område kan finne sted. Kommunens adgang til å fremsette rekkefølgekrav i reguleringsplan medfører dermed at de hensyn og formål pbl. skal ivareta faktisk blir stilt som krav for etablering av nye områder og utbyggingsprosjekter og at disse prosjektene dermed aksepteres. Loven legger ansvaret med å sikre gode og trygge nærmiljøer til kommunen og

⁶³ Ot.prp.nr.62 (1978-1979) s. 3.

⁶⁴ Ot.prp.nr.62 (1978-1979) s. 3.

⁶⁵ Ot.prp.nr.62 (1978-1979) s. 2.

som nevnt over er kommunen delegert ett vidt forvaltningskjønn for vurderingen om hva som er et akseptabelt nivå av infrastruktur for nærmiljøet. Terskelen må likevel anses for å være dynamisk, da den for ulike prosjekter og geografisk plassering vil stille ulike krav til hva som kreves som tiltak for å bøte med nye utbyggingstiltak.

Tar man Entra-saken som eksempel, der lagmannsretten etter sin vurdering kom til at kommunens reguleringsplan ikke var ugyldig, ser man hvordan vurderingen må gjøres konkret ut fra det spesifikke område og utbyggingssak. Kommunen fremsatte rekkefølgekrav i reguleringsplanen om opparbeiding av en ca. 600 meter lang sykkelsti som startet ca. 250 meter fra utbyggingskvartalet. Sumvirkninger for området talte for at rekkefølgekravet kunne fremsettes. Tullinkvartalet lå i et område som i kommuneplanen var definert som et utviklingsområde med høyere tillatt utnyttelsesgrad enn eksisterende bebyggelse. I dagens urbane og moderne samfunn, der det stadig forventes og kreves at man benytter miljøvennlige transportmidler, ville utbyggingen av kvartalet medføre sumvirkninger som blant annet gjorde kommunens krav om sykkelsti til en nødvendighet for å oppnå et akseptabelt nivå som sikrer et godt og trygt nærområde. I denne spesifikke saken var det derfor etter en konkret vurdering av området påregnelig at kommunen kunne strekke seg så langt som å se utover selve planområdet for detaljreguleringsplanen grunnet de følger utbyggingen ville ha for området sett under ett.

4.2.3 Adgangen til å vektlegge «sumvirkninger» i vurderingen av om det er et reelt behov for rekkefølgekrav

Høyesterett poengterer i Mortensrud-saken at utbyggingsområdet må sees under ett. Flertallet vektlegger i sin oppsummering av tolkingen av § 12-7 nr. 10 at sumvirkninger kan tas i betraktning for å ivareta helheten både i og utenfor planområdet. Høyesterett beskriver de «såkalte sumvirkninger» til at man ser områdets eksisterende bebyggelse og infrastruktur i sammenheng med det enkelte utbyggingsprosjekt og «det avgjørende er hvilke tiltak som samlet sett er nødvendige i nærmiljøet hvis utbyggingen gjennomføres». Mindretallet synes å støtte opp under en slik forståelse.⁶⁶ Det å ta hensyn til langsiktige og helhetlige løsninger bidrar til å ivareta lovens hovedformål om å bygge opp under bærekraftperspektivet, jf. §§ 1-1

⁶⁶ Mortensrud-dommen avsnitt 59 og 75.

og 3-1.⁶⁷ Når områdets «helhet» hensyntas, sikrer man også lettere den fysiske og miljømessige utviklingen i kommunen. Det samme gjelder hensyn til de totale samfunnsmessige behov den enkelte kommune står overfor. Både flertallet og mindretallet er likevel klare på at muligheten for å trekke inn sumvirkninger i vurderingen av hva som er et «nødvendig» rekkefølgetiltak må holdes adskilt fra vurderingen av «hvilke rekkefølgetiltak som er ønskelig» ut fra politiske eller faglige ståsteder. Samt at det er klart at rent fiskale hensyn ikke kan begrunne et rekkefølgekrav.⁶⁸

Hva som er sumvirkningene til de enkelte utbyggingstiltak vil variere fra prosjekt til prosjekt og ut fra demografisk lokasjon. Det kan derfor på generelt grunnlag legges til grunn at utbyggingen av et kvartal i Oslo sentrum vil føre med seg andre sumvirkninger enn for eksempel utbyggingen av et kvartal i Lillehammer sentrum. Forskjellig befolkningstetthet vil medføre ulike behov for både teknisk og sosial infrastruktur. Dette er også en viktig del av kommunens vurdering av hva som kan vektlegges i vurderingen. Enhver kommune må gjøre egne vurderinger av hva behovet er ut fra deres befolkning, geografisk plassering og lokal samfunnsutvikling. En mindre bykommune som for eksempel Lillehammer kan ikke automatisk se til Tullinkvartalet i Oslo om praksis og rekkevidde Oslo kommune har vektlagt i sin vurdering av utbyggingstiltakets sumvirkninger. Utbyggingen av Tullinkvartalet forutsatte at publikums tilkomst hovedsakelig baserte seg på kollektivtilbud, gange og sykkeltransport. Flere faktorer sammen utløste derfor et felles behov for et forbedret sykkelveitilbud. Andre kommuner må trekke inn momenter som er relevant for deres område.

Entra-saken illustrerer godt hvordan sumvirkninger kan vektlegges. Lagmannsretten trakk blant annet inn hvilken økt tilstrømning til området tiltaket ville medføre og så dette sammen med den generelle befolkningsveksten i hovedstaden. De fant at disse «virkningene» samlet ville utløse et saklig behov for mobilitetstiltak.⁶⁹ Ettersom «sumvirkninger» utgjorde en sentral del av lagmannsrettens vurderingsgrunnlag, må det ved Høyesteretts ankenektelse av saken legges til grunn at Høyesterett bygger på den samme oppfatningen som lagmannsretten. Ser man begge sakene under ett er det også grunn til å tro at kommuner i fremtidige saker for

⁶⁷ Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 61.

⁶⁸ Mortensrud-dommen avsnitt 58 og 72.

⁶⁹ LB-2019-135154 (Entra-saken) under «[b]estemmelsens vurderingstema».

sentrumsområder vil følge rettspraksis sitt eksempel ved bruk av sumvirkninger i argumentasjonen, og i vurderingen av om det er behov for rekkefølgekrav i reguleringsplanen.

4.3 Kan rekkefølgekravet ha virkning utenfor planområdet?

4.3.1 Utvidelsen av rammene for rekkefølgekrav i pbl-1985

Den stadige utvidelsen og opprømsingen av forhold kommunen fikk delegert kompetanse til å oppstille reguleringsbestemmelser om, medførte at departementet ved utredningen av ny lov på 80-tallet anså bestemmelsen for å være uttømmende.⁷⁰ På bakgrunn av forståelsen om en uttømmende bestemmelse, men også etter ønske fra den sittende regjering, la departementet til grunn at «hjemmelen bør utformes som en rammebestemmelse i stedet for å regne opp alle de forhold det kan gis reguleringsbestemmelser om».⁷¹ Hensikten skulle være at en rammebestemmelse ville sikre et enklere og mer koordinert plansystem.⁷² Videre viste det seg at det i praksis ble godkjent reguleringsbestemmelser som gikk utenfor de forhold som fulgte direkte av bygningsloven-1965 § 26 og for så vidt også av planleggingsloven-1961 § 35.⁷³ Akselererende befolkningsvekst i byer og tettsteder, samt påfølgende boligfortetting i allerede etablerte boligområder, medførte at blant annet arealer til friområder ble en stadig viktigere ressurs å verne. Som nevnt under pkt. 3.1, ble den nye «rammebestemmelsen» utformet svært skjønnsmessig gjennom pbl-1985 § 26, men det var hele tiden lovgivers forutsetning at tolkinger og avgjørelser etter bestemmelsen måtte holde seg innenfor lovens ramme.⁷⁴ 1985-loven var således med på å tydeliggjøre handlingsrommet. Hva som ligger i denne begrensingen, er likevel ikke uten videre klart. Det kan synes som om lovgiver ut fra allerede eksisterende praksis fant tiden moden for en åpnere, men på samme tid tydeligere bestemmelse som satte grenser for hvor langt kommunene kunne gå i å fremsette reguleringsbestemmelser. Rekkefølgebestemmelsen ble allerede anvendt ut over sin ordlyd og grensen for hvor langt kommunen kunne gå må reelt sett sies å være den ulovfestede grensen

⁷⁰ Ot.prp.nr.56 (1984-1985) s. 62.

⁷¹ Ot.prp.nr.56 (1984-1985) s. 62.

⁷² NOU 2003:24 s. 54.

⁷³ Ot.prp.nr.56 (1984-1985) s. 62.

⁷⁴ Ot.prp.nr.56 (1984-1985) s. 121.

for myndighetsmisbruk. Rogstad synes å bygge opp under en slik tolkning av lovgivers vurdering ved utformingen av 1985-loven.⁷⁵

4.3.2 Kan det stilles krav til tiltak innenfor planområdet, basert på hensyn utenfor planområdet?

Bestemmelsens grunnleggende begrensning om at det bare kunne gis bestemmelser «i nødvendig utstrekning» ble i 1985-loven videreført som før. Den nye lovbestemmelsen medførte at ordlyden i bestemmelsen om rekkefølgekrav ble stående mer åpen, og den listet ikke lenger opp ulike former for infrastruktur som det kunne stilles krav om, slik den foregående lovbestemmelsen gjorde. Det var likevel en forutsetning fra lovgivers hold at de forhold som bestemmelsen tidligere hadde omfattet fremdeles ville falle inn under den nye vide ordlyden.⁷⁶ Kommunens kompetanse til å fremsette reguleringsbestemmelser skulle ikke innskrenkes.⁷⁷ Fleischer gikk så langt som å beskrive den nye bestemmelsen til å være langt mer omfattende enn de foregående reglene. 1985-utgaven av § 26 var nå «i samsvar med sine intensjoner ... både generell og meget vidtrekkende og mer vidtrekkende enn det som gjaldt tidligere».⁷⁸

Spørsmålet er om den betydelige endring av bestemmelsen, særlig ved utforming av hjemmelen til å fremsette rekkefølgekrav i 1985-loven, kan gi en pekepinn på hvor langt dagens § 12-7 nr. 10 strekker seg.

Den grunnleggende begrensningen for å fremsette rekkefølgekrav ble videreført gjennom ordlyden «i nødvendig utstrekning» fra 1965-loven til 1985-loven. Videre er nødvendighetsbegrensningen også videreført til dagens pbl. Likevel oppstilte 1985-bestemmelsens ordlyd et mer snevert anvendelsesområde om reguleringsbestemmelser enn dagens bestemmelse. Pbl-1985 § 26 definerte negativt hvilke områder det kunne fremsettes reguleringsbestemmelser for. Det kunne i «nødvendig utstrekning gis bestemmelser om utforming og bruk av arealer og bygninger i *reguleringsområdet*» (min utheving). En innskrenkende tolkning av ordlyden tilsier at bestemmelsene måtte knytte seg til utbyggingstiltak i «reguleringsområdet». Til sammenligning fremgår det av dagens

⁷⁵ Rogstad (1999) s. 104.

⁷⁶ Ot.prp.nr.56 (1984-1985) s. 121.

⁷⁷ NOU 1983:15 s. 63.

⁷⁸ Fleischer (1992) s. 134.

bestemmelse om rekkefølgekrav at det både kan stilles krav til særskilt rekkefølge for «gjennomføring av tiltak etter planen» og ved «utbygging av et område» for å sikre «tilstrekkelig etablert» infrastruktur, jf. pbl. § 12-7 nr. 10. Dagens lov inneholder dermed ikke den samme begrensningen i ordlyden som 1985-loven hadde. I det følgende vil jeg se nærmere på ordlyden og betydningen av utviklingen i lovens ordlyd.

4.3.3 Hva omfattes av ordlyden «område» etter § 12-7 nr. 10?

Det er klart at første alternativ i dagens bestemmelse retter seg til tiltak innenfor planområdet.⁷⁹ Spørsmålet er hva denne forskjellen i realiteten mellom 1985- og 2008-loven faktisk utgjør og hva som i dag omfattes av ordlyden «område». Kan 1985-loven her bidra til å klargjøre dagens innhold?

Begrensningen i 1985-bestemmelsen må i første rekke sies å knytte seg til hva som er utløsende faktor for å fremsette rekkefølgekravene. Ordlyden «i reguleringsområdet» knytter seg opp til hvilke tiltak som skal gjøres *i reguleringsområdet* og begrenser ikke muligheten til at rekkefølgekravet skal få virkning utenfor reguleringsområdet. Det sentrale synes å være at de tiltak som er utløsende for muligheten til å fremsette bestemmelser må være lokalisert i selve reguleringsområdet, og at bestemmelsen ikke automatisk legger en begrensning på hvor bestemmelsene i praksis får virkning. Nødvendighetstilknytningen vil selvfølgelig uansett spille inn i hvor bestemmelsen skal få virkning. Legger man til grunn en slik utvidende tolkning av ordlyden, tilsier dette at det for eksempel kan fremsettes rekkefølgekrav for en sykkelsti utenfor reguleringsområdet basert på de konkrete forhold. Behovet for forsvarlig fremkommelighet til reguleringsområdet kan eksempelvis blir betydelig forsterket av utbyggingstiltaket *i reguleringsområdet*.

En slik utvidende tolkning av 1985-bestemmelsen harmoniserer også godt med dagens ordlyd i § 12-7 nr. 10. Begrensningen går ikke på en automatisk geografisk avgrensning der virkningen av rekkefølgekrav kun kan knytte seg til reguleringsområdet, men knytter seg til andre sentrale vurderingselementer som vil avklare hvilket *område* som er aktuelt i det spesifikke reguleringsstilfellet. Tar man sykkelstieksempelet til illustrasjon baserer ikke vurderingen seg på om rekkefølgekravet vil få virkning i reguleringsområdet, men hvor stor

⁷⁹ Se pkt. 3.2.2.

tilknytningen mellom tiltaket det stilles rekkefølgekrav til og selve rekkefølgekravet er. Tiltaket som en utbygger ønsker etablert i området kan utløse et sterkere behov for ny sykkelsti inn mot utbyggingsområdet grunnet de følger tiltaket vil få. Vurderingen må da knytte seg opp til om etableringen av infrastrukturtiltaket er nødvendig for å sikre at fremkommeligheten er tilstrekkelig etablert. En slik tolkning tilsier at det for hvert område må tas en konkret vurdering av hva som anses for å være nødvendig for å sikre at infrastrukturen blir tilstrekkelig etablert.

4.3.4 Rettspraksis og forvaltningspraksis om rekkefølgekravets virkning utenfor planområdet

Problemstillingen angående bestemmelse gitt om tiltak innenfor planområdet, basert på hensyn til forhold utenfor planområdet, ble i 1993 behandlet av Høyesterett i Gaulosen-kjennelsen, inntatt i Rt-1993-278. Bakgrunnen for denne saken var at et våtmarksområde i Trøndelag ble fredet og omgjort til naturreservat. Saken for Høyesterett omhandlet erstatningsutmålingen til grunneierne som mistet muligheten til å ta ut grus fra et uttak og utnytte området til turistformål. Som en underproblemstilling for utmålingsspørsmålet ble tolkingen av pbl-1985 § 26 trukket frem og spørsmålet var om § 26 ga hjemmel til å fremsette reguleringsbestemmelser som ivaretar hensyn og interesser utenfor planområdet.

Førstvoterende viser til at § 26 må ses i sammenheng med loven for øvrig og viser til formålsbestemmelsen § 2. Det fremheves videre at gjennom planlegging skal det søkes «å få den best mulige arealbruk totalt sett ved samordning av ulike interesser».⁸⁰ Sett opp mot hvilken posisjon overordnede formål har for tolkingen av dagens lovbestemmelser, ser man her store likhetstrekk fra måten Høyesterett i 1993 la til grunn de overordnede formål loven var ment å ivareta. Videre vises det i kjennelsen til at arealdisponering i kommuner skjer gjennom kommune- og reguleringsplaner i tråd med de formål som fremmes fra statlig nivå, fylket og kommunen. For den konkrete muligheten til å fremsette reguleringsbestemmelser med virkning utenfor planområdet, uttaler førstvoterende følgende:

«Når arealdisponeringen skal fastsettes, vil det være av betydning ikke bare hvilken virksomhet som drives på tilstøtende arealer, men hvordan den drives, for eksempel hvor et industriområde og et boligområde støter til hverandre. Ved selve arealdisponeringen kommer således adgangen til å gi

⁸⁰ Rt-1993-278 (Gaulosen) s. 285.

bestemmelser etter § 26 første ledd annet punktum sentralt inn. *Det er derfor åpenbart at det må være hensiktsmessig at vilkår etter § 26 kan fastsettes også under hensyn til tilstøtende arealer og til de interesser som totalt sett knytter seg til de områder det gjelder»* (min utheving).⁸¹

Som uttalelsen sier, fant Høyesterett det «åpenbart» at det kunne stilles vilkår med virkning utenfor planområdet etter § 26. Videre fremhevet førstvoterende før sin konklusjon at det «vesentlige synes å være at det ikke skal gis reguleringsbestemmelser som motvirker reguleringsformålet» og at § 26 burde forstås slik at det ikke kan gis «bestemmelser som vanskeliggjør en forsvarlig utnyttelse av området til det reguleringsformål som er fastsatt».⁸²

Resultatet av kjennelsen ble at kommunen hadde tolket § 26 korrekt ved å fastsette restriksjoner for grustaket for å ivareta verneinteresser også utenfor det gitte planområdet. Som Pedersen mfl. også påpeker, synes det avgjørende å være om reguleringsbestemmelsen fremmer et formål som var i tråd med reguleringsplanen som helhet.⁸³

Det sentrale man kan utlede fra Gaulosen-kjennelsen er at det må være en naturlig sammenheng mellom de vilkår som stilles og at disse fremmer eller bygger opp om det som er reguleringsformålet for området i sin helhet.⁸⁴ Gjennom dagens § 12-7 er også tilfellet fra Gaulosen-kjennelsen uttrykkelig presisert gjennom nr. 2 og 3 i bestemmelsen. Dermed er standpunktet fra 1993 videreført i dagens lovgivning.⁸⁵ Eksempelvis med inspirasjon fra Gaulosen-saken, kunne kommunen fremsatt rekkefølgekrav om at det måtte opparbeides støyreducerende tiltak som støyvoll eller støyskjerm mot tilstøtende boligområder før igangsettelsestillatelse ble gitt for utbygging av næringseiendom.

Sivilombudet har også uttalt seg om tematikken angående om et rekkefølgekrav kan vedtas selv om det vil få virkning utenfor planområdet. For uttalelse inntatt i Sivilombudsmannens årsmelding 1998 s. 311, var spørsmålet om kommunene kunne stille krav til tinglyst parkering på land, da den aktuelle reguleringsplanen gjaldt fritidsutbygging på en øy. Grunneierne påpekte at land-delen ikke var en del av reguleringsplanen og dermed lå utenfor planens

⁸¹ Rt-1993-278 (Gaulosen) s. 285.

⁸² Rt-1993-278 (Gaulosen) s. 286. Tilsvarende Mortensrud-dommen avsnitt 52.

⁸³ Pedersen mfl. (2018) s. 333.

⁸⁴ Tilsvarende Innjord/Zimmermann (2020) s. 347.

⁸⁵ Pedersen mfl. (2018) s. 333.

avgrensning. De hevdet på den bakgrunn at kommunen ikke kunne vedta rekkefølgekrav som fikk virkning på land. Sivilombudet drøftet og konkluderte med følgende:

«I dette tilfellet er det *ikke tale om å båndlegge arealer utenfor reguleringsplanens område*, med andre ord å "regulere" områder som ikke omfattes av planen. Og etter § 26 første ledd annet punktum er det adgang til å gi bestemmelser som setter "vilkår for bruken". Som fylkesmannen og Miljøverndepartementet anfører, *gir denne bestemmelsen hjemmel for å fastsette rekkefølgebestemmelser utenfor planens geografiske område*. Dette synes i første rekke å være myntet på tekniske innretninger slik som vegforbindelser, skoleutbygging og annen infrastruktur, se bl.a. departementets veileder T-1128 på s. 25. *Krav om parkeringsplass som skal sikres av den enkelte, går videre enn dette. Det er likevel såvidt beslektet med de ordinære rekkefølgebestemmelsene – og ivaretar langt på vei de samme interessene – at det er vanskelig å definere dem utenfor lovens ramme*» (min utheving).⁸⁶

Som det følger av uttalelsen konkluderte Sivilombudsmannen med at selv om krav om en tinglyst parkering på land ikke kunne beskrives som et ordinært rekkefølgekrav, ivaretok kommunens krav langt på vei de samme interesser. Etter en konkret vurdering kunne ikke Sivilombudet finne at kravet lå utenfor lovens rammer for hva det kan fremsettes krav om. Anvendt på dagens bestemmelse om bruk av rekkefølgekrav, taler denne uttalelsen for at det avgjørende for om kravet er å anse som innenfor lovens rammer er om kravet har en *saklig sammenheng* med reguleringen kravet gis i relasjon til.

Som redegjørelsen over viser, medførte pbl-1985 at kommunene fikk et «betydelig spillerom» til å utforme og gjennomføre reguleringsplaner.⁸⁷ I utredningen til dagens lov konkluderer planlovutvalget med at de gjeldene hovedtrekkene «i reguleringsplanens funksjon og plass i det samlede lovsystemet, utforming og rettsvirkninger bør bestå slik de er i dag».⁸⁸ Utvalget la videre til grunn at det var «ønskelig å videreføre grunnstrukturen med en generelt utformet hjemmel for reguleringsbestemmelser», men at de var ønskelig å gjøre § 26 klarere.⁸⁹ Dagens § 12-7 nr. 10 må derfor i stor grad ses i lys av den virkning § 26 hadde for tidligere pbl-1985. Endringer i bestemmelsens utforming måtte uansett finne sted var konklusjonen.

⁸⁶ Somb 1998 s. 311, pkt. 2.1.

⁸⁷ NOU 2001:7 s. 128.

⁸⁸ NOU 2001:7 s. 128.

⁸⁹ NOU 2001:7 s. 133.

Bestemmelsen måtte fremstå som et stødigere styringsverktøy, noe som også var en av hovedgrunnene til at bestemmelsen ikke ble videreført i 2008-loven.⁹⁰

4.4 Plan- og bygningsloven av 2008

4.4.1 Fremstillingen videre

Spørsmålet videre er i hvilken grad den nye loven i 2008 påvirket rekkevidden av rekkefølgebestemmelsens anvendelsesområde sett i forhold til den rekkevidde den hadde etter den gamle pbl. Hva som kan legges til grunn som rekkevidden av bestemmelsen i dag. Det naturlige utgangspunkt er å se hva lovgiver selv har lagt til grunn som sentrale behov for å vedta en helt ny lov.

4.4.2 Lovens bærende formål tilsier at § 12-7 nr. 10 gir kommunen vid adgang til å vedta rekkefølgekrav

Samfunnsutviklingen etter 1985-loven medførte et behov for et mer detaljert verktøy for utøving av samfunnsplanlegging. I innledning til proposisjonen for dagens lov fremhevet departementet hvordan tiden hadde endret behovet for samfunnsplanlegging og begrunnet behovet for revisjon og hvilke prinsipper som ble lagt til grunn for den nye loven slik:

«Forslaget tar utgangspunkt i at loven fortsatt skal bestå av en plandel og en bygningsdel. Samtidig gis loven en *ny struktur for å gjøre den enklere å forstå og bruke*. Loven vil ha et bredt samfunnsmessig perspektiv, og *være et virkemiddel for å fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner*. Planlegging skal gi felles rammer for bruk og vern av arealressurser regionalt og kommunalt, og sikre at privat planlegging og utbygging skjer innenfor disse rammene. *Prinsippet om universell utforming skal ivaretas i planleggingen, og i kravene til det enkelte tiltak*» (min utheving).⁹¹

Som man ser av uttalelsen synes lovgiver å legge stor vekt på det uniformelle og at utviklingen av plansystemet må fremme bærekraftig utvikling både for den enkelte, samfunnet og fremtidens generasjoner. Resultatet ble også at formålsbestemmelsen etter den nye loven, jf. pbl. § 1-1 som også videre utdypes av § 3-1, skal fremme de klare retningslinjer

⁹⁰ NOU 2001:7 s. 133.

⁹¹ Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 6.

for hvordan vurderinger etter lovens spesialbestemmelser skal gjøres. Slik jeg har redegjort for under oppgavens pkt. 3.2.3, skal man i vurderingene av avgjørelser med hjemmel i pbl. se hen til om man er i tråd med de overordnede prinsipper som er styrende for forståelsene av loven. Ved tolking av gyldigheten til kommuners rekkefølgekrav, må kommunen dermed se til § 1-1 og om vurderingen av å fremsette rekkefølgekrav er i tråd med de ledende prinsippene for pbl. De rettslige normene som § 12-7 nr. 10 oppstiller må dermed tolkes i samsvar med formålsbestemmelsen i loven. En slik formålsbasert tolkning betyr at det ved kommunens vurdering av om et rekkefølgekrav er «nødvendig» må ses til de prinsipper som fremkommer av § 1-1.

I lys av lovgivers forutsetning for hvordan spesialbestemmelsene i loven skal tolkes, er spørsmålet videre hvordan lovgiver har lagt til grunn at § 12-7 nr. 10 spesifikt skal tolkes. Planlovutvalget la til grunn at hovedelementene ved den gamle loven vedrørende reguleringsbestemmelser skulle være med inn i den nye bestemmelsen.⁹² I proposisjon vektla departementet det samme og fremhevet at den nye bestemmelsen ikke skulle begrense de mulighetene som allerede lå i gjeldende bestemmelse, men at formålet med endringen var å klargjøre og presisere hjemmelen på et felt det hadde vært noe usikkerhet rundt rekkevidden av. Slik ville man med den nye bestemmelsen sikre et klarere rettslig grunnlag for adgangen til å vedta reguleringsbestemmelser.⁹³ Videre fremheves det i proposisjonen at kommunens adgang til å utarbeide reguleringsplaner skal være fleksibel. Utgangspunktet skal være at kommunene står svært fritt «i å velge ut de delene av lovens virkemidler som det er behov for å bruke for den aktuelle planoppgaven».⁹⁴ Uttalelsen tilsier at kommunens skjønnsfrihet tilsiktes å være meget vid fra lovgivers side, men som Høyesterett påpeker i Mortensrud-saken kan ikke utsagnet tillegges for stor vekt spesifikt for den enkelte bestemmelse, som for eksempel bestemmelsen om rekkefølgekrav.⁹⁵ Utsagnet må likevel kunne tas til inntekt for det standpunkt at det kan variere hvilke hensyn kommunen finner utslagsgivende for sine reguleringsplanvedtak. Vurderingen må uansett falle innenfor lovens ramme og naturlig nok da ikke være i strid med de rettslige normer de enkelte bestemmelser oppstiller eller de formål loven overordnet skal sikre.

⁹² NOU 2001:7 s. 133.

⁹³ Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 131 og s. 235.

⁹⁴ Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 128.

⁹⁵ Mortensrud-dommen avsnitt 44.

Hovedtermene i de hensyn lovgiver synes å legge til grunn bygger igjen opp under at rekkevidden til § 12-7 nr. 10 strekker seg til grensen for myndighetsmisbruk. Kommunen er ilagt vide fullmakter til å foreta faglige og politiske vurderinger av hva det kan stilles krav om før tiltak eller utbygging gjennomføres. Spørsmålet er om forarbeidene inneholder videre føringer for hvordan nødvendighetsvurderingen i § 12-7 skal tolkes i relasjon til rekkefølgebestemmelsen etter punkt nr. 10.

4.4.3 Et rekkefølgekrav må bygge på et saklig begrunnet behov

I forarbeidenes spesialmerknad til § 12-7 nr. 10 nøyter lovgiver seg med å vise til at § 12-7 nr. 10 gjelder tilsvarende § 11-10 nr. 1 i kommuneplanens arealdel.⁹⁶ Av spesialmerkningen til § 11-10 fremkommer det at gjennom begrepet «i nødvendig utstrekning» menes det at «det kan gis de bestemmelser som det er *et saklig begrunnet behov for å vedta ut fra et samfunnsmessig synspunkt*» (min utheving).⁹⁷ Departementets tolkning av nødvendighetsbegrepet tilsier at kommunen ikke skal gå lenger ved de restriksjoner de fremsetter enn det de har et saklig begrunnet behov for. Som nevnt kan det av § 12-7 nr. 10 sin ordlyd også utledes et krav om et saklig behov. En slik forståelse er også i tråd med det forholdsmessighetsprinsipp forvaltningen uansett må forholde seg til for ikke å komme i konflikt med myndighetsmisbrukslæren.

Spørsmålet er hva som utgjør et «saklig begrunnet behov» for å fremsette rekkefølgekrav. Som påpekt i pkt. 3.2.2, vil et krav om saklighet tilsi et reelt behov som nødvendiggjør at det stilles et særskilt krav om hvilken rekkefølge planområdet utbygges i. Ordet «begrunnet» henleder til at man må argumentere og redegjøre for hvorfor man gjør som man gjør. Dette taler for at når kommunen ønsker å fastsette et rekkefølgekrav, må det redegjøres for hvorfor det er et saklig behov som nødvendiggjør det aktuelle kravet. Begrunnelsen må videre vise til hvordan vedtaket er innenfor lovens ramme ved å knytte behovet for kravet opp til det tiltak kravet fremsettes til. Bli ikke disse vurderingene gjort, har ikke kommunen «begrunnet» vedtaket i de normene som følger av § 12-7 nr. 10.

⁹⁶ Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 235.

⁹⁷ Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 223.

4.4.4 Kan det saklige behovet begrunnes i samfunnsmessige synspunkter?

Som spesialmerknaden til § 11-10 fremhever kan det stilles rekkefølgekrav der tiltak utløser et behov som er «saklig begrunnet ... ut fra et samfunnsmessig synspunkt».⁹⁸ Flertallet i Mortensrud-dommen med førstvoterende Bergsjø i spissen, fremhever derimot at uttalelsen ikke kan tillegges særlig vekt grunnet at uttalelsen er gitt til § 11-10 som gjelder bestemmelser til arealformål og dermed ikke direkte for rekkefølgekrav.⁹⁹ På dette punkt er det vanskelig å følge Bergsjø sitt resonnement. Lovgiver fremhever jo, selv om ikke § 11-10 omhandler rekkefølgekrav for verken reguleringsplaner eller kommuneplaner, at forståelsen de har lagt til grunn i spesialmerknaden til § 11-10 for hvordan begrepet og normen «nødvendig utstrekning» skal tolkes også gjelder tilsvarende for § 12-7 nr. 10. Som den gjennomgående analysen av § 12-7 nr. 10 over har vist; er det en klar rød tråd vedrørende begrepsbruk i lovens deler om kommuneplaner og reguleringsplaner. Termen «nødvendig utstrekning» er et grunnleggende vilkår som har det samme startutgangspunktet ved tolkningen av de ulike spesialbestemmelser det er oppstilt i. Det er først når man går inn i de spesifikke særbestemmelsene at begrepets dynamiske aspekt gjør seg gjeldende. En slik samordning og bruk av sentrale nøkkelbegrep viser hvilken sammenheng lovgiver har ønsket at lovverket i lovens plandel skal ha. Det eksisterer store forskjeller mellom kommuneplaner og reguleringsplaner, men de ligger samtidig svært nær hverandre hva gjelder funksjon og utforming. Skal man da mene at forarbeidsuttalelsen ikke kan tillegges noen særlig vekt, bør man begrunne nærmere hvorfor og ikke avfeie muligheten på generelt grunnlag.

På den andre siden kan man ved å se til Bergsjø og flertallet sin *konklusjon* for hvorfor ikke statsforvalterens sitt vedtak ble ansett for å være gyldig, finne forklaringen på hvorfor ikke Bergsjø ville vektlegge forarbeidenes uttalelse. Statsforvalterens vedtak ble ansett ugyldig grunnet en uriktig lovtolkning.¹⁰⁰ Kommunen og fylkesmannen hadde ikke begrunnet vedtaket grundig nok i at behovet for rekkefølgekravet ble utløst eller forsterket av utbyggingstiltaket. De hadde derimot begrunnet det med at det skulle ivareta mer generelle behov og målsettinger for området. Sett i denne relasjonen er det forståelig at Bergsjø mener uttalelsen om de rekkefølgekrav som gis må være saklig begrunnet ut fra et samfunnsmessig synspunkt. Det er jo nettopp det kommunen og statsforvalteren la sitt fokus på ved

⁹⁸ Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 223.

⁹⁹ Mortensrud-dommen avsnitt 44.

¹⁰⁰ Mortensrud-dommen avsnitt 63.

utformingen av rekkefølgekravet og dermed, ifølge Høyesteretts flertall, manglet den konkrete tilknytningen til i sitt vedtak. Selv om denne grunngivningen skulle være bakteppe for Bergsjø sitt noe uheldige utsagn om vekten av forarbeidsuttalelsen, fremstår det metodisk feil at uttalelsen om den generelle tolkningen av «nødvendig utstrekning» ikke skal tillegges særlig vekt.

For det andre er spørsmålet om hva som ligger i forarbeidenes uttalelse om at kravet må være nødvendig ut fra et «samfunnsmessig synspunkt». I utgangspunktet kan det synes som at kravet *må* være nødvendig ut fra en samfunnsmessig synsvinkel bidrar til å styrke infrastruktur som samfunnet fra et overordnet plan vil anse som nødvendig. Det er nettopp akkurat dette lovgiver blant annet fremhever i prinsippene som skal legges til grunn for vurderingen etter lovens plandel.¹⁰¹ Det er forvaltningen som står nærmest til å ta vurderinger basert på et bredt samfunnsperspektiv som blant annet sikrer langsiktige løsninger. Fleischer strekker seg så langt som å hevde at forvaltningen som objektiv aktør har en «rettslig plikt til å ta hensyn til alle interesser som berøres av den planlagte regulering ... og videre å vurdere disse interessene i et samlet samfunnsmessig perspektiv».¹⁰² Igjen taler også dette klart for at kommunen er delegert en svært stor skjønnsfrihet ved beslutninger som skal tas på planområdet.

På den andre siden er det gode holdepunkter for å legge til grunn at forarbeidsuttalelsen bør tolkes innskrenkende overfor rekkefølgekravbestemmelsen. Som vurderingen over viser om hva som ligger i uttalelsens ordlyd, må kommunen selv om den bygger sitt krav om rekkefølge på hva som er nødvendig ut fra et samfunnsmessig synspunkt, uansett knytte det samfunnsmessige behovet opp til de normer lovbestemmelsen oppstiller. Vurderingen må knytte seg til om rekkefølgekravet faktisk er nødvendig for å ivareta at infrastrukturen forblir tilstrekkelig etablert. En innskrenkende tolkning av forarbeidsuttalelsen vil dermed føre med seg et krav til at kommunen begrunner vedtaket i en saklig sammenheng mellom rekkefølgekravet og utbyggingstiltaket. En slik forståelse er også i tråd med den forståelse flertallet i Mortensrud-saken synes å legge til grunn for sin vurdering av hvorfor vedtaket bygget på en uriktig lovtolkning. Pedersen mfl. synes også å legge til grunn en slik tolkning av uttalelsen når det vises til følgende eksempel:

¹⁰¹ Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 6.

¹⁰² Fleischer (1992) s. 140.

«Det kan således bestemmes at et boligområde ikke kan bebygges før det er opparbeidet gangvei over en nærmere bestemt strekning, eller før nærmere bestemt skole er bygd. Veien eller skolen *behøver ikke ligge innenfor utbyggingsområdet, men den må ha en reguleringsmessig tilknytning til byggeområdet*, slik at det er saklig grunn til å stanse utbyggingen i påvente av tiltaket» (min utheving).¹⁰³

Som Pedersens eksempel illustrerer; selv om vurderingen i stor grad bygger på et samfunnsmessig synspunkt, må den knytte seg opp til et behov utløst av selve utbyggingstiltaket. Vurderingen vil ellers ikke fremstå som saklig, og et krav om «utbyggingsstans» i påvente av innfridd rekkefølgekrav kan ikke anses for å falle innenfor lovens rammer.

Samlet tilsier dette at uttalelsen i spesialmerknaden bør tolkes innskrenkende angående om å begrunne vedtak ut fra et samfunnsmessig perspektiv. Kommunen må begrunne sitt vedtak om rekkefølgekrav i at det er en saklig sammenheng mellom rekkefølgekravet som stilles og tiltaket som ønskes utbygd. Sondringen vedrørende om utbyggingstiltaket utløser eller forsterker behovet for ny eller oppgradert infrastruktur vil nærmere klargjøres i neste pkt. 4.4.5.

4.4.5 Det må være en tilstrekkelig nær sammenheng mellom rekkefølgekravet og utbyggingsprosjektet

I vurderingen av om rekkefølgekravet følger av et saklig begrunnet behov, er spørsmålet om det må innfortolkes at behovet må *utløses eller forsterkes av gjennomføring av tiltaket eller utbyggingen*. Nærmere presisert hva som er å anse som *tilstrekkelig* sammenheng mellom rekkefølgekravet og utbyggingen.

Flertallet i Mortensrud-saken trekker frem at det må være en *relevant og nær* sammenheng mellom rekkefølgetiltaket og utbyggingsprosjektet for å legitimere et fremsatt rekkefølgekrav.¹⁰⁴ Mindretallet synes å være enig i at en slik sammenheng må kunne konstateres.¹⁰⁵ I dette ligger det at det må foreligge en reell årsakssammenheng som tilsier at behovet for rekkefølgekravet er utløst eller forsterket av utbyggingen. Denne reelle årsakssammenheng må kommunen rent faktisk trekke frem i sin begrunnelse av vedtak om

¹⁰³ Pedersen mfl. (2018) s. 266.

¹⁰⁴ Mortensrud-dommen avsnitt 58

¹⁰⁵ Mortensrud-dommen avsnitt 73

rekkefølgekrav. Det er ikke tilstrekkelig at kravet faktisk har en slik reell årsakssammenheng om denne sammenhengen ikke legges til grunn for det aktuelle vedtaket. Som flertallet vurderte det til, hadde ikke statsforvalteren i sitt vedtak redegjort godt nok for hvilken tilstrekkelig sammenheng som var mellom rekkefølgetiltaket og utbyggingen. Vedtaket fremsto etter flertallets mening som for generelt og vektla mer generelle behov og målsettinger.¹⁰⁶

Mortensrud-saken illustrerer derfor også godt poenget om at et rekkefølgekrav ofte kan vurderes til å oppfylle terskelen for «nødvendig» på generelt grunnlag, eller basert på generelle behov og målsetninger for området. Konsekvensen av at kommunen ikke gjør de tilstrekkelige vurderingene av om kravet er «nødvendig» i relasjon til det utløste/forsterkede behovet som berettiger rekkefølgekravet, medfører at vedtaket ikke blir fattet i tråd med § 12-7 nr. 10.

4.5 Kan forståelse av reglene om utbyggingsavtaler tas til inntekt for tolkning av regelen om rekkefølgekrav?

Flertallet i Mortensrud-dommen legger til grunn i sin vurdering av hvilke skranker loven oppstiller for rekkefølgebestemmelsen at sammenhengen mellom «bestemmelsene om rekkefølgetiltak og utbyggingsavtaler» legger føringer for hvordan en skal forstå nødvendighetskravet i § 12-7 nr. 10.¹⁰⁷ Spørsmålet er om det kan konstateres en slik sammenheng til reglene om utbyggingsavtaler etter § 17-3 (3) som berettiger at reglen benyttes ved tolkningen av § 12-7 nr. 10. Flertallet og mindretallet synes for det første å være enige om at kommunen ikke kan vedta rekkefølgekrav for å omgå vilkårene for når utbyggingsavtaler skal inngås.¹⁰⁸ Dissensen synes å bygge på hvorvidt forståelsen av § 17-3 (3) kan virke inn på tolkningen av §12-7 nr. 10.¹⁰⁹

¹⁰⁶ Mortensrud-dommen avsnitt 61. Som nevnt i pkt. 1.2.2, ble statsforvalterens vedtak opphevet grunnet feil lovforståelse og sendt tilbake for behandling av nytt vedtak. Det ble deretter fattet nytt vedtak ut fra de retningslinjene Høyesterett oppstilte i Mortensrud-dommen. Det nye vedtaket bærer preg av å påvise at kommunen har vurdert og vektlagt at rekkefølgekravet har en tilstrekkelig sammenheng med utbyggingen.

¹⁰⁷ Mortensrud-dommen avsnitt 48 og 51.

¹⁰⁸ Mortensrud-dommen avsnitt 46 og 70.

¹⁰⁹ Mortensrud-dommen avsnitt 70.

En utbyggingsavtale er, som det fremgår av § 17-1, en «avtale mellom kommunen og ... [utbygger] om utbygging av et område». Utbyggingsavtalene har som nevnt sitt grunnlag i de aktuelle arealplanene. I § 17-3 (3) er den nærmere ordlyden «tiltak som er nødvendige for gjennomføring av planvedtak». Det vil si at en eventuell utbyggingsavtale bygger på en vedtatt reguleringsplan og de reguleringsbestemmelser som er inntatt i reguleringsplanen. Reglene om adgangen til å inngå utbyggingsavtaler er derfor også naturligvis snevrere enn kommunens kompetanse til å vedta reguleringsbestemmelser gjennom reguleringsplaner.¹¹⁰ Utbyggingsavtaler kommer i plansystemet på et stadium der man skal gjennomføre en reguleringsplan og utgjør dermed en «virkning av planen».¹¹¹ Ettersom vedtatte rekkefølgekrav ikke nødvendigvis blir realisert gjennom utbyggingsavtaler, kan man vanskelig argumentere for at forståelsen av reglene om utbyggingsavtaler kan virke direkte inn på tolkningen av § 12-7 nr. 10. Dette er også begrunnelsen til Mortensrud-dommens mindretall for hvorfor de ikke følger flertallets vurdering.¹¹²

Selv om ordlyden til bestemmelsene har et sammenligningsgrunnlag og forarbeidene inneholder utførlige eksempler og momenter for hvordan § 17-3 skal forstås, foreligger det ikke noen direkte holdepunkter fra lovgiver sin side om at tilsvarende forståelse gjelder for regelen om rekkefølgekrav. Hadde dette vært lovgivers intensjon, burde man i § 12-7 nr. 10 sine forarbeider vist til § 17-3 på samme måte som spesialmerkningen i § 12-7 nr. 10 gjør til § 11-10. I mangel av en slik henvisning eller andre direkte holdepunkter i forarbeidene, kan regelen vanskelig komme til direkte anvendelse også for forståelsen av § 12-7 nr. 10. Førstvoterende Bergsjø er også meget streng i sin tolkning av spesialmerkningen til § 12-7 nr. 10 (drøftet under pkt. 4.4.4 i denne oppgaven) der han ikke tillegger uttalelsen særlig vekt ettersom § 11-10 gjelder for bestemmelser til arealformål.¹¹³ Hva som er grunnen til at ikke dette spørsmålet blir stilt for forarbeidsuttalelser vedrørende utbyggingsavtaler fremkommer ikke av førstvoterende sine premisser.

¹¹⁰ Tilsvarende NOU 2003:24 s. 171-172, som utførlig gjennomgår de materielle skranker som gjelder for utbyggingsavtaler etter loven.

¹¹¹ I praksis blir ofte reguleringsplaner og utbyggingsavtaler vedtatt av kommunen under samme kommunestyremøte, jf. bl.a. §§ 17-1 og 17-2. Det avgjørende er at man ikke kan inngå gyldige utbyggingsavtaler før det foreligger en vedtatt reguleringsplan. Forarbeidet med utbyggingsavtalen kan dermed pågå parallelt med arbeidet med reguleringsplanen, noe som også ofte skjer i praksis, jf. bl.a. Entra-saken.

¹¹² Mortensrud-dommen avsnitt 70.

¹¹³ Mortensrud-dommen avsnitt 44.

Hva som kan utledes av § 17-3 (3) må heller sies å være mer generelle oppfatninger av hvor langt nødvendighetsnormen strekkes seg. Samordningshensyn tilsier at vurderingen om hva som ligger i nødvendighetsnormen på et overordnet lovsystematisk nivå, som utgangspunktet bør være tilsvarende for de ulike steder i loven der denne normen kommer til uttrykk. Samtidig vil den spesifikke særbestemmelsens plassering i lovverket tilføre normen et dynamisk aspekt for hvordan det skal forstås på det spesifikke rettsområdet. Basert på det ovennevnte er derfor flertallets konklusjon om at forståelsen av § 17-3 (3) virker direkte inn på tolkingen av § 12-7 nr. 10 vanskelig å følge. Flere av de rettslige skrankene som kommer direkte til uttrykk gjennom § 17-3 (3) vil, som analysen over har belyst, uansett kunne utledes av § 12-7 nr. 10 sin ordlyd.¹¹⁴

¹¹⁴ Se nærmere pkt. 3.2.2.

5 Sammenfatning – hvor langt kan kommunen gå?

5.1 Hva har analysen gitt svar på?

Analysen av § 12-7 nr. 10 viser at bestemmelsen må sees i en helhetlig sammenheng der flere undervilkår og skranker samlet sett må være oppfylt for at bestemmelsens overordnede «nødvendighetskriterium» skal være innfridd. De ulike skrankene kan oppsummeres under tre hovedskranker; kravet om en saklig sammenheng, kravet til forholdsmessighet/proporsjonalitet og mer generelt kravet om å ikke utgjøre et myndighetsmisbruk (der sistnevnte nok i stor grad må anses å være tatt opp av ordlyden i § 12-7 direkte).

Med saklig sammenheng må loven forstås slik at det må foreligge et reelt behov som nødvendiggjør at det stilles et særskilt krav om hvilken rekkefølge planområdet utbygges i. Det må også konstateres en årsakssammenheng som tilsier at behovet utløses eller forsterkes av utbyggingen. Med krav om forholdsmessighet/proporsjonalitet setter loven krav til at rekkefølgekravet står i rimelig forhold til det tiltak som er aktuelt og som utløser/forsterker behovet for rekkefølgekravet, samt at vurderingen må tas basert på det aktuelle området.

Helheten og sammensetningen av bestemmelsens ordlyd tilsier at det er en forutsetning at kravet til nødvendighet og tilstrekkelig etablert infrastruktur tolkes sammen. Dette medfører at tolkningen av hva som er å anse som et nødvendig behov må anvendes dynamisk ut fra det aktuelle område og type kommune. Hva som utløser et nødvendig behov for infrastrukturtiltak, må vurderes ut fra de behov det aktuelle området eller aktuelle kommune har. Hva som utgjør kommunes reelle behov, kan variere stort fra kommune til kommune basert på blant annet økonomi og befolkningstetthet. Herunder kan sumvirkninger vektlegges – utbyggings- og planområdet må ses under ett. Dette for å ivareta helheten både i og utfor planområdet i tråd med pbl. sitt system om helhetlig planlegging. Langsiktige og helhetlige løsninger er hovedformål med planleggingen som skal sikre at bærekraftperspektivet ivaretas og er derigjennom er grunnleggende i nødvendighetsvurderingen.

Vurderingen av om rekkefølgekrav skal fremmes må også bygge på et saklig begrunnet behov som utløses eller forsterkes av utbyggingstiltaket. Bestemmelsen oppstiller altså et krav om en reell årsakssammenheng. Årsakssammenhengen må legges til grunn i kommunen sin vurdering av om det er «nødvendig». Det er da viktig å presisere at forståelsen av reglene om utbyggingsavtaler kan bare tas til inntekt for tolkning av § 12-7 nr. 10 basert på harmoniserings- og samordningsprinsipper. Det finnes ikke god nok rettskildemessig forankring til å tolke § 12-7 nr. 10 i direkte sammenheng med § 17-3 (3).

Samlet sett bekrefter analysen hva som fremkommer av den rene ordlydsfortolkningen – nødvendighetsterskelen etter § 12-7 nr. 10, og dermed at adgangen kommunen har til å vedta rekkefølgekrav i reguleringsplan er meget vid. Kompetansen begrenses i første rekke av de vurderinger kommunen *må* foreta seg. Kommunen må følge de rettslige skrankene som bestemmelsens ordlyd oppstiller og begrunne et vedtak om rekkefølgekrav basert på disse. Kravet til begrunnelse illustreres godt av Mortensrud-saken, der statsforvalterens vedtak ble kjent ugyldig av Høyesterett og sendt tilbake for grundigere redegjørelse og begrunnelse. Statsforvalteren fattet dernest ny avgjørelse ut fra lovens krav til begrunnelse. Denne avgjørelsen ble ikke påklaget.

Oppsummert faller de ulike skrankene under stikkordene «saklig sammenheng» og «forholdsmessighet/proporsjonalitet». Som en ytre skranke/grense ligger myndighetsmisbrukslæren som sikrer at kommunene ikke misbruker sin posisjon og eksempelvis fremtvinger urettmessige utbyggingsavtaler.

5.2 Hvor åpen er rettstilstanden for § 12-7 nr. 10 i dag?

Ser man hva oppgavens analyse har kommet frem til, er det relativt klare rettskilder som legger føringer for hvordan § 12-7 nr. 10 skal forstås. Bestemmelsen har visse skranker som kommunen må forholde seg til og hvilke faktisk hensyn de må ta og vise til ved begrunnelse av vedtak. Ut over dette beror den konkrete vurderingen primært på politiske og faglige vurderinger foretatt av kommunen basert på det aktuelle området.

Høyesteretts dissens i Mortensrud-saken gir likevel grunn for å stille spørsmålstegn om hvor klar rettstilstanden for § 12-7 nr. 10 er i dag. Bestemmelsen fremstår ikke som *klar* når Høyesterett i en så fersk avgjørelse er relativt uenige og uklare i tolkningen av hvordan

bestemmelsen skal forstås. Analysen i denne oppgaven konkluderer med at flertallet i Mortensrud-dommen tar delvis feil i måten de tolker loven på. Videre ble ikke flere sider av kommunens adgang behandlet da Entra-saken ikke gikk til Høyesterett. Høyesteretts avgjørelser medfører at rekkevidden av kommunens handlingsrom til å vedta rekkefølgekrav etter § 12-7 nr. 10 i dag må sies å være noe usikker. Også i juridiske fagmiljøer synes det å være uenighet om hvordan § 12-7 nr. 10 skal forstås, noe som underbygger at bestemmelsens rekkevidde for den enkelte rettsanvender fremstår noe uklart.¹¹⁵

Kommunal- og distriktsdepartementet sendte på høring juni 2021 et forslag om endring av plan- og bygningsloven for å klargjøre regelverket knyttet til blant annet rekkefølgekrav. En endring av § 12-7 nr. 10 er ikke foreslått, men et hovedgrep er at det foreslås innført en ny områdemodell for finansiering av infrastruktur inn under lovens bestemmelse om «utbyggingsavtalens innhold».¹¹⁶ Dette grepet følges også opp i NOU 2022:3 «[p]å trygg grunn».¹¹⁷ Hvilken betydning disse mer spesifikke forslag, om de blir vedtatt, vil ha for forståelsen av § 12-7 nr. 10, er enda for tidlig å si.

¹¹⁵ Bl.a. Svarva (2022) s. 191-194; Korsrud og Evjenth (2018); Jøsendal (2021) og «Kommunalministeren om bråket rundt rekkefølgekrav» fra bygg.no, artikkel av Homleid (2021).

¹¹⁶ Høringsforslag til endring av pbl. utsendt 30.06.2021 s. 154

¹¹⁷ NOU 2022:3 s. 136.

Kilderegister

Lovgivning

Grunnloven	Kongeriket Norges Grunnlov 17. mai 1814.
Bygningsloven-1965	Lov 18. juni 1965 nr. 7 Bygningslov.
Endringslov til bygningsloven	Lov 8. juni 1979 nr. 48 om endringer i bygningsloven av 18. juni 1965 nr. 7
Planleggingsloven-1981	Lov 5. juni 1981 nr. 49 om lokal og regional planlegging.
Plan- og bygningsloven – pbl-1985	Lov 14. juni 1985 nr. 77 Plan- og bygningslov.
Plan- og bygningsloven – pbl.	Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling.
Sivilombudsloven	Lov 18. juni 2021 nr. 121 Lov om Stortingets ombud for kontroll av forvaltningen.

Forarbeider

NUT 1960: 2	Utkast til lov om bygningsvesenet med motiver. Innstilling fra komiteen til revisjon av bygningsloven.
Ot.prp.nr.1 (1964-1965)	Om ny bygningslov
St.meld.nr.25 (1977-1978)	Stortingsmelding for 1977-1978 om regional planlegging og forvaltning av naturressursene.
Ot.prp.nr.62 (1978-1979)	Om lov om endring i bygningsloven av 18. Juni 1965 nr. 7.

NOU 1983: 15	Planlov.
Ot.prp.nr.56 (1984-1985)	Plan- og bygningslov.
NOU 2001: 7	Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven. Planlovutvalgets første delutredning.
NOU 2003: 14	Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II. Planlovutvalgets utredning med lovforslag.
NOU 2003: 24	Mer effektiv bygningslovgivning. Grunnprinsipper og veivalg. Utbyggingsavtaler. Bygningslovutvalgets første delutredning.
Ot.prp.nr.22 (2004-2005)	Lov om endringer i plan- og bygningsloven (utbyggingsavtaler).
Ot.prp.nr.32 (2007-2008)	Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen).
NOU 2019: 5	Ny forvaltningslov.
Innst.409 L (2020-2021)	Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Rapport fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon – kapittel 10 forslag til lov om Stortingets ombud for kontroll med forvaltningen (sivilombudsloven).
Dokument 21 (2020-2021)	Rapport fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon.
NOU 2022: 3	På trygg grunn. Bedre håndtering av kvikkleirerisiko.

Rettspraksis og tolkningsuttalelser

Høyesterett

Rt-1981-745 (Isene)

Rt-1993-278 (Gaulosen)

Rt-2003-764 (Løvenskiold-Vækerø)

Rt-2008-1110HR-2016-2229-A

HR-2021-953-A (Mortensrud)

HR-2021-1142-U

Lagmannsretten

LB-2019-135154 (Entra-saken)

Sivilombudets uttalelser

Somb 1998 s. 311

Sivilombudsmannens årsmelding. Sak 96-1770.

Tolkningsuttalelser fra departement

15/3677-2 (KMD)

TUDEP-2015-3677-2.

Offentlige dokumenter, rapporter og veiledere

Høringsnotat, sak 21/2623

Forslag til endringer i plan- og bygningsloven om fortetting, transformasjon, utbyggingsavtaler mv. Sendt på høring 30.06.2021.

Nytt vedtak, sak 2019/5534

Statsforvalteren i Oslo og Viken. 23.12.2021.
Nytt vedtak - Oslo - Jordstjerneveien - klage over rekkefølgekrav gitt i reguleringsplan - turvei E11.

NIBR-rapport 2014:13

Rapport om kommunens tilrettelegging for boligbygging, 2014. Rolf Barlindhaug, Arne Holm og Berit Nordahl.

Reguleringsplanveileider (2018)

Veileder for reguleringsplaner etter plandelen i pbl. Utgitt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Litteraturliste

Bernt (1978)

Bernt, Jan Fridthof. "Utenforliggende hensyn som ugyldighetsgrunn", *Tidsskrift for Rettsvitenskap* hefte 1/2, 1978, s. 241-348.

Bernt og Rasmussen (2010)

Bernt, Jan Fridtjof og Ørnulf Rasmussen. *Frihagens forvaltningsrett. Bind 1. 2. utgave.* Bergen: Fagbokforlaget, 2010.

Bugge (2019)

Bugge, Hans Christian. *Lærebok i miljøforvaltningsrett. 5. utg.* Oslo: Universitetsforlaget, 2019.

Eckhoff og Smith (2018)

Eckhoff, Torstein og Eivind Smith. *Forvaltningsrett. 11. utgave.* Oslo: Universitetsforlaget, 2018.

Fleischer (1992)

Fleischer, Carl August. *Plan- og bygningsretten.* Oslo: Universitetsforlaget AS, 1992.

Graver (2019)

Graver, Hans Petter. *Alminnelig forvaltningsrett. 5. utgave.* Oslo: Universitetsforlaget, 2019.

Innjord/Zimmermann (2020)

Innjord, Frode A. og Liv Zimmermann. *Plan- og bygningsloven med kommentarer, Plandelen,*

- bind I. 2. utgave. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS, 2010.*
- Pedersen mfl. (2018) Pedersen, Odd Jarl, Sandvik, Skaaraasm Ness og Os. *Plan- og bygningsrett, del I, Planlegging og ekspropriasjon. 3. utgave. Oslo: Universitetsforlaget, 2018.*
- Pedersen mfl. del 2 (2018) Pedersen, Odd Jarl, Sandvik, Skaaraasm Ness og Os. *Plan- og bygningsrett, del 2, Byggesaksbehandling, håndhevelse og sanksjoner. 3. utgave. Oslo: Universitetsforlaget, 2018.*
- Rogstad (1999) Rogstad, Daniel. *Reguleringsplaner – innhold og virkninger. Oslo/Ås: Universitetet i Oslo, 1999.*
- Smith (1976) Smith, Eivind. "Om domstoler og systematikk i forvaltningsretten", *Jussens Venner*, 1976, s. 177-203.
- Svarva (2022) Svarva, Helge M. "Overraskende fra Høyesteretts ankeutvalg", *Tidsskrift for eiendomsrett*, årgang 17, nr. 2-2021, s. 189-197. Oslo: Universitetsforlaget, 2022.

Nettsteder og digitale avisartikler

- Aspøy og Berg (2022) Aspøy, Arild og Lars Petter Berg. Kommunal- og distriktsdepartementet i Store norske leksikon på snl.no. Hentet 26. april 2022 fra http://snl.no/Kommunal-_og_distriktsdepartementet.

Homleid (2021)

Homleid, Ådne. “Kommunalministeren om bråket rundt rekkefølgekrav: - Forstår ønske om klarere rammer”. *Byggeindustrien – bygg.no*. <https://www.bygg.no/kommunalministeren-om-braket-rundt-rekkefolgekrav-forstar-onske-om-klarere-rammer/1457453/>, publisert 2. februar 2021, hentet 5. januar 2022.

Jøsendal (2021)

Jøsendal, Peder. Lite rettsavklaring og uklar rettsutvikling. *Estate Nyheter*. <https://www.estatenyheter.no/mortensrud-dommen-lite-rettsavklaring-og-uklar-rettsutvikling/295533>, publisert 07. mai 2021. Gjengitt: <https://clp.no/mortensrud-dommen-lite-rettsavklaring-og-uklar-rettsutvikling/>, hentet 5. januar 2022.

Korsrud og Evjenth (2018)

Korsrud, Kristian og Anders Evjenth. «Rekkefølgekrav – en utbyggingsskatt?». *Estate nyheter*. <https://www.estatenyheter.no/2018/05/08/rekkefolgekrav-en-utbyggingsskatt/>, publisert 8. mai 2018, hentet 5. januar 2022.