

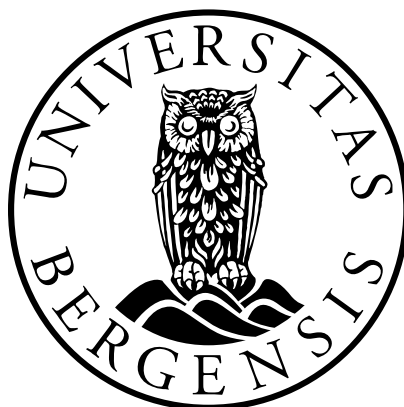
Nødvendighetskravet i plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 10

*Kommunens begrensninger ved fastsettelse av
rekkefølgekrav i reguleringsplan*

Kandidatnummer: 60

Antall ord: 14821

D



JUS399 Masteroppgave
Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

12.12.2022

Innholdsfortegnelse

1 Innledning	3
1.1 Tema	3
1.2 Problemstilling og avgrensing.....	5
1.3 Metodiske utfordringer.....	6
2 Overordnet om rekkefølgekrav i reguleringsplan	6
2.1 Rekkefølgekrav sin plassering i plan- og bygningsloven	7
2.2 Nærmere om rekkefølgekrav i reguleringsplan	8
3 Nødvendighetsvilkåret i pbl. § 12-7 nr. 10	9
3.1 Kort om vilkåret	9
3.2 Vurderingens ytre rammer.....	11
3.3 Tynt rettskildebilde	16
3.3.1 Veiledning må søkes i andre rettskilder enn lovtekst og forarbeid.....	16
4 Sammenhengen mellom rekkefølgekrav og utbyggingsavtale	18
5 Reglene om utbyggingsavtaler som tolkningsfaktor til pbl. § 12-7 nr. 10	20
5.1 Innholdet i nødvendighetskriteriet – HR-2021-953-A (Mortensrud)	20
5.1.1 Faktum og problemstilling	20
5.1.2 Relevans	21
5.1.3 Utbyggers vern mot urimelige krav fra kommunen	22
5.1.4 Bruken av rettskildene til pbl. §§ 17-3 og 12-7 nr. 10.....	23
5.1.5 Avklaringer fra Høyesterett.....	24
5.2 Relevant og nær sammenheng	27
5.2.1 Innledning	27
5.2.2 Direkte foranledning til behovet for ytelsen.....	27
5.2.3 Mer om relevant og nær sammenheng	29
6 Innskrenkende tolkning av nødvendighetsvilkåret i pbl. § 12-7 nr. 10	31
6.1 Skal nødvendighetsvilkåret i pbl. § 12-7 nr. 10 tolkes innskrenkende når kommunen ikke har hensikt til å gjennomføre rekkefølgekravet?.....	31
6.1.1 Foranledning til spørsmålet.....	31
6.1.2 Nærmere om den innskrenkende tolkning av nødvendighetsvilkåret i pbl. § 12-7 nr. 10	32
6.1.3 Støtte fra senere Høyesterettsavgjørelse.....	35
6.2 Forutsetningen for å tolke pbl. § 12-7 nr. 10 innskrenkende	37
6.2.1 Kommunens hensikt om å gjennomføre rekkefølgekravet.....	37
6.2.2 Hensikt langt fram i tid	42
6.3 Rekkevidden av den innskrenkende tolkningen	44
6.3.1 Skrankene til pbl. kapittel 17.....	44
6.3.2 Sosial infrastruktur som rekkefølgekrav	45
7 Avsluttende betraktninger	47

1 Innledning

1.1 Tema

Utbyggingsprosjekter har over lang tid vært økonomisk lukrativt for mange eiendomsutviklere. Eiendomsprisene har gått i utbyggernes favør. Dette gjelder både bolig og næring. På tross av at tomte- og byggekostnadene har økt, har de økonomiske gevinstene steget. Store aktører kan vise til fantastiske resultater for år 2020 og 2021 samlet. Dette gjelder blant annet AF-Gruppen ASA med 1,7 mrd i resultat,¹ OBOS Nye Hjem med 952 millioner i resultat,² og Selvaag Bolig ASA med 2,1 mrd i resultat.³ Dette er eksempler på selskaper som har levert solide resultater, og dermed skap store verdier for sine aksjonærer. Det er differansen mellom salgsinntekt på bolig- og næringsarealer, minus tomtekostnad, utviklingskostnad og total byggekostnad som synliggjøres i resultatene ovenfor. Regnestykket illustrerer den økonomiske verdien av kommunenes byggetillatelse.

Overskuddene taler for at utbyggingsprosjektene har god nok økonomi, til å kunne avhjelpe de infrastrukturelle ulemper som utbyggingen medfører. Parallelt med veksten i bygge- og eiendomsnæringen, øker presset på kommunal infrastruktur. I etableringen av infrastrukturtiltak, taler bunnlinjen til nevnte selskaper for at verdien av kommunens byggetillatelse etterlater økonomi til å bidra. Det er vanlig at kommunene pålegger at utbyggere til å gjennomføre kostbare fellestiltak. Ofte ligger tiltakene utenfor selve tomten de har kjøpt. Eksempler på dette kan være opparbeidelse av sykkelveier, gangveier, oppgradering av ledningsnett, lekeplasser, veier, rundkjøringer og tilretteleggelse av kollektivtransport. Flere av tiltakene kan isolert sett virke urimelige, og medføre betydelige kostnader for det enkelte byggeprosjekt. Likevel er slike tiltak nødvendige for at samfunnet og arealutviklingen skal fungere. Nye bygg tiltrekker seg mennesker og næringsaktører. Dermed øker behovet for infrastrukturelle oppgraderinger, i takt med utbyggingen

¹ <https://www.proff.no/regnskap/af-gruppen-asa/oslo/hovedkontortjenester/IFIVNMB10NZ/>, Hentet 25.11.2022.

² <https://www.proff.no/selskap/obos-nye-hjem-as/oslo/eiendomsforvaltning-og-utvikling/IFGUD7400B0/> Hentet 25.11.2022.

³ <https://www.proff.no/selskap/selvaag-bolig-asa/oslo/eiendomsforvaltning-og-utvikling/IGEYLMO00B0/> Hentet 25.11.2022.

Utgangspunktet er at det offentlige sørger for infrastruktur som vann, avløp og veinett. Derimot er det vanlig at utbygger tar deler av kostnadene og dermed avhjelper de finansielle utfordringer prosjektene forårsaker. Dersom utbygger i planarbeidet ikke foreslår tilstrekkelig med fellestiltak, har kommunen etter plan- og bygningsloven (pbl.) kompetanse til å stille vilkår for utbyggingen før byggetillatelse gis.

Eiendomsretten er negativt avgrenset.⁴ Rådigheten gjelder så langt annet følger av lov, slik som pbl.. Når Kommunal- og distriktsdepartementet forklarer pbl. sin funksjon, slutter de seg til Planlovutvalgets utredning.⁵ I utredningen heter det at loven «skal være et redskap for folkevalgt organer til å stimulere, påvirke og styre viktige utviklingstrekk i lokalsamfunnet og storsamfunnet»⁶. Beskrivelsen er treffende. Hvert enkelt prosjekt utgjør sin del i samspillet med øvrige eiendommer. For at arealer under utbyggingen skal passe inn i lokal- og storsamfunnet, har lovgiver funnet det nødvendig at det gjennomføres en planprosess.

I likhet med utbygger har også kommunen egne budsjetter å forholde seg til. For å ha økonomi til tiltak som tilfaller fellesskapet, er det lønnsomt for kommunen å pålegge utbygger deler av ansvaret for infrastruktur. En slik fordeling kan det være gode grunner for. Når utbygger er den direkte årsak til press på infrastrukturen er det rimelig at de ulemper prosjektet medfører, avhjelpes av den som har skyld i dette. Utbyggernes økonomiske resultater nevnt ovenfor, taler også for at utbygger kan bidra med infrastrukturelle tiltak.

Situasjonen er annerledes når kommunens rekkefølgekrav er for omfattende eller fremstår fjernt og avledet fra utbyggers prosjekt. Da er det et spørsmål om overskridelse av kompetansen pbl. hjemler. Ifølge administrerende direktør i Norsk Eiendom har eiendomsbransjen lenge etterlyst klarere rammer for rekkefølgekrav, siden dagens praksis fører til uforutsigbare kostnadsrammer.⁷ For å ivareta fellesskapets og utbyggers interesser er det viktig med et oversiktlig regelverk. Regelverket gjelder fellestiltak av betydelige verdier.

⁴ Thor Falkanger og Aage Thor Falkanger, *Tingsrett*, utg. 8, Universitetsforlaget 2016, s. 41.

⁵ Ot.prp.nr. 32 (2007-2008) s. 6.

⁶ NOU 2003:14 s. 53.

⁷ Ådne Homleid «Kommunalministeren om bråket rundt rekkefølgekrav: - Forstår ønske om klarere rammer», Byggeindustrien 02.02.2021, [https://www.bygg.no/kommunalministeren-om-braket-rundt-rekkefolgekrav-forstar-onske-om-klarere-rammer/1457453!/,](https://www.bygg.no/kommunalministeren-om-braket-rundt-rekkefolgekrav-forstar-onske-om-klarere-rammer/1457453!/) hentet 20.11.2022.

En tydeliggjøring av grensene i adgangen til å vedta slike krav er dermed av stor interesse for både utbygger, kommuner og fellesskapet.

1.2 Problemstilling og avgrensning

Problemstillingen er hvordan nødvendighetsvilkåret i pbl. § 12-7 nr. 10 begrenser kommunens adgang til å vedta rekkefølgekrav i reguleringsplan.

Kommunens rettslige grunnlag for å vedta rekkefølgekrav i reguleringsplan er pbl. § 12-7 nr. 10. Det følger av denne at:

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

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

Bestemmelsen hjemler kommunens kompetanse til å vedta rekkefølgekrav. Dette er krav om at fellestiltak som blant annet turvei, rundkjøring eller innkjøring må være opparbeidet før prosjektet kan realiseres. Det skilles mellom to typer rekkefølgekrav. Den ene typen er krav som bestemmer rekkefølgen av byggeprosjektet. Den andre typen er bestemmelser hvor kommunale tillatelser avhenger av at felles tiltak er gjennomført. Rekkefølgekrav kan i teorien være hva som helst. Kravet må imidlertid være «nødvendig» for å anses rettmessig. Her kan det oppstå uenigheter mellom kommune og utbygger. Kartleggingen av vilkårets innhold har vist seg å være en vanskelig øvelse. Med tanke på vilkårets praktiske relevans og verdi for utbygger og kommunen, er dette uheldig. Målet med oppgaven er å kartlegge hvilke begrensninger som følger av «i nødvendig utstrekning» jf. pbl. § 12-7 nr. 10

Før grensene av nødvendighetsvilkåret skal kartlegges presiseres det at rekkefølgekravet både har en side til kommunens politiske planer, og de hensyn plan og bygningsloven er ment å

ivareta.⁸ Arealutvikling henger sammen med hvilket samfunn folk ønsker å bo i, og har dermed et politisk aspekt. I nødvendighetsvurderingen skilles det mellom forvaltnings- og rettsanvendelsesskjønn. Dersom skjønnsutøvelsen er tillagt forvaltningen, er domstolenes prøvingsadgang begrenset til generell lovtolkning og den ulovfestede læren om myndighetsmisbruk.⁹ Motsatt har domstolene full overprøvelsesrett dersom vilkåret er underlagt rettsanvendelsesskjønn. Lovens § 12-7 nr. 10 har innslag av begge, se blant annet HR-2021-953-A (Mortensrud) avsnitt 58¹⁰ Hvor grensen mellom nevnte skjønn går, er imidlertid uavklart.¹¹ Den videre behandlingen av nødvendighetskravet i pbl. § 12-7 nr. 10 knytter seg utelukkende til de lovfestede skrankene, og avgrenser mot prøvingsintensiteten.

1.3 Metodiske utfordringer

Som oppgaven senere vil illustrere, er lovteksten og forarbeidene generelt utformet. De gir lite konkret veiledning. At nevnte kilder er beskjedne i sin veiledning byr på utfordringer, da disse veier tyngst som rettskilde. Dette innebærer at problemstillingen beror på det øvrige rettskildebildet. Avgjørelsen i HR-2021-953-A er sentral, og oppgaven vil bruke god plass på denne. Utover denne avgjørelsen fremstår rettskildebildet tynt. Dette byr på metodiske utfordringer og resulterer i at rettskilder som tradisjonelt er av liten vekt, blir mer interessante. Det siktes her til underrettspraksis, forvaltningspraksis, juridisk teori og reelle hensyn. Når rettskildebildet er uklart stilles det strengere krav til den juridiske metoden. Av denne grunn vil oppgaven utgangspunkt i det kjente og grunnleggende, før beveger seg utover i mer ukjent farvann. Dette vil gjøres ved at spørsmålet behandles etter rettskildehierarkiet. Loven som det primære rettsgrunnlaget behandles dermed først. Deretter blir rekkefølgen forarbeider, rettspraksis, forvaltningspraksis, osv.

2 Overordnet om rekkefølgekrav i reguleringsplan

⁸ Ingunn Myklebust, Karnov lovkommentar: *Plan- og bygningsloven – pbl. 2008*, Lovkommentar til § 12.7 nr. 10, note 12, Lovdata.no (hentet 10. desember 2021).

⁹ Torstein Eckhoff og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 11. utg, Universitetsforlaget 2018, s. 363.

¹⁰ HR-2021-953-A avsnitt 58.

¹¹ HR-2021-953-A avsnitt 58 og avsnitt 71–78; Fredrik Holth og Martin Lie Hauge «Høyesterett visker ut skillet mellom juss og politikk», Rett 24.no 16. mai 2021, <https://rett24.no/articles/hoyesterett-visker-ut-skillet-mellom-juss-og-politikk-i-plansaker>, Hentet ut 10.2.22.

2.1 Rekkefølgekrav sin plassering i plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven består av 15 kapitler fordelt på fem deler. Adgangen til å vedta rekkefølgekrav er regulert i kapittel 12 om reguleringsplan. Kapitlet inngår i plandelen. Målet med planleggingen følger av pbl. § 3-1. Lovbestemmelsen er basert på lovens formålsbestemmelse i pbl. § 1-1, og angir viktige hensyn lovbestemmelsene i plandelen er ment å ivareta.¹² Hensynene får betydning for hvordan lovens bestemmelser skal forstås,¹³ herunder pbl. § 12-7 nr. 10. Det samme gjelder for hensynene som kommer frem i pbl. § 1-1.¹⁴

For eksempel heter det i Pbl. § 1-1 første ledd at:

«Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner»¹⁵

Videre følger det av lovbestemmelsens fjerde ledd at:

«Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Det skal legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives»¹⁶

Lignende formuleringer følger også av pbl. § 3-1. Eksemplene ovenfor viser kun noen av pbl. sine målsetninger. Poenget er at rekkefølgekrav er et av flere verktøy for å nå ovennevnte målsetninger, i tillegg til de øvrige målsetninger som følger av pbl. §§ 1-1 og 3-1. Når det skal vurderes om det aktuelle rekkefølgekravet oppfyller vilkårene i pbl. § 12-7 nr. 10, er dette hensyn som kan bidra til å oppfylle vilkårene.

Funksjonen til pbl. § 12-7 nr. 10 er å sette rammer for hvilke rekkefølgekrav kommunen kan vedta i reguleringsplan.¹⁷ En reguleringsplan er i pbl. § 12-1 definert som *«et arealplankart med tilhørende bestemmelser som angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske*

¹² Ot.prp.nr. 32 (2007-2008) s. 178; Frode A. Innjord, Liv Zimmermann (red.), *Plan- og bygningsloven med kommentarer: Plandelen, bind I*, 2. utg, Gyldendal Norsk Forlag AS 2020, s. 347.

¹³ Ot.prp.nr. 32 (2007-2008) s. 178.

¹⁴ Ot.prp.nr. 32 (2007-2008) s. 170.

¹⁵ Pbl. § 1-1 første ledd.

¹⁶ Pbl. § 1-1 fjerde ledd.

¹⁷ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 232.

omgivelser». Definisjonen viser at planen består av to deler. Et reguleringskart og tilhørende reguleringsbestemmelser. Reguleringskart er et kart over området som skal reguleres. Kartet suppleres med reguleringsbestemmelsen. Sistnevnte angir formålet til de konkrete eiendommene i kartet, slik som næring, bolig, sykehus, skole, vei osv. Sammen gir arealplankartet og bestemmelsene en oversikt over hva som kan bygges hvor. Rekkefølgekravene bidrar dermed til å presisere innholdet i en reguleringsplan.

Lovens kapittel 12 skiller mellom to typer reguleringsplaner. Områderegulering og detaljregulering, se pbl. § 12-1 fjerde ledd. Førstnevnte er regulert i pbl. § 12-2 og utformes av kommunen.

Områdereguleringen er bredere og regulerer i utgangspunktet utviklingen av et større område. Detaljreguleringen må holde seg innenfor rammene områdereguleringen setter, se pbl. § 12-3. Til forskjell fra områderegulering kan detaljregulering utarbeides av både utbygger og kommunen, før den vedtas av sistnevnte. Detaljreguleringen tar for seg de aktuelle tomtene, og angir spesifikt hva som skal bygges. Reguleringsplaner er bindende for arealet den gjelder etter vedtakelse, se pbl. § 12-4 om rettsvirkning av reguleringsplan. Det innebærer at både kommunen og utbygger er bundet av hva reguleringsplanen forbyr og tillater.

2.2 Nærmere om rekkefølgekrav i reguleringsplan

Det å oppfylle rekkefølgekrav i reguleringsplan er ingen plikt for eier av eiendommene. Utbygger eller eier er heller ikke adressert for kravet. Likevel avhenger byggetillatelse av oppfyllelse. Når kommunen ikke har til hensikt å oppfylle kravet selv, blir rekkefølgekravet i realiteten et byggeforbud, inntil utbygger oppfyller kravene. Tomten blir da stående, og tomtens underliggende verdi kan ikke realiseres fullt ut. Utbyggere livnærer seg av verdien utbyggingen skaper. Av denne grunn er utbygger villig til å gå langt for å oppfylle vilkårene for å få en byggetillatelse.

Pbl. § 12-7 nr. 10 preges av et ubalansert partsforhold, ved at den ene part har sterke virkemidler. Den andre part har tilnærmet ingen. For å sikre at skjevhetene i partsforholdet

ikke påvirker resultatet av saksbehandlingen, er det hensiktsmessig å kartlegge innholdet av bestemmelsen. Dette er viktig for å sikre at lovgivers intensjoner blir ivaretatt.

Tatt i betraktning at eiendommer har ulike behov, har en generelt utformet lovtekst gode grunner for seg. Hensynet til lokalt selvstyre taler i samme retning. Likevel er det av foruberegnelighetshensyn tjenlig med tydeligere retningslinjer.¹⁸

Hensynet til forutberegnelighet er sterkt aktualisert i spørsmål om kommunens adgang til å pålegge utbygger rekkefølgekrav, da kostnadene kan være betydelige. Til illustrasjon betalte IKEA 120 millioner kroner for etablering av rundkjøring i forbindelse med utbygging av butikk på Åsane i Bergen¹⁹. Rekkefølgekrav påvirker ikke bare utbyggerne. Dersom det vedtas rekkefølgekrav av en viss økonomisk verdi, kan dette få ringvirkninger i form av dyrere priser for leietagere og forbrukere.

Kartlegging av kompetansen til å stille rekkefølgekrav er dermed i fellesskapets interesse på to måter. 1), det kommer fellesskapet til gode når kommuneøkonomien ikke blir belastet for fellestiltak. Dette er penger som heller kan brukes på skole, sykehus og andre velferdsgoder. 2), omfattende rekkefølgekrav kan medføre økte eiendomspriser. Dette vil påvirke folk flest. Saken har dermed to sider i den forstand at rekkefølgekrav både kan være gode, men også et onde. Det er dermed viktig med en balanse i avveieingen av de reelle hensyn som gjør seg gjeldende, når et rekkefølgekrav skal vedtas. Uavhengig hvilken side dette sees i fra, er poenget at rekkefølgekrav ikke bare angår kommunen og utbygger, men også folk flest.

3 Nødvendighetsvilkåret i pbl. § 12-7 nr. 10

3.1 Kort om vilkåret

Nødvendighetskravet i pbl. § 12-7 må sees i lys av at «*i nødvendig utstrekning*» gjelder for 14 forhold, og ikke nr. 10 alene. Oppregningen fra nr 1–14 er uttømmende regulert, se blant annet Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 232.²⁰ Samme sted i forarbeidene forutsettes det at

¹⁸ Pbl. § 1-1 fjerde ledd.

¹⁹ Anders Haakonsen, TU, 01.05.2010, <https://www.tu.no/artikler/fyllingen-maskin-far-kryss-til-100-mill/253192>, hentet 25.11.2022; Bergen Kommune. *Reguleringsplan med tilhørende bestemmelser for, Plan nr. 17450000*.

²⁰ Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 232; HR-2018-2388-A; HR-2021-953-A.

bestemmelsen dekker «alle relevante forhold».²¹ Når vurderingstemaet er ment å regulere mange forhold, blir resultatet et generelt utformet vurderingstema.

For å strukturere nødvendighetsvilkåret i nr. 10, kan man tenke seg at nødvendigheten knytter seg til to forhold. I tillegg til at selve rekkefølgekravet må være nødvendig, må også tilknytning mellom utbyggingen og det konkrete rekkefølgekravet være nødvendig. Tilknytningskravet er en forutsetning for oppfyllelsen av nødvendighetsvilkåret. Det kan begrunnes med at et rekkefølgekrav neppe kvalifiserer som «*nødvendig*», med mindre det foreligger en tilstrekkelig tilknytning mellom rekkefølgekravet og utbyggingstiltaket. Vurderingene går over i hverandre, og behandles dermed samlet. Det sentrale er nødvendigheten av rekkefølgekravet.

Som nevnt, er kommunens kompetanse til å utforme rekkefølgekrav begrenset ved at de bare kan gis «*i nødvendig utstrekning*».²² Ordlyden «*nødvendig*» viser til et behov av en viss styrke. Ordlyden «*utstrekning*» peker på kravets omfang. Det innebærer at behovet for rekkefølgekravet og behovet for det aktuelle omfanget må være av en tilstrekkelig styrke for å anses som nødvendig. Hvilken styrke som er tilstrekkelig, fremgår ikke direkte av ordlyden. Vilkåret kan deles inn i ulike grader i form av lite nødvendig, nødvendig, sterkt nødvendig og absolutt nødvendig. I mangel av klarere holdepunkter illustrerer inndelingen, hvor på skalaen «*nødvendig*» befinner seg. Det sentrale synes å være at behovet for rekkefølgekravet er så sterkt, at utbyggingen eller brukstillatelse må vente inntil rekkefølgekravet er tilfredsstilt.²³ Denne sontringen kartlegger imidlertid ikke innholdet av vilkåret. Utover at begrensningene knytter seg til et behov av en viss styrke, er det etter ordlyden uklart hvilke skranker vilkåret setter.

Før begrensningene til nødvendighetsvilkåret vurderes mer konkret. Kan det være hensiktsmessig å klargjøre hvilke forhold som kan gjøre et rekkefølgekrav nødvendig. Målet med dette er å avklare nødvendighetsvurderingens ytre rammer. For eksempel om nødvendigheten av rekkefølgekravet skal vurderes opp mot planområdet isolert sett eller i lys av omkringliggende områder. Dette er relevant fordi terskelen for «*nødvendig*», avhenger av hvilke forhold lovbestemmelsen tillater å inkludere i nødvendighetsvurderingen. Jo flere

²¹ Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 232.

²² Pbl. § 12-7 nr. 10.

²³ HR-2021-953-A avsnitt 38.

forhold som kan inkluderes i vurderingen, jo lettere vil rekkefølgekravet være nødvendig. Det samme gjelder motsatt. Inkluderer vurderingen få forhold, vil det være færre forhold som kan gjøre rekkefølgekravet nødvendig. Anvendt på eksempelet ovenfor innebærer det at dersom nødvendigheten vurderes ut ifra det øvrige området, inkluderes flere elementer i vurderingen som kan aktualisere behov for rekkefølgekrav. Konsekvensen blir at flere rekkefølgekrav vil være i samsvar med § 12-7 nr. 10.

Begrensningene til nødvendighetsvilkåret henger sammen med vurderingens ytre rammer, ved at sistnevnte påvirker førstnevnte. Mer presist danner de forhold som kan inkluderes i vurderingen, grunnlaget for nødvendighetsvurderingen. Dermed behandles vurderingens ytre rammer først.

3.2 Vurderingens ytre rammer

Spørsmålet er hva som utgjør de ytre rammene for nødvendighetsvurderingen. Som nevnt, følger ikke svaret direkte av ordlyden til § 12-7 nr. 10. Dette er et bevisst valg fra lovgiver. Etter Ot.prp.nr. 32 (2007-2008) s. 223 er hensikten «å dekke alle relevante forhold».²⁴ Ordlyden gir imidlertid en viss veiledning. Lovbestemmelsen nevner «sosiale tjenester, helse- og omsorgstjenester, barnehager og skoler», som eksempler på rekkefølgekrav kommunen kan stille. Nødvendigheten av nevnte fellestiltak beror på tilbud og etterspørsel i det øvrige området. For eksempel kan behovet for en ny grunnskole blant annet avhenge av skolekapasitet og befolkning på tvers av planområder. Dersom det etableres mange nye boliger i et område, kan det være nødvendig med ny grunnskole. Skolekretsen til dette område kan rekke lenger enn detaljreguleringen. Dette taler for at nødvendighetskravet i § 12-7 nr. 10 knytter seg til et større område enn det konkrete planområdet til rekkefølgekravet.

Forarbeidene til pbl. § 12-7 nr. 10 (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 235) slår fast at pbl. § 12-7 nr. 10 tilsvarer pbl. § 11-10 nr. 1 som gjelder kommuneplan, og at pbl. § 12-7 nr. 10 er en videreføring av tidligere regel om rekkefølgebestemmelse i plan og bygningslov (plbl.) av 1985 § 26 første ledd.²⁵ Nevnte bestemmelser er dermed av betydning for forståelsen av nødvendighetsvilkåret i pbl. § 12-7 nr. 10. Det er derfor relevant å se hen til disse bestemmelsene når pbl. § 12-7 nr. 10 skal tolkes. Først behandles pbl. § 11-10 nr. 1.

²⁴ Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 232.

²⁵ s. 235.

Pbl. § 11-10 gjelder bestemmelser om formål i kommuneplanen. Det følger av bestemmelsen at:

«Til arealformål nr. 1,2,3 og 4 i § 11-7 kan det i nødvendig utstrekning gis bestemmelser om [...] at mindre utbyggingstiltak ikke krever ytterligere plan dersom det er gitt bestemmelser om utbyggingsvolum og uteareal, og forholdet til transportnett og annet lovverk er ivare tatt»

Hvorvidt bestemmelsene til arealformål er nødvendig etter § 11-10 nr. 1, beror på eksisterende bestemmelser. Det følger uttrykkelig av ordlyden «det er gitt bestemmelser om utbyggingsvolum og utearealer». Her knyttes nødvendighetsvilkåret i § 11-10 nr. 1 opp mot eksisterende bestemmelser i kommuneplanen. Dermed synes planområdet å være referansepunktet til nødvendighetsvurderingen. Når Ot.prp nr. 32 (2007-2008) slår fast at § 12-7 nr. 10 tilsvare § 11-10 nr. 1, taler dette for at samme referansepunkt gjelder for nødvendighetsvurderingen i § 12-7 nr. 10. Altså at nødvendigheten av rekkefølgekrav i § 12-7 nr. 10, må sees i lys av de tillatelser og forbud som følger av reguleringsplanen. Etter denne betraktningen danner planområdet utgangspunktet for vurderingen.

Til ovennevnt tolkning kan det innvendes at bestemmelsene i kommuneplanen nevnes kun som ett av to alternativer til hva nødvendigheten skal sees opp mot. Slik lovbestemmelsen lyder, kan også transportnett og annet lovverk gjøre rekkefølgekrav i kommuneplanen nødvendig. Dermed blir eksisterende bestemmelser i kommuneplanen nærmere et eksempel på hva som kan gjøre et rekkefølgekrav nødvendig, og ikke et referansepunkt som setter rammer for vurderingen. Dette taler for at nødvendighetsvurderings ytre rammer ikke er begrenset til planområdet.

Ytterligere veiledning kan utledes av forarbeidene til § 11-10 nr. 1. Det følger av Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 223 første avsnitt at:

«På samme måte som for bestemmelser etter § 11-11 menes det med begrepet i nødvendig utstrekning» at det kan gis de bestemmelser som det er saklig begrunnet behov for å vedta ut fra et samfunnssynspunkt. [...]

Det forutsettes at dette gjelder byggetiltak i eksisterende bebygde områder der den nye bebyggelsen kan innpasses i en bestående struktur, og at den nye bebyggelsen underordner seg bestående bygninger når det gjelder bygningshøyde, volum, grad av utnytting mv., samt at den nye bebyggelsen kan benytte seg av teknisk eksisterende infrastruktur og transportsystem.»²⁶

Første avsnitt i utdraget til Ot.prp.nr.32 (2007-2008), slår fast at oppfyllelsen av nødvendighetskravet beror på samfunnssynspunkt. En nærliggende tolkning av samfunnssynspunkt i denne sammenheng, er at vurderingen må sees i lys av de behov utbyggingen skaper for samfunnet. Etter annet avsnitt i utdraget knytter dette seg til eksisterende bebyggelse, infrastruktur og transportsystem. Dette er elementer som kan ligge utenfor planområdet. I lys av at nødvendighetsvurderingen beror på samfunnssynspunkt, taler forarbeidenes generelle eksemplifisering for at det ikke er strenge begrensninger for hvilke forhold som kan inkluderes i nødvendighetsvurderingen. Med andre ord synes forarbeidene til § 11-10 nr. 1, å legge opp til vide rammer for nødvendighetsvurderingen.

Likevel er det uklart hvilke rammer som gjelder for nødvendighetsvurderingen. Utover at § 12-7 nr. 10 og § 11-10 nr. 1 legger opp til vide rammer, er det uklart hvor rammene går. Et alternativ er at det ikke finnes klare rammer for hvilke elementer som kan inkluderes i nødvendighetsvurderingen. Dersom dette er tilfelle, er resultatet en vidtrekkende nødvendighetsvurdering hvor alle relevante forhold kan inkluderes. Dette samsvarer også med den konkrete vurderingen bestemmelsene legger opp til. For ytterligere veiledning sees det hen til tidligere lovbestemmelse av 1985 om rekkefølgekrav i Plan- og bygningslov (pbl.) § 26, som dagens § 12-7 nr. 10 er en videreføring av.²⁷ Lovbestemmelsen har følgende ordlyd:

«Ved reguleringsplan kan det i nødvendig utstrekning gis bestemmelser om utforming og bruk av arealer og bygninger i reguleringsområdet. Bestemmelsene kan sette vilkår for bruken eller forby former for bruk for å fremme eller sikre formålet med reguleringen. Det kan også påbys særskilt rekkefølge for gjennomføring av tiltak etter planen. Det kan ikke fastsettes bestemmelser om vannføring eller vannstand. Det kan i bestemmelse til reguleringsplan eller bebyggelsesplan stilles krav om fordeling av

²⁶ Ot.prp.nr. 32 (2007-2008) s. 223.

²⁷ s. 235.

arealverdier og kostnader ved ulike felles tiltak innenfor planområdet i henhold til jordskifteloven § 2 bokstav h, jf. § 5 annet ledd

Bestemmelser etter første ledd bør angi minste lekeareal pr. boenhet og nærmere regler for innhold og utforming av slike arealer»

Etter ordlyden gir bestemmelsen i likhet med pbl. §§ 12-7 nr. 10 og 11-10 nr. 1, begrenset med veiledning når det kommer til nødvendighetsvurderingens ytre rammer. For ytterligere veiledning sees det hen til lovbestemmelsens forarbeider. Ot.prp.nr. 56 (1984-1985) s. 121 fokuserer på forløpet til pbl. § 26, og konstaterer at lovbestemmelsen er et svar på tidligere regulering av rekkefølgekrav. Nytt med § 26 i pbl. av 1985 var at kommunens adgang til å stille rekkefølgekrav ikke lenger var uttømmende regulert.²⁸ Både § 26 i Bygningsloven av 1965 og § 35 i Planleggingsloven av 1981 lister opp forholdene det kan stilles rekkefølgekrav om. Formålet med en friere vurdering etter § 26 i pbl. av 1985 var å unngå lovendring hver gang samfunnsutviklingen nødvendiggjorde rekkefølgebestemmelser for nye forhold.²⁹ Forløpet til § 26 i pbl. av 1985 er interessant, fordi endringen forteller noe om nødvendighetsvurderingens ytre rammer.

Endringen innebar mindre tydelighet rundt spørsmålet om hvilke forhold som kan inkluderes i nødvendighetsvurderingen. Det skyldes at forholdene det kunne vedtas rekkefølgekrav om ikke lenger var uttømmende opplistet. Resultatet ble en friere nødvendighetsvurdering, der vurderingens ytre rammer ble mindre synlige. At dette var et bevisst valg fra lovgiver støtter de ovennevnte tolkninger om at nødvendighetsvilkåret i § 12-7 nr. 10 ikke har klare ytre rammer. Det ser dermed ut til at lovgiver bevisst har unnlatt en tydeliggjøring av hvilke forhold som kan og ikke kan inkluderes i nødvendighetsvurderingen. Dersom dette er tilfelle, hører alle relevante forhold som ikke strider med den ulovfestede læren om myndighetsmisbruk under nødvendighetsvurderingen. Med relevante forhold, menes forhold som er egnet til å påvirke nødvendigheten av rekkefølgekravet. Forutsetningen er imidlertid at forholdene ikke strider mot den ulovfestede læren om myndighetsmisbruk.

²⁸ Carl Wilhelm Tyreén, *Plan- og bygningsloven kommentarutgave*, 5.utg, Universitetsforlaget 2004, s. 125

²⁹ Ot.prp.nr.56 (1984-1985) s. 121.

En bred vurdering samsvarer også med flertallet i HR-2021-953-A (Mortensrud). Avgjørelsen er sentral for tolkningen av § 12-7 nr. 10, og er behandlet nedenfor i spørsmålet om rekkefølgekravets art og omfang jf. punkt 5.1. I relasjon til oppgavens første delspørsmål, om hvilke forhold som kan inkluderes i nødvendighetsvurderingen i § 12-7 nr. 10, er førstvoterendes uttalelser i avsnitt 40 veiledende. Her uttaler førstvoterende på vegne av flertallet at:

«Jeg ser det likevel slik at ordlyden tilsier at det bare kan stilles krav om rekkefølgetiltak for å dekke reelle behov som utløses eller forsterkes av utbyggingen. Behovet må oppstå eller forsterkes i en grad som berettiger et vedtak om at tiltakene utføres i en bestemt rekkefølge. Dette betyr ikke at utbyggingen i planområdet skal vurderes isolert. Ordlyden åpner for at den ses i sammenheng med bebyggelsen i området for øvrig, og det avgjørende synes å være hvilke tiltak som samlet sett anses nødvendige før også den nye bebyggelsen kan tas i bruk.»³⁰

Uttalelsen sier ikke noe om hvilke forhold som ikke kan tas med i vurderingen, men legger i likhet med forarbeidene til ovennevnte bestemmelser opp til en bred vurdering. For forhold som angår geografi uttaler førstvoterende at nødvendigheten også beror på de øvrige forhold. Ved at vurderingen beror på de øvrige forhold, kan sumvirkninger inkluderes i vurderingen, og gjøre et rekkefølgekrav nødvendig. På den måten bidrar en bred nødvendighetsvurdering til å sikre effektiv etablering av infrastruktur. Borgarting lagmannsrett er av samme oppfatning i LB-2019-135154. I tilknytning til gyldigheten av en reguleringsplan som inneholdt gate-, trikke-, og sykkeltiltak somrekkefølgekrav, uttaler lagmannsretten at:

«Lagmannsretten er [...] enig med kommunen i at vurderingstemaet etter pbl. § 12-7 nr. 10 ikke kan settes så snevert at den bare omfatter tiltak som er så nødvendige at en enkeltstående konkret utbygging ikke kan skje før tiltaket er tilstrekkelig etablert. I så fall ville det ikke være mulig å fange opp sumvirkningen av flere utbygginger i et område. Resultatet vil da kunne bli at et område reguleres og dermed tillates utbygget uten at kommunen kan sikre at felles infrastrukturløsninger kommer på plass på en tilfredsstillende måte. Lagmannsrettens konklusjon er at «nødvendig» i pbl. § 12-7 nr.

³⁰ HR-2021-953-A avsnitt 40.

10 må forstås slik at det er adgang til å legge vekt på behov som oppstår også på grunn av andre utbygginger i området»³¹

I likhet med flertallet Mortensrud-dommen, legger også lagmannsretten opp til en bred nødvendighetsvurdering. Dommen ble anket til Høyesterett uten å bli tillatt fremmet, og er dermed rettskraftig.³²

Den brede vurderingen som fremgår av ovennevnt rettspraksis taler for at nødvendighetsvurderingen, ikke har noen form for ytre rammer. Det sentrale ser ut til å være at alle relevante forhold som har en innvirkning på nødvendigheten av rekkefølgekravet, skal inkluderes i nødvendighetsvurderingen.

Konklusjonen er at nødvendighetsvurderingen ikke har noen tydelige ytre rammer. Med andre ord kan alle forhold som har en effekt på behovet for rekkefølgekravet inkluderes i nødvendighetsvurderingen til § 12-7 nr. 10, så lenge de ikke strider mot myndighetmisbrukslæren.

3.3 Tynt rettskildebilde

3.3.1 Veiledning må søkes i andre rettskilder enn lovtekst og forarbeid

Når rammene for nødvendighetsvurderingen er kartlagt i punkt 3.2, er det klart for å gå inn på det sentrale for oppgaven. Altså hvordan nødvendighetsvilkåret i § 12-7 nr. 10 begrenser kommunens kompetanse til å vedta rekkefølgekrav.

Selv om ordlyden «*i nødvendig utstrekning*» setter skranker for adgangen til å vedta rekkefølgekrav, er det etter en naturlig språklig forståelse av lovteksten uklart akkurat hvilke begrensninger som gjelder for vilkåret jf. punkt 3.1 Når grensen ikke følger av ordlyden, må veiledning søkes hos andre rettskilder. Forarbeidene er i likhet med lovteksten beskjeden i spørsmålet om hvilke rekkefølgekrav som kan stilles. Samme gjelder pbl. § 11-10 og plbl. § 26 i bygningsloven.

³² HR-2021-1142-U.

I tillegg eksisterer det lite rettspraksis som tydeliggjør skrankene til nødvendighetsvilkåret. Inntil HR-2021-953-A (Mortensrud) og LB-2019-135154 (Entra), ser det ut til at utbyggere har kviet seg for å gå rettens vei. Når utbyggerne sitter igjen med gode økonomiske resultater, er det fristende å gjennomføre rekkefølgekravet framfor å legge saken i domstolenes hender. På den måten kommer de raskere i gang med byggeprosjektet. Ettersom ordlyden og forarbeidene gir begrenset med veiledning, blir konsekvensen av lite rettspraksis at § 12.7 nr. 10 har uklare skranker.

Problemet med uklare skranker er at kommunen blir sittende med en kompetanse med uklar rekkevidde. Dette øker risikoen for at urettmessige rekkefølgekrav blir stående. En annen ulempe, som kommer i tillegg, er at nevnte uklarheter vil kunne være prosessdrivende og lite prosessøkonomisk.

HR-2021-953-A (Mortensrud) gir imidlertid en viss avklaring. Avgjørelsen bærer imidlertid preg av et tynt rettskildebilde med lite veiledning hos lovtekst, forarbeider og rettspraksis. Førstvoterende søker derimot veiledning i andre rettskilder, og tolker innholdet av nødvendighetskravet i § 12-7 nr. 10 i lys av reglene om utbyggingsavtaler i pbl. kapittel 17.³³ Det var spenning knyttet til Mortensrud-dommen. Avgjørelsen har mottatt kritikk for å være lite avklarende.³⁴ Andre har stilt seg kritiske til Høyesteretts resonnering³⁵ Uansett er dette en relativt fersk avgjørelse som grundig tolker § 12-7 nr. 10. Som følge av at forholdsvis tynt rettskildebilde, skal dommen behandles grundig i det følgende.

Før avgjørelsen behandles er det visse sammenhenger som må presiseres. Dette vil gi en bedre forståelse av flertallets tolkning av nødvendighetsvilkåret i § 12-7 nr. 10 . Det siktes her til forholdet mellom rekkefølgekrav og utbyggingsavtale. Det sentrale er hvordan reglene om utbyggingsavtaler fungerer som tolkningsfaktor nødvendighetsvilkåret i § 12-7 nr. 10.

³³ HR-2021-953-A avsnitt 45–57.

³⁴ Peder Jøseendal, «Mortensrud-dommen: Lite rettsavklaring og uklar rettsutvikling», Estate.no 07.05.2022. <https://www.estatenyheter.no/mortensrud-dommen-lite-rettsavklaring-og-uklar-rettsutvikling/295533>, hentet 01.12.2022.

³⁵ Fredrik Holth og Martin Lie Hauge, «Høyesterett visker ut skillet mellom juss og politikk», Rett 24.no, 16.05.2021, <https://rett24.no/articles/hoyesterett-visker-ut-skillet-mellom-juss-og-politikk-i-plansaker>, hentet ut 10.02.2022.

4 Sammenhengen mellom rekkefølgekrav og utbyggingsavtale

Utbyggingsavtaler er definert i § 17-1 som:

«avtale mellom kommunen og grunneier eller utbygger om utbygging av et område, som har sitt grunnlag i kommunens planmyndighet etter denne lov og som gjelder gjennomføring av kommunal arealplan»

Bestemmelsen angir fem vilkår for at den aktuelle avtalen skal kvalifiseres som en utbyggingsavtale. To personelle og tre materielle.³⁶ De personelle vilkårene er at sakens parter må være «kommunen» på den ene siden, og «grunneier eller utbygger» på den andre siden. Når det gjelder de materielle vilkårene må avtalen være om «utbyggingen av et område». Videre må den ha «sitt grunnlag i kommunens planmyndighet» etter plan- og bygningsloven. Til slutt må den gjelde «gjennomføring av kommunal arealplan». Rekkefølgekrav i reguleringsplan er innenfor de nevnte vilkår. En avtale der utbygger forplikter seg til å oppfylle et rekkefølgekrav, vil dermed være en utbyggingsavtale. At en utbyggingsavtale kan gjelde bestemmelser i reguleringsplan følger av § 17-3 første ledd. Skrankene til avtalens innhold følger av bestemmelsens tredje ledd. Det lyder av denne at:

*«Avtalen kan også gå ut på at grunneier eller utbygger skal besørge eller helt eller delvis bekoste tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av planvedtak. Slike tiltak må stå i rimelig forhold til utbyggingens art og omfang og kommunens bidrag til gjennomføringen av planen og forpliktelser etter avtalen. Kostnadene som belastes utbygger eller grunneier til tiltaket, må stå i forhold til den belastning den aktuelle utbygging påfører kommunen».*³⁷

Oppsummert er innholdet av utbyggingsavtale om rekkefølgekrav begrenset ved at tiltaket må være «nødvendig» for gjennomføringen av reguleringsplanen, og må stå «i rimelig forhold»

³⁶ Roald Hopsnes, *Karnov lovkommentar: Plan- og bygningsloven – pbl. 2008*, Lovkommentar til § 17-1, note 1, Lovdata.no, hentet 10. desember 2021.

³⁷ Pbl. § 17-3 tredje ledd.

til utbyggingens art og omfang. Dersom det sees bort i fra forholdsmessighetsbegrensningen, ligner vurderingen skrankene i § 12-7 nr. 10

Etter begge bestemmelser må rekkefølgekravet være «*nødvendig*». I § 17-3 tredje ledd knyttes nødvendigheten opp mot «*gjennomføring av planvedtak*». I § 12-7 nr. 10 er det nødvendigheten av tiltaket «*for gjennomføring av tiltak etter planen*» som vurderes, i tillegg til de fellestiltak som må være «*tilstrekkelig etablert*». Med denne sammenligningen fremstår nødvendighetsvurderingene i § 12-7 nr. 10 og § 17-3 tredje ledd som like.

En sentral forskjell mellom en inngått utbyggingsavtale og rekkefølgekrav er at elementet av plikt er fraværende hos sistnevnte. Utbygger står fritt til å oppfylle rekkefølgekravet, og er dermed ikke bundet av reguleringsbestemmelsen. Med andre ord kan utbygger la være å tilfredsstille rekkefølgekravet med den konsekvens at utbyggingsprosjektet legges på is. Dette er ikke tilfelle med en inngått utbyggingsavtale. Her har utbygger avtalerettslig forpliktet seg til å tilfredsstille kravene som følger av avtalen. Elementet av plikt taler for en strengere nødvendighetsnorm for rekkefølgekrav i utbyggingsavtale. Motsatt, med samme betraktning, taler elementet av frihet for en videre adgang til å vedta rekkefølgekrav etter § 12-7 nr. 10.

Sammenhengen mellom utbyggingsavtaler og rekkefølgekrav settes på spissen i de tilfeller kommunen ikke har til hensikt å gjennomføre rekkefølgekravet selv. En slik situasjon kan minne om en utbyggingsavtale. Det skyldes at når kommunen ikke har hensikt om å gjennomføre rekkefølgekravet selv vil byggeprosjektet aldri blir realisert, med mindre utbygger tar regningen for gjennomføringen. Rekkefølgekravet oppleves da som en plikt i likhet med en utbyggingsavtale som allerede er inngått.

Både kommunen og utbygger er godt kjent med full realisering av tomteverdien i hovedsak skjer gjennom utbygging. Riktignok er det rimelig å anta at tomteverdien øker uten utbygging over tid. Verdiøkningen skjer imidlertid med en grunnleggende forutsetning om utbygging i fremtiden. Fravær av hensikt hos kommunen setter dermed utbygger i en mer presset situasjon, sammenlignet med de tilfeller kommunen har til hensikt å etablere rekkefølgekravet. Med andre ord kan rekkefølgekrav uten hensikt om gjennomføring fra kommunens side virke som en kamuflert utbyggingsavtale, ved at kommunen setter utbygger i en situasjon hvor en føler seg pliktig til å dekke rekkefølgekravet. Motsatt er tilfelle når kommunen har hensikt om å etablere rekkefølgekravet. Da kan utbygger vente med å bygge

ut til kommunen har tilfredsstilt rekkefølgekravet, og presset ikke gjør seg gjeldende på samme måte.

Pbl. § 12-7 nr. 10 skiller ikke mellom de tilfeller kommunen har eller ikke har hensikt om å gjennomføre rekkefølgekravet selv. Dette innebærer at kommunens adgang til å vedta rekkefølgekrav, i utgangspunktet ikke påvirkes av om kommunen ikke har hensikt om å gjennomføre rekkefølgekravet selv, eller ikke. Situasjonen ligner imidlertid en utbyggingsavtale. Som punkt 5 vil illustrere, er nevnt likhet førstvoterendes argument for å tolke § 12-7 nr.- 10 i lys av § 17-3 tredje ledd. Dette kommer ikke tydelig frem i dommen. Likevel er det sentralt å lese førstvoterendes argumentasjon i lys av nevnt sammenheng.

Oppsummert kan det for oversiktens skyld skilles mellom tre situasjoner. Et tradisjonelt rekkefølgetilfelle hvor kommunen har til hensikt å etablere rekkefølgekravet selv. Deretter et rekkefølgetilfelle hvor kommunen inngår en utbyggingsavtale med utbygger. Til slutt, rekkefølgesituasjonen som minner om en utbyggingsavtale. Altså at kommunen vedtar et rekkefølgekrav uten hensikt om å tilfredsstille kravet selv. Som den følgende behandlingen vil vise, er det for sistnevnte situasjon det er relevant å vurdere om reglene om utbyggingsavtaler har betydning for tolkningen av nødvendighetskravet etter § 12-7 nr. 10

5 Reglene om utbyggingsavtaler som tolkningsfaktor til pbl. § 12-7 nr. 10

5.1 Innholdet i nødvendighetskriteriet – HR-2021-953-A (Mortensrud)

5.1.1 Faktum og problemstilling

I HR-2021-953-A (Mortensrud) var spørsmålet om Oslo kommunes rekkefølgekrav var i tråd med pbl. § 12-7 nr. 10. Selvaag Bolig Bispelua AS ønsket å omregulere 22 dekar på Mortensrud. Arealet var opprinnelig regulert til Skole- og barnehageformål. Selvaag planla imidlertid å bygge rekkehus på tomten, og forsøkte å omregulere tomten til boligformål. Etter kommunens vurdering ville utbyggingen resultere i behov for opparbeidelse av infrastruktur, i

form av lekeplass og turvei.³⁸ Selvaag godtok lekeplassen, men protesterte mot oppgradering og opparbeidelse av eksisterende turvei E11. Gangavstand til turveien var 350 meter. Mellom turveien og planområdet lå et annet boligområde. Selvaag mente rekkefølgekravet var utenfor rammene av pbl. § 12-7 nr. 10. De klaget til Kommunal- og moderniseringsdepartementet, som avslo klagen. Vedtaket ble kjent ugyldig av Oslo tingrett.³⁹ Deretter ble Kommunal- og moderniseringsdepartementet frifunnet i lagmannsretten.⁴⁰ Til slutt opphevet Høyesterett lagmannsrettens avgjørelse. Med dissens 3-2 kom flertallet i Høyesterett til at kravet om turveien bygget på en for vid forståelse av hjemmelsgrunnlaget.

Som sammendraget ovenfor viser, har saken siden klagen til departementet vært preget av skiftende resultater. Instansenes ulike konklusjoner og Høyesteretts dissens, illustrerer usikkerheten knyttet til innholdet av pbl. § 12-7 nr. 10. Variasjonene av konklusjoner viser også at rekkefølgekravet er i grenseland for hvilke krav kommunen kan stille. Dette gjør avgjørelsen sentral i kartleggelsen av forståelsen av nødvendighetsvilkåret i pbl. § 12-7 nr. 10.

5.1.2 Relevans

Dissensen ligger i tolkningen av pbl. § 12-7 nr. 10. Flertallet tolker pbl. § 12-7 nr. 10 i lys av pbl. § 17-3 tredje ledd. Det interessante for oppgaven er om reglene om utbyggingsavtaler setter skranker for pbl. § 12-7 nr. 10. Forutsatt at dette svares bekræftende, er spørsmålet hvordan reglene om utbyggingsavtaler setter skranker for pbl. § 12-7 nr. 10, og i hvilken utstrekning dette gjelder.

For å svare på om pbl. § 17-3 tredje ledd påvirker forståelsen av pbl § 12-7 nr. 10, er det visse forhold som må presiseres først. I punkt 5.1.3 sees det hen til flertallets begrunnelse for at lovbestemmelsene skal tolkes i lys av hverandre I punkt 5.1.4, vil bruken av rettskildene til pbl. § 17-3 og pbl. § 12-7 nr. 10 kartlegges. Når argumentasjonen til Høyesterett er kartlagt i punkt 5.1.3-5.1.4, er målet i de følgende punktene å finne fram til gjeldende rett. Dette gjøres ved å tolke Høyesteretts avklaringer. Se punkt 5.1.5. Til slutt i punkt 6 benyttes argumentasjonen til Høyesterett for å avklare nye problemstillinger om skrankene til pbl. § 12-7 nr. 10.

³⁸ Oslo Kommune, Reguleringsplan S-3986, vedtatt 18.06.2003.

³⁹ TOSLO-2018-104016.

⁴⁰ LB-2019-124354.

5.1.3 Utbyggers vern mot urimelige krav fra kommunen

Førstvoterende presiserer allerede i avsnitt 34 at «*det er naturlig å se adgangen til å gi rekkefølgebestemmelser i sammenheng medbestemmelsene om utbyggingsavtaler i kapittel 17*»⁴¹. Det samme gjentas i avsnitt 45 hvor det uttales at «*[d]et er naturlig å vurdere § 12-7 i sin kontekst*».⁴² I begge avsnitt siktes det til pbl. § 17-3 tredje ledd. For at rettskildene til § 17-3 tredje ledd skal sette skranker for pbl. § 12-7 nr. 10, taler hensynet til sammenheng i regelverket for at lovbestemmelsene må ha samme formål.

Førstvoterende vektlegger at et av formålene med å innta kapittel 17 om utbyggingsavtaler i 2005 var å begrense kommunens kompetanse av hensyn til den private part.⁴³ Det vises til Innst.O.nr.73 (2004-2005) punkt 4.2 s. 6. Der står det at «*[l]ovforslaget tar sikte på å begrense kommunens muligheter til å presse frem urimelige avtalevilkår overfor utbygger eller grunneier*».⁴⁴ Dersom kompetansen til å utforme rekkefølgekrav ikke var begrenset av vilkåret «*i nødvendig utstrekning*» jf. pbl. § 12-7 nr. 10, ville kommunens rammer vært vide og risikoen for urimelige rekkefølgekrav hadde økt. Dermed fanger pbl. kapittel 17 og pbl. § 12-7 nr. 10 langt på vei opp de samme hensyn. Førstvoterende formulerer dette som at «*[d]e samme hensyn gjør seg i stor grad gjeldende også for rekkefølgekrav, når kommunen ikke selv har til hensikt å gjennomføre tiltaket*».⁴⁵ På denne bakgrunn slås det fast at:

*«[f]orståelsen av nødvendighetskravet i § 17-3 tredje ledd har overføringsverdi på tolkningen av § 12-7 nr. 10. Mer generelle harmoniseringshensyn peker i samme retning. Dette innebærer at rettskilder som direkte knytter seg til bestemmelsen om utbyggingsavtaler, også har interesse for vår problemstilling».*⁴⁶

Uttalelsen viser at lovbestemmelsene har samme formål. Ettersom formålet til nødvendighetsvilkåret i § 12-7 nr. 10 og § 17-3 tredje ledd er å verne utbygger mot urimelige krav fra kommunen, taler hensynet til sammenheng i regelverket for å tolke

⁴¹ HR-2021-953-A avsnitt 34.

⁴² avsnitt 45.

⁴³ avsnitt 47.

⁴⁴ Innst.O.nr.73 (2004-2005) punkt 4.2 s. 6.

⁴⁵ HR-2021-953-A avsnitt 47.

⁴⁶ avsnitt 48.

lovbestemmelsene i lys av hverandre når kommunen ikke har til hensikt å gjennomføre rekkefølgekravet selv. Det er imidlertid uklart i hvilken utstrekning hensynene påvirker tolkningen av § 12-7 nr. 10. Ut ifra likhetene førstvoterende peker på, uttales det at rettskildene til § 17-3 tredje ledd er av «*interesse*» for tolkningen av § 12-7 nr. 10.⁴⁷

Spørsmålet er hva førstvoterende mener med at reglene om utbyggingsavtaler har «*overføringsverdi*» og er av «*interesse*» for § 12-7 nr. 10. Det er forskjell på om kildene til § 17-3 er relevante for forståelsen av nødvendighetsvilkåret i § 12-7 nr. 10, eller om de førende for forståelsen. Førstvoterendes uttalelser er ikke autoritativt vedtatt og dermed ikke gjenstand for ordlydstolkning, på samme måte som en lovtekst. Hva førstvoterende mener med at rettskilder til § 17-3 har «*overføringsverdi*» og «*interesse*» for § 12-7, beror på hvordan førstvoterende anvender rettskildene.

5.1.4 Bruken av rettskildene til pbl. §§ 17-3 og 12-7 nr. 10.

Når det gjelder innholdet av rettskildene til pbl. § 17-3, viser førstvoterende til uttalelse fra NOU 2003:24 s. 171 og Ot.prp.nr.22 (2004-2005) s. 65-66. Begge gjelder utbyggingsavtaler. Det følger av førstnevnte at:

*«tiltaket [...] må stå i saklig sammenheng med, og være en nødvendig følge av gjennomføringen av gjeldende arealplaner for område. Med saklig sammenheng menes at det må være en relevant og nær tilknytning mellom det kommunen krever og planens innhold.»*⁴⁸

Lignende formuleringer følger også av Ot.prp.nr.22 (2004-2005). Her viser førstvoterende til departementets uttalelser om at tiltaket må «*ha saklig sammenheng med gjennomføringen av planen*» og at utbyggingen «*må være den direkte foranledningen til behovet for ytelsen, slik at det er relevant og nær sammenheng mellom ytelsen og i planens innhold*». I tillegg til at nødvendighetsvilkåret også kan være oppfylt dersom det «*avhjelper skadevirkninger eller ulemper av den konkrete utbyggingen*».⁴⁹

⁴⁷ HR-2021-953-A avsnitt 48.

⁴⁸ NOU 2003:24 s.171.

⁴⁹ HR-2021-953-A avsnitt 50.

Fellesnevneren for NOU 2003:24 s. 171 og Ot.prp.nr 22 (2004-2005) er nærheten mellom kommunens krav og planens innhold. Begge forarbeidene krever at sammenhengen er «*relevant og nær*». Overført til rekkefølgekrav innebærer det en relevant og nær sammenheng mellom rekkefølgekravet og utbyggingstiltaket.

Førstvoterende er av samme oppfatning. Etter henvisningen til ovennevnt forarbeidsuttalelser, konkluderer førstvoterende med at disse «*gir støtte til den tolkningen jeg mener kan utledes av ordlyden*».⁵⁰ Altså at «*tiltaket må [...] stå i en slik sammenheng med utbyggingen at det ikke kan vente til bebyggelsen er tatt i bruk*».⁵¹ Dette er av førstvoterende også formulert som at «*det bare kan stilles krav om rekkefølgetiltak for å dekke reelle behov som utløses eller forsterkes av utbyggingen*». Så langt har førstvoterende benyttet rettskildene til § 17-3 til å bekrefte ordlydstolkningen til pbl. § 12-7 nr. 10, se avsnitt 51.⁵²

Deretter ser førstvoterende hen til rettskildene til § 12-7 nr. 10 i form av rettspraksis, forvaltningspraksis og juridisk teori. Verken tidligere rettspraksis eller eksisterende juridisk teori gir etter førstvoterendes syn, relevant veiledning for rekkevidden av kommunens kompetanse til å stille rekkefølgekrav.

Når det gjelder forvaltningspraksis, vises det til to saker fra sivilombudsmannen. I SOMB-1998-102 vektlegges «*saklig sammenheng*» mellom kravet og reguleringen i tilknytning til tidligere lov om rekkefølgekrav, pbl. § 26.⁵³ Tilsvarende var tilfelle i SOMB-2015-1194. I relasjon til § 17-3 tredje ledd kom ombudsmannen til at kravet ikke hadde «*saklig sammenheng*» med utbyggingen.⁵⁴ Forvaltningspraksis bekrefter dermed forarbeidenes krav om relevant og nær sammenheng i forarbeidene til § 17-3 tredje ledd. Førstvoterendes tolkning av § 12-7 nr. 10 samsvarer dermed i stor grad på forarbeidene til § 17-3 tredje ledd. Dette kommer til syne i førstvoterendes oppsummering behandlet i punkt 5.1.5 nedenfor.

5.1.5 Avklaringer fra Høyesterett

I avsnitt 58 oppsummerer førstvoterende sin tolkning av § 12-7 nr. 10. Her uttales det at:

⁵⁰ HR-2021-953-A. avsnitt 51.

⁵¹ avsnitt 38.

⁵² avsnitt 51.

⁵³ SOMB-1998-102.

⁵⁴ SOMB-2015-1194.

«Oppsummert mener jeg at adgangen til å vedta rekkefølgebestemmelser ikke bare begrenses av læren om myndighetsmisbruk. Plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 10 inneholder visse skranker for forvaltningens adgang til å ta slike bestemmelser inn i reguleringsplaner. I tilfeller hvor kommunen ikke selv har til hensikt å utføre tiltaket, må § 12-7 nr. 10 forstås slik: Kommunen kan bare oppstille rekkefølgebestemmelser for å dekke reelle behov som utløses eller forsterkes av utbyggingen, eller for å avhjelpe ulemper denne fører til. I dette ligger at det må være en slik relevant og nær sammenheng mellom tiltaket og utbyggingsprosjektet at det er berettiget å kreve at utbyggingen gjennomføres i en bestemt rekkefølge. Det er ikke i seg selv tilstrekkelig at infrastrukturtiltaket anses formålstjenlig eller ønskelig hvis tiltaket ikke står i en slik sammenheng med det nye prosjektet. Rent fiskale hensyn kan ikke begrunne vedtak etter § 12-7 nr. 10»⁵⁵

Igjen som i avsnitt 46 og 47 skiller førstvoterende mellom adgangen til å vedta rekkefølgekrav generelt og når kommunen ikke har til hensikt å selv gjennomføre rekkefølgekravet selv. Slik oppsummeringen viser, skillet etter flertallets syn avgjørende for hvordan § 12-7 nr. 10 skal forstås.

For rekkefølgekrav generelt, slås det fast at adgangen har skranker utover myndighetsmisbrukslæren. Formuleringen «visse» skranker trekker i retning av at begrensningene flertallet sikter til ikke er av et stort omfang. Innholdet av skrankene gis imidlertid ingen ytterligere presisering. Dermed er det uklart hva disse skrankene er. Som førstvoterende peker på i avsnitt 46, synes Oslo kommune å ha forutsatt utbyggingsavtale for utbedringen av turveien, og har dermed ikke hatt til hensikt å gjennomføre rekkefølgekravet selv. Manglende hensikt fra Oslo kommune svekker førstvoterendes oppfordringen til ytterligere behandling av rekkefølgekrav generelt, ettersom det allerede er trukket et skille mellom adgangen til å vedta rekkefølgekrav generelt og når kommunen ikke har hensikt om utførelse.

⁵⁵ HR-2021-953-A avsnitt 58.

Når førstvoterende begynner oppsummeringen av § 12-7 nr. 10 med å fastslå at adgangen til å vedta rekkefølgebestemmelser ikke bare er begrenset av læren om myndighetsmisbruk, er det likevel av hensyn til den private parts forutberegnelighet ønskelig med klarere definering av nødvendighetsvilkåret generelt. Som prejudikatsdomstol,⁵⁶ er det nærliggende å anta at Høyesterett er innforstått med dette ønsket. Videre er jussen uklar. Dersom rettskildebildet ga holdepunkter for å si mer, er det i lys av uklarheten grunn til å tro at Høyesterett hadde gjort dette. Førstvoterendes nøye behandling av § 12-7 nr. 10, og Høyesteretts rolle som domstol i siste instans, trekker også i retning av at flertallet avklarte det rettskildebildet gir grunnlag for å avklare. Etter denne betraktningen er rettskildebildet så vagt at det ikke gir grunnlag for å presisere innholdet av begrensningene utover myndighetsmisbrukslæren. Dermed blir skrankene de samme som kan utledes av ordlyden i § 12-7 nr.10, se punkt 3.1 ovenfor.

Oppsummeringen fokuserer i større grad på tilfeller hvor kommunen ikke har til hensikt å gjennomføre rekkefølgekravet selv. Først avgrenses det mot rekkefølgekrav som kun er formålstjenlige. Videre avgrenses det mot fiskale hensyn som begrunnelse for rekkefølgekrav. Avgrensningene gjelder nødvendigheten av selve rekkefølgekravet og ikke nødvendigheten av tilknyttingen mellom rekkefølgekravet og utbyggingsprosjektet. Selv om de nevnes i tilknytning til de tilfeller kommunen ikke har til hensikt å gjennomføre rekkefølgekravet selv, er dette avgrensninger som også gjelder for rekkefølgekrav generelt. Det følger av ordlyden til § 12-7 nr. 10. Et rekkefølgekrav kan ikke være «nødvendig», dersom det kun er ønskelig eller begrunnet på rent fiskale hensyn.

For nødvendigheten av tilknyttingen til rekkefølgekravet når kommunen ikke har til hensikt om å gjennomføre rekkefølgekravet selv, synes det sentrale å være kravet om en «relevant og nær sammenheng mellom tiltaket og utbyggingsprosjektet». Uttalelsen er utledet fra forarbeidene til § 17-3. Dette viser hvordan førstvoterende vekter relevansen av rettskildene til reglene om utbyggingsavtaler når kommunen ikke har til hensikt å gjennomføre kravet.

Forståelsen «*relevant og nær sammenheng*» er innenfor rammene ordlyden til § 12.7 nr. 10 setter. Det er imidlertid uklart hvilken avklaring som ligger i dette. Formuleringens generelle karakter, kan få det til å fremstå som at «*relevant og nær*» er en annen måte å formulere

⁵⁶ Arnfinn Bårdsen, «Norges Høyesterett i 2017 – noen refleksjoner over rollen som prejudikatsdomstol», Høyesteretts utrederjubileum (2017), s.3.

nødvendighetsvilkåret i § 12-7 nr.10. Formuleringen er lite konkret. Den er imidlertid sentral, da det er dette Høyesterett flertall mener er vurderingstemaet for tilknytningskravet til § 12-7 nr. 10, når kommunen ikke har til hensikt å gjennomføre rekkefølgekravet selv. Av denne grunn skal innholdet av «relevant og nær sammenheng» behandles i punkt 5.2.

5.2 Relevant og nær sammenheng

5.2.1 Innledning

Målet i punkt 5.2 er å konkretisere innholdet av kravet om en relevant og nær sammenheng mellom tiltaket og utbyggingsprosjektet, i den grad dette er mulig. Kravet stammer i hovedsak fra forarbeidene til § 17-3 tredje ledd og reelle hensyn. I mangel av klarere holdepunkter, blir samme rettskildene utgangspunktet for kartleggelsen av innholdet til kravet. Dersom forarbeidene til § 17-3 legger føringer for nødvendighetsvilkåret i § 12-7 nr. 10, slik førstvoterende hevder,⁵⁷ innebærer det at de mer konkrete uttalelsene fra Ot.prp.nr 22 (2004-2005) også er av interesse for rekkefølgekrav. På denne bakgrunn skal det i punkt 5.2.2 vurderes om forarbeidene til § 17-3, kan konkretisere hva flertallet i Mortensrud-dommen mener med en «relevant og nær sammenheng mellom tiltaket og utbyggingsprosjektet», se avsnitt 58.

5.2.2 Direkte foranledning til behovet for ytelsen

Kravet om en relevant og nær sammenheng er for reglene om utbyggingsavtaler oppfylt når utbyggingen er «den direkte foranledningen til behovet for ytelsen».⁵⁸ Det følger av Ot.prp.nr. 22 (2004-2005) s. 66. Etter forarbeidsuttalelsen stiller «relevant og nær» og «den direkte foranledningen», de samme krav til sammenheng mellom utbygging og behov for ytelse. Likevel fremstår det som enklere å vurdere om utbyggingen er foranledningen til behovet for tiltaket, enn om sammenhengen er «*relevant og nær*». Det skyldes at førstnevnte synes å være en mer håndfast vurdering, bedre egnet til etterprøving. På denne bakgrunn kan det se ut til at kravet om at utbyggingen må være den direkte foranledningen til ytelsen, konkretiserer innholdet «*relevant og nær sammenheng*»

⁵⁷ HR-2021-953-A avsnitt 51.

⁵⁸ Ot.prp.nr. 22 (2004-2005) s. 66.

Kommunal og regionaldepartementet har skrevet uttalelsene til pbl. § 64b som i dag tilsvarer § 17-3,⁵⁹ men har ikke skrevet uttalelsen til § 12-7 nr. 10. Dermed er det for forståelsen av § 12-7 nr. 10 uklart om «*relevant og nær sammenheng*», er ment det samme som at utbyggingen er «den direkte foranledningen» til behovet for rekkefølgekravet. Dersom kravet om direkte foranledning også gjaldt for sistnevnte, ville det bidratt til noe avklaring for innholdet av «*relevant og nær sammenheng mellom tiltaket og utbyggingsprosjektet*».⁶⁰

Spørsmålet er om «*relevant og nær sammenheng*» også i rekkefølgekravtilfeller, kan presiseres til et krav om at utbyggingen må være den «*direkte foranledningen til behovet for ytelsen*»

Utgangspunktet for vurderingen er daværende Kommunal- og regionaldepartementets definisjon av «*relevant og nær sammenheng*» i Ot.prp.nr. 22 (2004-2005) s. 66 og førstvoterendes argumentasjon i Mortensrud-dommen.

Definisjonen om at «*[u]tbyggingen må være den direkte foranledningen til behovet for ytelsen*»,⁶¹ inngår i forarbeidsuttalelsene som førstvoterende hevder «*legger føringer [...] for forståelsen av § 12-7 nr. 10, i tilfeller hvor kommunen selv ikke har til hensikt å gjennomføre tiltaket*».⁶² Dette taler for at kravet om direkte årsakssammenheng også gjelder for rekkefølgekrav.

Selv om førstvoterende presiserer at forarbeidene til § 17-3 legger føringer, er det likevel ikke gitt at enhver formulering også gjelder for § 12-7 nr. 10. Blant annet presiserer ikke førstvoterende i Mortensrud-dommen om det er hensynene bak forarbeidsuttalelsen, eller forarbeidsuttalelsene ordrett som legger føringer for forståelsen pbl. § 12-7 nr. 10. Dermed er det uklart om forarbeidsuttalelsen «*legger føringer*» i den grad at kravet om direkte årsakssammenheng også gjelder for § 12-7 nr.10. Ettersom førstvoterende begrunner overføringsverdien av forarbeidene ut ifra hensynsbetraktninger, taler systematikken i argumentasjonen for at overføringsverdien av forarbeidene til § 17-3 ligger i hensynene

⁵⁹ Ot.prp.nr.45 (2007-2008) s. 306.

⁶⁰ HR-2021-953-A avsnitt 58.

⁶¹ Ot.prp.nr.22 (2004-2005) s. 65-66.

⁶² HR-2021-953-A avsnitt 51.

forarbeidene uttrykker. Dette taler mot at forarbeidsuttalelsen har bokstavelig overføringsverdi.

At kravet om direkte årsakssammenheng er en definisjon av «relevant og nær» i Ot.prp.nr 22 (2004-2005) s. 66, tilsier derimot at samme krav til sammenheng også gjelder for rekkefølgekrav. Det skyldes at førstvoterende i Mortensrud-dommen har hentet formuleringen «*relevant og nær*» fra Ot.prp.nr 22 (2004-2005) s. 66.

Utfordringen er imidlertid at kravet om direkte årsakssammenheng ikke nevnes uttrykkelig av førstvoterende i Mortensrud-dommen. Presiseringen ville bidratt til økt rettsavklaring, som er en hovedoppgavene til Høyesterett. Når førstvoterende er vel vitende om denne samfunnsoppgaven, kan unnlåtelsen virke bevisst. Dersom dette er tilfelle, er det et signal om at det ikke gjelder et krav om direkte årsakssammenheng for rekkefølgekrav. Unnlåtelsen taler dermed mot at kravet gjelder for § 12-7 nr. 10. Til dette kan det innvendes å tolke rettspraksis på bakgrunn av førstvoterendes unnlåtelse, kan være lite skjønnsomt. Spesielt med tanke på at førstvoterende tidligere har sitert kravet, og deretter presisert at de siterte uttalelsene legger føringer for forståelsen av § 12-7 nr. 10.

Selv om Kommunal og regionaldepartementet har skrevet uttalelsene til utbyggingsavtaler og ikke rekkefølgekrav, har Høyesterett hentet formuleringen fra samme sted. I lys av den vekt førstvoterende på vegne av flertallet har argumentert for at rettskildene til § 17-3 har for forståelsen av § 12-7 nr. 10, gir dette grunn til å tro at innholdet er det samme.

Gode grunner taler dermed for at «relevant og nær sammenheng» også i rekkefølgekravtilfeller, er det samme som at utbyggingen må være «*den direkte foranledningen til behovet for ytelsen*».

5.2.3 Mer om relevant og nær sammenheng

Vi står da igjen med et krav om relevant og nær sammenheng mellom tiltak og ytelse, som også kan defineres som at utbyggingen må være den direkte foranledningen til behovet for rekkefølgekravet. Slik førstvoterende tolker pbl. § 12-7 nr. 10 i Mortensrud-dommen, synes dette å være vurderingstemaet for hvorvidt et rekkefølgekrav er «*nødvendig*» etter pbl. § 12-7 nr. 10, når kommunen ikke har til hensikt å gjennomføre rekkefølgekravet selv.

Avgrensingene til førstvoterende i Mortensrud-dommen avsnitt 58, fungerer da som skranker til hva som er «*relevant og nær sammenheng*». Altså når tiltak er kun er formålstjenlig eller ønskelig, vil sammenheng mellom rekkefølgekravet og tiltaket være for fjern og avledet til å kunne betraktes som relevant og nær.

Samme gjelder avgrensingen mot førstvoterendes forbud mot fiskale hensyn.⁶³ Vektlegging av elementer som styrker statens finansielle posisjon, betegnet av forarbeidene og førstvoterende som fiskale hensyn,⁶⁴ er etter nevnte kilder ikke relevant for sammenhengen mellom utbyggingstiltaket og behovet for rekkefølgekravet.

Likevel kan det hende at kommuner med høye kvadratmeterpriser argumenterer for rekkefølgekrav med fjern og avledet sammenheng til utbyggingstiltaket er rettferdig, ettersom byggetillatelsen hever tomteverdien betraktelig.

Statistikk fra Statistisk sentralbyrå (SSB) viser at gjennomsnittlig kvadratmeterpris for blokkleilighet i Oslo var på 98 011 kr i tredje kvartal år 2022.⁶⁵ Til samme tid var gjennomsnittlig kvadratmeterpris i Harstad for blokkleilighet på 36 195.⁶⁶

Sammenligningen viser en prisforskjell på 61 816 per kvadratmeter. En tomt med innvilget byggetillatelse Oslo kan dermed anses som mere verdt enn en tomt med innvilget byggetillatelse i Harstad. Fra et rent økonomisk perspektiv kan dette fremstå rettferdig. Det vil imidlertid være en skjult form for skattelegging som både NOU 2003:24 s. 171 og Mortensrud-dommen avsnitt 58, avgrenser mot.

⁶³ HR-2021-953-A avsnitt 58.

⁶⁴ NOU 2003:24 s. 171; HR-2021-953-A avsnitt 58.

⁶⁵ Statistisk sentralbyrå, eiendomspriser, <https://www.ssb.no/statbank/table/05963/tableViewLayout1/>, hentet ut 10.12.2022.

⁶⁶ Ibid.

6 Innskrenkende tolkning av nødvendighetsvilkåret i pbl. § 12-7 nr. 10

6.1 Skal nødvendighetsvilkåret i pbl. § 12-7 nr. 10 tolkes innskrenkende når kommunen ikke har hensikt til å gjennomføre rekkefølgekravet?

6.1.1 Foranledning til spørsmålet

Innholdet i kravet om «*relevant og nær sammenheng mellom utbyggingstiltaket og rekkefølgekravet*» synes å medføre en snevrere rettsregel, enn ordlyden til § 12-7 nr. 10 gir uttrykk for. Det siktes her til kravets innhold tolket i lys av reglene om utbyggingsavtaler, og ikke formuleringen «*relevant og nær*» i seg selv. Poenget er at nødvendighetskravet i pbl. § 17-3 er strengere, enn tilsvarende krav i pbl. § 12-7 nr. 10. Som nevnt i punkt 5.1.3, ble førstnevnte bestemmelse vedtatt som en reaksjon på kommunens kompetanse til å stille vilkår for byggetillatelse.

Mer presist følger det av Kommunal- og regionaldepartementets innstilling at:

«Lovforslaget har som formål å stille strenge krav til nødvendighet av de krav kommunene kan stille gjennom utbyggingsavtaler samt forhindre at kommunene bruker sin myndighet på en uheldig måte overfor utbygger eller grunneier»⁶⁷

Dette innebærer at når kravet om «*relevant og nær sammenheng*» tolkes i lys av rettskildene til pbl. § 17-3, medfører det et strengere nødvendighetskrav, enn om «*relevant og nær sammenheng*» hadde vært tolket etter rettskildene til pbl. § 12-7 nr. 10. Resultatet blir en innskrenkende tolkning av nødvendighetsvilkåret i pbl. § 12-7 nr. 10, når kommune ikke har til hensikt å gjennomføre rekkefølgekravet.

Utfordringen med å tolke nødvendighetsvilkåret i pbl. § 12-7 nr. 10 innskrenkende med reglene om utbyggingsavtaler som tolkningsfaktor, er at forarbeidene til sistnevnte tilsier at regelsettene er uavhengige hverandre. Tidligere kommunal- og regionaldepartementet, nå Kommunal- og distrikts departementet uttaler i Ot.prp.nr. 22 (2004-2005) s. 69-70 at:

⁶⁷ Innst. O. Nr. 73 (2004-2005) s. 6.

«Ved et søksmål kan retten komme til at en del av avtalen vedrørende utbyggers/grunneiers forpliktelser er ugyldig. Dette får ikke konsekvenser for gyldigheten av planvedtak fattet i forbindelse med avtalen, selv om avtalen var en forutsetning for kommunestyrets vedtagelse av planen. Planen blir stående inntil kommunen eventuelt endrer den.»⁶⁸

Slik det følger av uttalelsen, har ikke en ugyldig utbyggingsavtale den konsekvens at rekkefølgekravet blir ugyldig. I dette ligger det en forutsetning om at reglene om utbyggingsavtaler ikke er ment å påvirke reglene om rekkefølgekrav. Dermed taler forarbeidene mot å tolke pbl. § 12-7 nr. 10 innskrenkende med reglene om utbyggingsavtaler som tolkningsfaktor. Dosent i Juridiske fag på NMBU, Fredrik Holth og Juridisk rådgiver, Martin Lie Hauge er av samme oppfatning. De skriver i en kommentar til Mortensruddommen i Rett24.no, med henvisning til samme forarbeidsuttalelse at:

«Da utbyggingsavtalene ble lovfestet i 2006, fantes det ikke et snev av lovgivervilje for å innskrenke virkeområdet for rekkefølgekrav. Tvert imot forutsatte forarbeidene at reguleringsplanen blir stående selv om utbyggingsavtalen er ugyldig»⁶⁹

Uttalelsen er kritisk til flertallets forståelse av pbl. § 12-7 nr. 10. Likevel dømmer Høyesterett i siste instans. Dermed oppstår spørsmålet om nødvendighetskravet i pbl. § 12-7 nr. 10, skal tolkes innskrenkende, i de tilfeller hvor kommunen ikke har til hensikt å gjennomføre rekkefølgekravet.

6.1.2 Nærmere om den innskrenkende tolkning av nødvendighetsvilkåret i pbl. § 12-7 nr. 10

Spørsmålet er om det gjelder så langt at nødvendighetsvilkåret i pbl. § 12-7 nr. 10 skal tolkes innskrenkende, når kommunen ikke har til hensikt å gjennomføre rekkefølgekravet selv.

I korte trekk er begrunnelsen for å tolke nødvendighetskravet i pbl. § 12-7 nr. 10 innskrenkende med bakgrunn i reglene om utbyggingsavtaler, at *«de samme hensyn gjør seg i*

⁶⁸ Ot.prp nr. 22 (2004-2005) s. 66-79.

⁶⁹ Holth og Hauge, «Høyesterett visker ut skillet mellom juss og politikk», Rett 24.no 16.05. 2021, <https://rett24.no/articles/hoyesterett-visker-ut-skillet-mellom-juss-og-politikk-i-plansaker>, hentet 10.2.2022.

*stor grad gjeldende [...], når kommunen ikke selv har til hensikt å gjennomføre rekkefølgekravet».*⁷⁰

Hensynene førstvoterende sikter til, er kjernen i regelen. Det er imidlertid visse forskjeller mellom rekkefølgekrav og utbyggingsavtaler, som kan tale mot å tolke nødvendighetskravet i pbl. § 12-7 nr. 10 innskrenkende.

Først sees det hen til ytre forskjeller. Når ytre forskjeller er resultatet av de hensyn lovbestemmelsene skal ivareta, kan ytre forskjeller være en indikasjon på ulikheter i hensynene mellom rekkefølgekrav og utbyggingsavtaler. Ettersom det er likhet i hensyn som begrunner at reglene om utbyggingsavtaler skal tolkes i lys av reglene om rekkefølgekrav, taler samme betraktning for at likheter og ulikheter er med på å avgjøre hvor langt den innskrenkende tolkningen av pbl. § 12.7 nr. 10 gjelder.

En forskjell mellom rekkefølgekrav etter pbl. § 12-7 nr. 10 og utbyggingsavtale, er at kommunen ikke trenger utbyggers aksept for å utforme et rekkefølgekrav. Selv om utbygger kommer med forslag til rekkefølgekrav i reguleringsplan, er det kommunen som avgjør hvilke rekkefølgekrav som gjelder. Dette er ikke tilfelle ved en utbyggingsavtale. Her velger utbygger selv hvilke krav vedkommende vil akseptere. Ulikt innhold taler for ulik terskel. Dette er med på å så tvil over Høyesteretts kontekstuelle tolkning av pbl. § 12-7 nr. 10.

Tvilen svekkes ved å sammenligne hva nødvendighetsvilkårene skal vurdere.

Nødvendighetsvurderingen i pbl. § 17-3 retter seg mot planvedtak jf. «nødvendig for gjennomføringen av planvedtak».⁷¹ Ettersom rekkefølgekrav er et planvedtak, retter bestemmelsen seg også mot rekkefølgekrav. Dette er likhetstrekk som trekker i retning av at bestemmelsene likevel påvirker hverandre, på tross av at forarbeidene forutsetter at lovbestemmelsene ikke er ment å påvirke hverandre.⁷²

Høyesterett kommenterer ikke uttalelsen i Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 66-79, som slår fast at reglene om rekkefølgekrav og utbyggingsavtaler gjelder uavhengig hverandre. Det kan trekke i retning av at flertallet har oversett denne uttalelsen.

⁷⁰ HR-2021-953-A avsnitt 47.

⁷¹ Pbl. § 17-3 tredje ledd.

⁷² Ot.prp nr. 22 (2004-2005) s. 66-79.

Likevel er førstvoterende i Mortensrud-dommen klar over at rekkefølgekrav og utbyggingsavtale er to forskjellige måter å sørge for etablering av fellestiltak. Dette kommer til uttrykk i måten førstvoterende skriver på. Det nevnes blant annet at «kravet til sammenheng er temmelig sammenfallende», at «nødvendighetskravet i § 17-3 tredje ledd har overføringsverdi på tolkningen av § 12-7 nr. 10» og at rettskilder som direkte gjelder utbyggingsavtaler «har interesse for vår problemstilling.»⁷³ I formuleringer som «temmelig sammenfallende», «overføringsverdi» og «har interesse» ligger det en sikkerhetsmargin som tar høyde for diverse ulikheter. Tilsvarende gjelder uttalelsen om at de samme hensyn «i stor grad» gjør seg gjeldende.⁷⁴ Hvilket er mer varsomt, enn å stadfeste at hensynene er de samme.

Uttalelsenes varsomme karakter gjør det klart at førstvoterende er innforstått med at selv om mange av de samme hensynene gjør seg gjeldende, eksisterer det også ulikheter. Det kan dermed se ut til at flertallet mener de likheter som eksisterer, er tilstrekkelig for å tolke nødvendighetskravet i pbl. § 12-7 nr. 10 innskrenkende. En uttalelse i avsnitt 51 trekker i den retningen. Det uttales her at:

«[j]eg presiserer for ordens skyld at det ikke er sammenfall mellom adgangen til å stille krav om infrastrukturtiltak i § 12-7 nr. 10 og § 17-3 tredje ledd – den sistnevnte bestemmelsen inneholder også en forholdsmessighetsbegrensning. Slik jeg tolker de siterte forarbeidsuttalelsene, gjelder de imidlertid nødvendighetskravet, ikke forholdsmessighetskravet.»⁷⁵

Førstvoterende går imidlertid ikke inn de konkrete forskjellene, og kan i den forstand kritiseres. Behandling av forskjellene kunne vært hensiktsmessig for å avklare tvilen ovennevnt uttalelse i Ot.prp nr. 22 (2004-2005) s. 66-79 skaper.

Selv om det konsekvent påpekes at vurderingene ikke er sammenfallende og det i dette kan ligge en forutsetning om at eksisterende likheter er tilstrekkelig for å tolke nødvendighetskravet i pbl. § 12.7 nr. 10 innskrenkende, presiseres det at «[f]orarbeidsuttalelsene gir støtte til den tolkningen jeg mener kan utledes av ordlyden».

⁷³ HR-2021-953-A avsnitt 48.

⁷⁴ avsnitt 47.

⁷⁵ avsnitt 51.

Isolert kan det trekke i retning av at Høyesterett har oversett uttalelsen fra Ot.prp.nr 22 (2004-2005) s. 69-70, som følge av at uttalelsen til førstvoterende ikke treffer for nevnt forarbeidsuttalelse.

Likevel viser førstvoterende til uttalelser fra samme forarbeid s. 65-66, i tillegg til NOU 2003:24 s. 171 og Innst.O.nr.73 (2004-2005) s. 6. Førstvoterende har dermed behandlet Ot.prp.nr 22 (2004-2005). Når det kun er tre sider som skiller uttalelsene, ser det ut til at ovennevnt poeng står. Altså at de likheter som etter flertallets syn eksisterer, er tilstrekkelige for å tolke nødvendighetskravet i § 12-7 nr. 10 innskrenkende, når kommunen ikke har til hensikt å gjennomføre rekkefølgekravet.

Uansett er avgjørelsen en tungtveiende rettskilde i seg selv. På bakgrunn av egen tolkning av pbl. § 12-7 nr. 10 kom flertallet til at fylkesmannens vedtak bygget på uriktig forståelse av bestemmelsen. Den kontekstuelle tolkning utgjør begrunnelsen for resultatet i dommen, og er dermed ratio decidendi. Selv om prejudikatvirkningen svekkes av skarp dissens, står avgjørelsen som gjeldende rett. Dette kommer til uttrykk i HR-2021-2364-A.⁷⁶ Dette taler for at nødvendighetsvilkåret i pbl. § 12-7 nr. 10 kan tolkes innskrenkende.

6.1.3 Støtte fra senere Høyesterettsavgjørelse

HR-2021-2364-A gjaldt bristende forutsetninger om dispensasjon fra ulike rekkefølgekrav gjennom en utbyggingsavtale. Forutsetningen for dispensasjonen, var delvis dekning av kostnadene til et veiltak. Pengene gikk derimot til andre trafikktiltak i Sunnfjord kommune. Problemstillingen av hvorvidt dette utgjorde bristende forutsetninger er ikke relevant i denne sammenheng. Relevansen ligger Høyesteretts syn på forståelsen av pbl. § 12-7 nr. 10. På vegne av flertallet viser førstvoterende til Mortensruddommen avsnitt 47-60.⁷⁷ Dette er avsnittene hvor førstvoterende argumenterer for den kontekstuelle tolkningen av pbl. § 12-7 nr. 10 i lys av rettskildene til pbl. § 17-3 tredje ledd. Førstvoterende i HR-2021-2364-A uttaler at:

⁷⁶ HR-2021-2364-A avsnitt 36-37.

⁷⁷ avsnitt 37.

«Nødvendighetsvilkåret er utdypet i Mortensrud-dommen avsnitt 47-50. Dommen gjelder direkte vilkårene i plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 10, men har betydelig vekt også ved tolkningen av nødvendighetsvilkåret i § 17-3 tredje ledd»

Uttalelsen gir lite uttrykkelig informasjon om innholdet til nødvendighetsvilkåret i § 12-7 nr. 10. Hvilket er naturlig når den nevnes i en kontekst der § 17-3 tredje ledd er av interesse. Det sentrale i denne sammenheng er bekreftelsen førstvoterende uttrykker til Mortensrud-dommen. At avgjørelsen har «betydelig vekt» for nødvendighetsvilkåret i § 17-3 tredje ledd, innebærer at flertallet i HR-2021-2364-A sier seg enig i førstvoterendes innskrenkende tolkning av nødvendighetsvilkåret i § 12-7 nr. 10. Flertallet synes ikke å være alene om støtten til den innskrenkende tolkningen i Mortensrud-dommen. Annenvoterende uttaler på vegne av seg selv at «[j]eg slutter meg til førstvoterendes generelle utgangspunkter, men er likevel kommet til et annet resultat». ⁷⁸ Annet resultat skyldes at et mindretall på en person ikke mener det forelå bristende forutsetninger, og ikke forståelsen § 17-3 tredje ledd. En tilslutning til førstvoterendes generelle utgangspunkter, innebærer da at også mindretallet stiller seg bak den innskrenkende tolkningen i Mortensrud-dommen.

Situasjonen er da en samstemt Høyesterett uten innvendinger til den innskrenkende tolkningen foretatt av flertallet i Mortensrud-dommen. Til dette kan det imidlertid innvendes at saken gjaldt bristende forutsetninger. Forståelsen av § 17-3 var dermed ikke avgjørende for domsresultatet. Hvilket ga først- og annenvoterende mindre grad av oppfordring til å ettergå flertallets argumentasjon i Mortensrud-dommen. Det tilfører imidlertid lite å spekulere på hvordan først- og annenvoterende reagerte på nevnte oppfordringer. Det sentrale er at alle fem dommerne ikke hadde innvendinger til flertallet i Mortensrud-dommen. Hvilket styrker vekten av denne, og taler for at nødvendighetsvilkåret i § 12.7 nr. 10 kan tolkes innskrenkende i lys av reglene om utbyggingsavtaler, når kommunen ikke har til hensikt å gjennomføre rekkefølgekravet.

⁷⁸ HR-2021-2364-A avsnitt 76.

6.2 Forutsetningen for å tolke pbl. § 12-7 nr. 10 innskrenkende

6.2.1 Kommunens hensikt om å gjennomføre rekkefølgekravet

Når forutsetningen for å tolke § 12-7 nr. 10 innskrenkende er at kommunen ikke har til hensikt å gjennomføre rekkefølgekravet selv, er spørsmålet hvordan fravær av slik hensikt skal påvises. Kravet ble til i Mortensrud-dommen uten spesifisering av hva som kreves for at kravet anses oppfylt.

I utgangspunktet er spørsmålet enkelt. Enten har kommunen til hensikt å gjennomføre rekkefølgekravet selv, eller så stilles rekkefølgekravet uten nevnt hensikt. Med mindre kommunene er åpne om deres hensikt, vil det imidlertid være en krevende øvelse å bevise hvorvidt kommunen har hatt til hensikt å gjennomføre rekkefølgekravet selv. På tross av at pbl. § 1-1 fjerde ledd slår fast at planleggingen «skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser», er det utover nevnt formålsbestemmelse lite som motiverer kommunen til å være åpen om fravær av hensikt, da dette vil medføre at nødvendighetsvilkåret i § 12-7 nr. 10 skal tolkes innskrenkende.

Kommunen har egeninteresse i at kravene skal være rettmessige. Noe som gir liten grunn til å tro at kommunene ønsker å sette seg i en situasjon hvor det aktuelle rekkefølgekravet lettere anses urettmessig. Med mindre kommunens hensikt kan avsløres på andre måter, er det fare for at § 12-7 nr. 10 sjeldent blir tolket innskrenkende når den skal. Risikoen er da en rett som ikke blir anvendt slik Høyesterett har lagt opp til. Spørsmålet blir om kommunens hensikt kan påvises på andre måter.

Verken lov, forarbeid eller rettspraksis besvarer spørsmålet direkte. Flertallet i Mortensrud-dommen tok utgangspunkt i formåls- og systembetraktninger da de etablerte forutsetningen om at kommunen mangler hensikt om å gjennomføre rekkefølgekravet. I mangel av tyngre kilder, åpner dette for å tolke innholdet av kravet på bakgrunn av samme kilder.

Det sentrale er at utbygger ikke skal føle seg presset til å godta urimelige krav fra kommunen. Utover at utbygger nyter et visst vern på bekostning av hensynet til lokalt selvstyre, sier formålet lite om hvilke hensikter kommunen har hatt med rekkefølgekravet. Poenget er

imidlertid at hensynet til utbygger står sterkere når kommunen ikke har til hensikt å gjennomføre rekkefølgekravet selv.

For å sikre at retten anvendes slik Høyesterett har lagt til grunn, taler hensynet til utbygger for at det gjelder visse rammer. Dersom slike rammer ikke eksisterer, kan rekkefølgekrav benyttes som virkemiddel til å kamuflere byggeforbud. Det er lite trolig at dette har vært lovgivers intensjoner. Miljøverndepartementet er av samme oppfatning i sin veileder for utarbeiding av reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven T-1490 s. 61. Her uttales det at:

«Når det benyttes såkalte rekkefølgebestemmelser, må det imidlertid 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 lovens § 16-2 første ledd»⁷⁹

Samme uttalelse er fulgt opp i Kommunal- og distriktsdepartementet sin veileder om reguleringsplan fra 2022.⁸⁰

Uttalelsen tilsier at kommunen ikke har til hensikt å gjennomføre rekkefølgekravet selv, dersom kommunens perspektiv for gjennomføring ikke er innenfor rimelig tid. Miljøverndepartementet legger dermed opp til en konkret vurdering av hva som er rimelig i lys av forhold som påvirker gjennomføringsevnen. Jmføringen til tiårsfristen i § 16-2 første ledd, trekker i retning av at tiden er maksimalt avgrenset til over ti år. Pedersen, Sandvik, Skaaraas, Ness og OS er av samme oppfatning. De henviser til denne uttalelsen i *Plan og bygningsrett Del 1*, i det de skriver om kamuflering av byggeforbud gjennom rekkefølgekrav.⁸¹ Det samme følger av *Plan og bygningsrett Del 2*.⁸² I sistnevnte del 2 tolkes uttalelsen som at gjennomføringen bør være innenfor tiårsfristen, i tillegg til kravet om rimelig tid.⁸³ Altså et tak på ti år, men også tidligere dersom dette er rimelig. For å forstå resonneringen til Miljøverndepartementet må det sees hen til bestemmelsen de viser til.

⁷⁹ Miljøverndepartementet, Utarbeiding av reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven (2011), T-1490 s. 61.

⁸⁰ Kommunal og distriktsdepartementet, Reguleringsplan (2022), s. 161.

⁸¹ Odd Jarl Pedersen mfl., *Plan- og bygningsrett: Del 1 Planlegging og ekspropriasjon*, 3. utg., Universitetsforlaget (2018), s. 339.

⁸² Pedersen mfl., *Plan- og bygningsrett: Del 2 Byggesaksbehandling, håndhevelse og sanksjoner* (2018), s. 537.

⁸³ Ibid.

Lovens § 16-2 første ledd som Miljøverndepartementet viser til, hjemler kommunestyrets adgang til å foreta ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan. Fristen følger av første ledd annet punktum hvor det heter at:

«Kommunestyrets adgang til å foreta ekspropriasjon i medhold av reguleringsplan bortfaller dersom ikke kommunestyrets vedtak om ekspropriasjon er gjort innen ti år etter at planen er kunngjort etter § 12-12 femte ledd»

Ekspropriasjon er tvungen avståelse av rettigheter til fast eiendom. At adgangen til å ekspropriere med hjemmel i reguleringsplan er tidsbegrenset inntil ti år, skyldes ønsket om oppdaterte reguleringsplaner.⁸⁴ Tidene endrer seg og skaper nye behov. Dermed er det hensiktsmessig at ekspropriasjon med hjemmel i reguleringsplan betinges av planer som er yngre enn ti år. Tidsfristen i § 16-2 er i den forstand et uttrykk for at kommunen ikke skal operere med planer eldre en ti år.

At kommunen ikke skal planlegge mer enn ti år frem i tid, støttes også av formålsbestemmelsen i pbl. § 3-1. Det følger av bestemmelsens tredje ledd at:

«Planleggingen skal bygge på økonomiske og andre ressursmessige forutsetninger for gjennomføring og ikke være mer omfattende enn nødvendig»

Etter ordlyden skal kommunen ta stilling til forutsetninger for gjennomførelse ved planleggingen. Dette innebærer at kommunen ikke skal lage planer det ikke er ressurser til å gjennomføre.⁸⁵ Tilsvarende fremgikk av § 23 i plbl. av 1985. Etter § 23 nr. 1 skulle ikke reguleringsplaner være av et omfang som innebar at planen ikke kunne gjennomføre «*innen rimelig tid*». Med «*rimelig tid*» siktet forarbeidene til en periode på ti år som et utgangspunkt⁸⁶

Pbl. § 16-2, og plbl. § 23 er ikke alene om frist på ti år. Tre andre lovbestemmelser om arealplanlegging opererer med samme frist. Dette gjelder § 6-3 første ledd om statlige

⁸⁴ Roald Hopsnes, Karnov lovkommentar, Plan- og bygningsloven – pbl. 2008, Lovkommentar til § 16-2, note 5, Lovdata.no (hentet 1.12.2022).

⁸⁵ Frode A. Innjord, *Plan- og bygningsloven med kommentarer, bind 1*, 1. utg, Gyldendal Norsk Forlag AS 2010, s. 58.

⁸⁶ Ot.prp. nr. 56 (1984-1985) s. 118.

planbestemmelser, § 8-5 første ledd om regional planbestemmelse og § 12- 4 femte ledd om rettsvirkning av reguleringsplan. Dersom ti år er et gjennomgående tidsperspektiv i plan og bygningsloven, taler lovens system for at kommunen ikke har til hensikt å gjennomføre rekkefølgekravet selv når kommunens tidsperspektiv strekker seg lenger enn ti år.

Det følger av § 6-3 første ledd at:

«Når det er nødvendig for å ivareta nasjonale eller regionale interesser, kan Kongen etter samråd med de berørte kommuner og regionale planmyndigheter for et tidsrom av inntil ti år nedlegge forbud mot at det innenfor nærmere avgrensede geografiske områder eller i hele landet, blir iverksatt særskilt angitte bygge- eller anleggstiltak uten samtykke av departementet, eller bestemme slike tiltak uten slikt samtykke bare kan iverksettes i samsvar med bindende arealdel av kommuneplan eller reguleringsplan etter denne lov. Kongen kan forlenge forbudet med år av gangen.»

Videre følger det av § 8-5 første ledd at:

«Regional planmyndighet kan fastsette regional planbestemmelse knyttet til retningslinjer for arealbruk i en regional plan som skal ivareta nasjonale eller regionale hensyn og interesser. Bestemmelsen kan fastsette at det for et tidsrom av inntil ti år nedlegges forbud mot at det blir iverksatt særskilt angitte bygge- eller anleggstiltak uten samtykke innenfor nærmere avgrensede geografiske områder eller bestemme at slike tiltak uten særskilt samtykke bare kan iverksettes i samsvar med godkjent arealplan etter denne lov.»

I begge bestemmelser knytter tiårsfristen seg til arealplanlegging. Lovens § 6-3 første ledd og § 8-5 første ledd relaterer seg til forbud mot bygge- og anleggstiltak. Dette har likhetstrekk med rekkefølgekrav ved at ikke gjennomført rekkefølgekrav i realiteten er en utbyggingsavtale når kommunen ikke har til hensikt å gjennomføre kravet selv. Fristene på ti år uttrykker at arealplanlegging foregår i tiårsperspektiv. Betrakningen støttes av lovens § 12- 4 femte ledd, som operer med samme tidsperspektiv. Bestemmelsens femte ledd første punktum gjelder også bygge- og anleggstiltak, og har følgende ordlyd:

«Er bygge- og anleggstiltak som hjemles i plan fremmet med bakgrunn i privat reguleringsforslag etter § 12-11, ikke satt i gang senest ti år etter at planen er vedtatt, skal

kommunen før avgjørelse av byggesøknad for nye utbyggingsområder etter planen, påse at planen i nødvendig grad er oppdatert»

Bestemmelsen understreker behovet for oppdaterte planer. Dersom planene har eksistert i mer enn ti år er det fare for at den er utdatert, og kommunen må påse at den er oppdatert. Igjen, operer lovgiver med tidsperspektiv på ti år. Som lovgiver direkte påpeker i § 12-4 femte ledd skal kommunen «*påse at planen i nødvendig grad er oppdatert*», når bygge- og anleggstiltak ikke er satt i gang innen ti år. Dette er nok et eksempel på at lovgiver mener behovet har endret seg så mye etter ti år, at planene må kontrolleres av kommunen for å sikre at de er i tråd med tida og tilhøva.

Samlet sett tilsier tiårsfristen til de nevnte lovbestemmelsene at plan- og bygningsloven operer med et tiårsperspektiv når det gjelder planer for areal. Forutsetningen om fravær av kommunens hensikt for å tolke § 12-7 nr. 10 innskrenkende, er dannet på bakgrunn av formåls- og systembetraktninger. Drøftelsen ovenfor viser at kommunen neppe har hatt til hensikt om å gjennomføre rekkefølgekravet selv, dersom de planlegger utover ti år. Etter lovens tiårsfrister er dette planer så langt fram i tid, at tida og tilhøva kan ha endret behovet for reguleringsbestemmelsen.

Det er imidlertid ingen automatikk i dette. Selv om det har gått ti år, kan rekkefølgekravet likevel være tilstrekkelig oppdatert som bestemmelse i reguleringsplan. Poenget fra de ovennevnte bestemmelsene synes imidlertid å være at etter ti år, er faren for å være utdatert er så stor, at det er lite hensiktsmessig å gjennomføre bygge- og anleggstiltak etter gamle planer. Dermed har kommunen neppe hatt til hensikt å gjennomføre rekkefølgekravet selv, dersom deres perspektiver overstiger ti år.

For å unngå misforståelse, understrekes det at hensikt knytter seg til kommunens planer og målsetninger. Det kan vanskelig kreves at kommunen faktisk gjennomfører planene innen ti år. For eksempel hvis kommunen rammes økonomisk av uforutsette hendelser og må omprioritere ressursene. Hvis dette skulle vært tilfelle, kan kommunen på vedtakelsestidspunktet likevel hatt hensikt om å gjennomføre rekkefølgekravet innen ti år. Avgjørende, etter nevnt betraktning, er at det kan påvises målsetning om gjennomføring under ti år.

6.2.2 Hensikt langt fram i tid

Til nå er det behandlet de tilfeller det er tvilsomt om kommunen har til hensikt å gjennomføre rekkefølgekravet selv. Spørsmålet er uavklart, men formål- og systembetraktninger taler for at kravet må gjennomføres innen ti år. Annet spørsmål som oppstår i denne sammenheng er hva som gjelder dersom kommunen utvilsomt har hensikt om å gjennomføre rekkefølgekrav selv, men ikke før om et tidspunkt etter ti år. Problemstillingen kan være lite praktisk, målet er se hvor langt hensynene bærer.

Dersom tiårsfristen gjelder og denne skulle vært absolutt, setter fristen en stopper for de rekkefølgekrav kommunen har til hensikt å gjennomføre etter ti år. Situasjonene fremstår like, men sentrale nyanser skiller dem. Forskjellen er at når det er tvil om kommunens hensikt eksisterer det ikke konkrete planer om å gjennomføre rekkefølgekravet innen ti år. Da øker det faren for forsøk på å omgå reglene om utbyggingsavtaler, for å tvinge utbygger til å godta urimelige avtalevilkår. Det er nettopp denne typen situasjoner § 17-3 tredje ledd er ment å hindre, se punkt 5.1.3

Annerledes er det når kommunen i utgangspunktet har til hensikt å gjennomføre kravet selv, men av ulike grunner ikke får til å gjennomføre dette innen tiårsfristen. Da skyldes forsinkelsen praktiske grunner, og ikke fiskale hensyn. Når dette er tilfelle, gjelder ikke formålet med å tolke nødvendighetsvilkåret i § 12-7 nr. 10 innskrenkende på samme måte. Det kan begrunnes med at kommunens intensjoner ikke er å presse utbygger til å godta urimelige avtalevilkår. Hvilket taler for at kommunen har hensikt til å gjennomføre kravet, slik at § 12-7 nr. 10 ikke skal tolkes innskrenkende.

En fare er imidlertid at situasjonen kan misbrukes. For eksempel kan kommunen troverdig si at de har til hensikt å gjennomføre rekkefølgekravet selv, uten at dette er tilfelle. Når hensikten knytter seg til tiltak langt frem i tid, er dette vanskelig å overprøve.

Utgangspunktet for vurderingen av kommunens hensikt blir imidlertid det samme. Kravet springer ut av formålsbetraktninger. Kommunens hensikt er relevant, fordi det avgjør om § 12-7 nr. 10 skal tolkes innskrenkende i lys av § 17-3 tredje ledd jf. punkt 6.1.3 Dette skyldes, som nevnt at rekkefølgekrav vedtatt uten hensikt om gjennomføring, legger press på utbygger

og minner om en utbyggingsavtale. Poenget er å hindre at utbygger blir presset til å godta urimelige krav. Når det er nettopp dette som skal unngås ved å tolke § 12-7 nr. 10 innskrenkende, er det hensiktsmessig å se hva som er årsaken til kommunens forsinkede gjennomføring av rekkefølgekravet. Dersom kommunen spiller på utbyggers utålmodighet, ligner det en situasjon hvor kommunen forsøker å presse utbygger til å godta urimelige avtalevilkår. Dette synes imidlertid ikke å være tilfelle dersom hensikten om senere gjennomføring, skyldes mangel på ressurser. På denne måten vil en vurdering av årsaken til den forsinkede gjennomføringen av rekkefølgekravet, bidra til å avklare hvorvidt kommunen har hatt til hensikt å gjennomføre rekkefølgekravet selv.

Når det gjelder mangel på ressurser som årsak, følger det som nevnt i punkt 6.1.2 av pbl. § 3-1 tredje ledd at kommunen ikke skal planlegge utover det de har ressurser til å gjennomføre. I tillegg kan mangel på ressurser som begrunnelse skape incentiv til å bruke tiden som virkemiddel til å utfordre utbyggers tålmodighet. Dette vil også være en situasjon reglene om utbyggingsavtaler er ment å fange opp, da tiden er egnet til å presse utbygger til å godta urimelige krav. Her må det imidlertid skilles mellom nevnt situasjon, og en situasjon der den lange tiden er en bivirkning av kommunens prioritering av ressurser. Igjen, er årsaken veiledende. For å vurdere om tiden brukes som pressmiddel er det sentralt å se hva som skyldes den forsinkende behandlingen. Dersom den lange tiden er en bivirkning, er det troverdig at kommunen har til hensikt å gjennomføre rekkefølgekravet.

Forutsatt at det er grunnlag for å oppstille en tiårsfrist, taler ovennevnt argumentasjon for at tiårsfristen ikke gjelder ubetinget. De samme betraktningene som begrunner innskrenkende tolkning av § 12-7 nr. 10, taler for at hensikt langt fram kan være unntatt tiårsfristen. Det siktes her til tilfeller hvor kommunen ikke presser utbygger til å godta urimelige krav.

Det er imidlertid uklart hvor langt dette gjelder. Til illustrasjon er det forskjell på hensikt om å gjennomføre innen 11 eller 50 år. Sistnevnte er så langt frem i tid at hensikten fremstår som virkelighetsfjern. Dette ligner situasjonene hvor kommunen ikke har til hensikt å gjennomføre rekkefølgekravet selv, og taler mot å tolke § 12-7 nr. 10 innskrenkende, dersom kommunen utvilsomt har til hensikt å gjennomføre rekkefølgekravet flere år etter tiårsfristen.

Som nevnt i punkt 6.2.1, taler også systematikken i pbl. for at kommunens planer ikke kan gjelde et tidspunkt langt utover tiårsfristen. Selv om kommunen ikke presser utbygger til å

godta urimelige krav, er planlegging langt frem i tid lite hensiktsmessig. Det skyldes at samfunnsforholdene endrer seg.

Oppsummert ser det ut til at dersom det gjelder en tiårsfrist for kommunens hensikt om gjennomføring av rekkefølgekrav, gjelder ikke den fristen absolutt. Likevel taler gode grunner for at kommunen ikke kan anses å ha hensikt om å gjennomføre rekkefølgekravene, dersom de planlegger flere år etter tiårsfristen.

6.3 Rekkevidden av den innskrenkende tolkningen

Når det først er påvist at kommunen ikke har hensikt om å gjennomføre rekkefølgekravet selv, gjenstår den innskrenkende tolkningen av nødvendighetsvilkåret i pbl. § 12-7 nr. 10. Spørsmålet er hvordan lovens kapittel 17 begrenser nødvendighetsvilkåret i pbl. § 12-7 nr. 10, når førstnevnte benyttes som tolkningsfaktor

6.3.1 Skrankene til pbl. kapittel 17

For å besvare spørsmålet ovenfor, er det for oversiktens skyld, hensiktsmessig å påpeke hvilke skranker som gjelder for utbyggingsavtaler. Med skranker siktes det til innholdet av avtalene, og ikke personelle eller prosessuelle regler. Oppsummert, følger de materielle skrankene av pbl. § 17-3 tredje ledd og pbl. § 17-6. Hvordan pbl. § 17-3 tredje ledd begrenser § 12-7 nr. 10 er allerede behandlet ovenfor i oppgavens punkt 5. Derimot gjenstår § pbl. 17-6.

Pbl. § 17-6 hjemler departementets adgang til å vedta forskrifter. Det følger av denne at:

*«[d]epartementet kan gi ytterligere regler om krav til avtaleinngåelsen [...],
herunder at nærmere angitte tiltak ikke kan inngå i avtale»*

Etter bestemmelsen står departementet fritt til å gi regler som setter rammene for utbyggingsavtaler. Kompetansen § 17-6 hjemler, er benyttet i Byggesaksforskriften (SAK 10) kapittel 18. Kapitlet består av to bestemmelser, § 18-1 og § 18-2. Kun førstnevnte begrenser innholdet av utbyggingsavtaler.

Forskriftens § 18-1 forbyr vilkår om sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler. Forbudet er formulert som at:

«Det kan ikke avtales at grunneier eller utbygger helt eller delvis skal bekoste infrastruktur som skoler, barnehager, sykehjem eller tilsvarende tjenester som det offentlige med hjemmel i lov er forpliktet til å skaffe til veie. Med bekoste menes også utgifter i forbindelse med forskuttering, lån eller andre kredittytelser»⁸⁷

Bestemmelsen avgrenser uttrykkelig mot «skoler, barnehager sykehjem». Formuleringene «infrastruktur som» og «tilsvarende tjenester», illustrerer at forbudet gjelder sosial infrastruktur generelt. Det er i samme setning presisert som lovpålagte sosiale tjenester. Etter veiledningen, skiller ikke forskriften på hvordan tilbudet etableres. Dermed omfattes også sosial infrastruktur levert av det private, slik som privat barnehage.⁸⁸ Det sentrale er hovedformålet med fellestiltaket. Til illustrasjon av grensetilfelle viser veiledningen om byggesak til idrettsanlegg. Dersom formålet med anlegget er å benyttes til fysisk aktivitet i skolen, strider vilkåret etter veiledningens syn med forskriften. Derimot er kravet i tråd med forskriften dersom anlegget bygges generelt til kommunens innbyggere.⁸⁹

6.3.2 Sosial infrastruktur som rekkefølgekrav

Byggesaksforskriften gjelder for utbyggingsavtaler gjennom pbl. § 17-6, og ikke rekkefølgekrav. Utgangspunktet er at forskriften ikke setter skranker for pbl. § 12-7 nr. 10. Dette er ikke overraskende, da § 12-7 nr. 10 hjemler adgang til å stille sosial infrastruktur som rekkefølgekrav. Som nevnt følger det av bestemmelsens ordlyd at «sosiale tjenester, helse- og omsorgstjenester og barnehager [...] skoler» omfattes. Når det gjelder nødvendigheten av sosial infrastruktur, fremstår heller ikke dette som problematisk i relasjon til § 12-7 nr. 10. Et eksempel kan være er at en utvikler bygger 3000 nye boliger, slik OBOS planla på Ulven i Oslo 2016.⁹⁰ Dersom skolekapasiteten i det aktuelle område allerede er sprengt, vil ny skole sannsynligvis være et rekkefølgekrav «i nødvendig utstrekning» jf pbl. § 12-7 nr. 10

⁸⁷ Byggesaksforskriften (SAK 10) § 18-1.

⁸⁸ Veiledning om byggesak kapittel 18.

⁸⁹ Ibid. kapittel 18.

⁹⁰ OBOS, «Planlegger 300 boliger på Ulven», OBOS.no,03.02.2016 <https://www.obos.no/dette-er-obos/nyheter/planlegger-3000-boliger-pa-ulven>, hentet 05.12.2022.

Oppsummert kan etablering av sosial infrastruktur stilles som rekkefølgekrav, men ikke som vilkår i en utbyggingsavtale.

Utbyggingsavtaler benyttes imidlertid av utbygger og kommunen for å sikre oppfyllelsen av rekkefølgekravet, når det er utbygger som gjennomfører kravet. Forbudet mot sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler trekker dermed i retning av at sosial infrastruktur som rekkefølgekrav, er forbeholdt de tilfeller kommunen har til hensikt å gjennomføre rekkefølgekravet. Etter denne betraktningen er det ikke adgang til å vedta sosial infrastruktur som rekkefølgekrav når kommunen ikke har til hensikt å gjennomføre rekkefølgekravet selv.

Likevel kan kravet være i tråd med § 12-7 nr. 10. Dette viser eksempelet med OBOS i avsnittet ovenfor. Dersom rekkefølgekravet skal være ugyldig, må § 12-7 nr. 10 tolkes innskrenkende i lys av byggesaksforskriften (SAK) 10 og § 12-6.

Spørsmålet er om rettskildebildet gir grunnlag for en slik tolkning. Som nevnt, forutsettes det at kommunen ikke har til hensikt å gjennomføre rekkefølgekravet om sosial infrastruktur.

I den videre fremstillingen må det skilles mellom adgangen til å tolke nødvendighetskravet i pbl. § 12-7 nr. 10 innskrenkende, og rekkevidden av den innskrenkende tolkningen.

Spørsmålet knytter seg til sistnevnte. At nødvendighetskravet i pbl. § 12-7 nr. 10 kan tolkes innskrenkende når kommunen ikke har hensikt om å gjennomføre rekkefølgekravet selv, følger allerede av Mortensrud-dommen med støtte fra HR-2021-2364-A og formålsbetraktninger. Se punkt 6.1 i oppgaven, hvor adgangen til innskrenkende tolkning av § 12-7 nr. 10 er behandlet. Selv om nevnte avgjørelser mer eller mindre hjemler adgangen til å tolke § 12-7 nr. 10 innskrenkende, angir ikke rettspraksis rekkevidden av den innskrenkende tolkningen. I mangel av andre kilder, beror spørsmålet i stor grad på reelle hensyn.

Det sentrale er likheten mellom rekkefølgekrav og utbyggingsavtaler når kommunen ikke har til hensikt om å gjennomføre rekkefølgekravet selv. Som nevnt slår, Innst.O.nr.73 (2004-2005) s. 6 fast at utbyggingsavtaler er lovfestet i kapittel 17 for å unngå at kommunene skal presse utbygger til å godta urimelige avtalevilkår.⁹¹ Fellestrekkene mellom rekkefølgekrav og

⁹¹ Innst.O.nr.73 (2004-2005) s. 6.

utbyggingsavtaler, taler for at begrensinger i utbyggingsavtaler også påvirker begrensningene i rekkefølgekrav.

Selv om hensynet til å verne utbygger mot urimelige krav fra kommunen taler for å tolke nødvendighetskravet i § 12-7 nr. 10 innskrenkende, er utfordringen at nødvendighetsvilkåret handler om behovet for rekkefølgekravet. Uavhengig hvor innskrenkende nødvendighetsvilkåret i § 12-7 nr. 10 tolkes, er det ikke til å unngå at det er behov for en ny skole ved etablering av 3.000 nye boliger, dersom skolekapasiteten allerede er sprengt. Skolen vil dermed være «nødvendig» jf. pbl. § 12.7 nr. 10.

Videre har ikke § 12-7 nr. 10 en forholdsmessighetsbegrensing, slik som § 17-3 tredje ledd. Når førstvoterende i Mortensrud-dommen avsnitt 51 presiserer at «*slik jeg tolker de siterte forarbeidsuttalelsene, gjelder de imidlertid nødvendighetskravet, ikke forholdsmessighetkravet*», ser det ut til at adgangen til å tolke inne et forholdsmessighetskrav i nødvendighetskravet i § 12-7 nr. 10 er utelukket.

Samlet sett ser det til at rettskildebildet ikke gir adgang til å tolke nødvendighetsvilkåret i § 12-7 nr. 10, slik at sosial infrastruktur faller utenfor. Det siktes her til eksemplet med hvor utbygger ønsker å bygge 3.000 boliger, og kommunen stiller skole som rekkefølgekrav i et område med sprengt skolekapasitet.

Realiteten er derimot at området ikke skulle vært regulert. Dersom det ikke er utsikter til å bygge skolen, skal planen heller ikke godtas. Dette følger av pbl. § 3-1 tredje ledd.

7 Avsluttende betraktninger

Gjennom denne oppgaven er rettskildene til pbl. § 12-7 nr. 10 strukturert og analysert. Målet har vært å belyse hvordan kommunens rettslige adgang til å vedta rekkefølgekrav begrenses ved at kravene kun kan gis «i nødvendig utstrekning» jf. pbl. § 12-7 nr. 10

Gjennomgangen viser at nødvendighetsvilkåret er lite veiledende når det vurderes i lys av sin ordlyd, forarbeider og andre rettskilder som gjelder pbl. § 12-7 nr. 10 direkte. Unntaket er

rettspraksis. Mortensrud-dommen har bidratt til noe avklaring rundt kommunens kompetanse til å vedta rekkefølgekrav.

Mortensrud-dommen viser at på grunn av sammenhengen mellom reglen om rekkefølgekrav og reglene om utbyggingsavtaler, bør innholdet av nødvendighetsvilkåret til førstnevnte tolkes i lys av rettskildene til sistnevnte. I de tilfeller kommunen ikke har til hensikt å gjennomføre rekkefølgekravet selv, gjelder denne kontekstuelle tolkningen nokså langt. Så langt at reglene om utbyggingsavtaler innskrenker innholdet av nødvendighetsvilkåret i pbl. § 12-7 nr. 10. Dermed er kommunens hensikt sentral for hvordan nødvendighetsvilkåret i pbl. § 12-7 nr. 10 skal tolkes.

Hvordan hensikten skal avklares er imidlertid uklart. Tiårsperspektivet i pbl. taler for at kommunen ikke skal planlegge mer enn ti år om gangen. Det skyldes at samfunnsforholdene kan ha endret seg så mye i løpet av ti år at reguleringsplanen står i fare for å være utdatert etter denne perioden. Det er med andre ord usikkert at samme rekkefølgekrav vil være nødvendig ti år etter vedtagelse.

Avsnittene ovenfor i dette punkt viser at innholdet og rekkevidden av begrensinger som følger nødvendighetsvilkåret i pbl. § 12-7 nr. 10, preges av uklarheter. Som nevnt i oppgavens punkt 1.1 har eiendomsbransjen uttrykt et behov for en tydeliggjøring og presisering av regelverket, for å sikre likebehandling og en større forutsigbarhet på kostnader og prosessen. En slik avklaring vil være av betydning for private grunneier og utviklere så vel som kommuner. Ikke minst, er dette viktig siden at pbl. § 12-7 nr. 10 skal fungere som verktøy for å nå pbl. overordnede målsetninger.⁹²

Ny rettspraksis har bidratt til avklaringer, men i lys av redegjørelsen i denne oppgaven, er det grunn til å anta at det i fremtiden fortsatt vil være spørsmål om hvordan nødvendighetsvilkåret i pbl. § 12-7 begrenser kommunens adgang til å vedta rekkefølgekrav i reguleringsplan. I likhet med Norsk Eiendom, er også blant annet Holth og Hauge kritisk til dagens rettstilstand. De mener Mortensrud-dommen illustrerer manglende sammenheng i lovverket.⁹³

⁹² Se punkt 2.1 ovenfor.

⁹³ Holth og Hauge, «Høyesterett visker ut skillet mellom juss og politikk», Rett 24.no 16.05. 2021, <https://rett24.no/articles/hoyesterett-visker-ut-skillet-mellom-juss-og-politikk-i-plansaker>, hentet 10.2.2022.

Det kan i denne sammenheng nevnes at Kommunal- og moderniseringsdepartementet i 2021 sendte ut høringsnotat om endringer i pbl. Endringene gjelder blant annet finansiering av infrastruktur, i form av utbyggingsavtaler mv.⁹⁴ . Høringsnotatet angår ikke rekkefølgekrav direkte, dermed blir det spennende å se om eiendomsbransjens etterspurte avklaringer oppfylles i fremtiden.

⁹⁴ Høringsnotat fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, *Forslag til endringer i plan-, og bygningsloven (fortetting, transformasjon, utbyggingsavtaler mv.*, Sak 21/2623, s. 7

Kildeliste

Lover og forskrifter

1814	LOV-1815-05-17 Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven)
1965	LOV-1965-06-18-7 Bygningsloven
1985	LOV-1985-06-14-77 Plan- og bygningsloven
2008	LOV-2008-06-27-71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)
2010	FOR-2010-03-26-488 Forskrift om byggesak (byggesaksforskriften)

Lovforarbeid, veiledere, høringsnotat

NOU 2003:24	Mer effektiv bygningslovgivning (utbyggingsavtaler)
NOU 2003:14	Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II
Ot.prp.nr. 56 (1984-1985)	Plan- og bygningslov
Ot.prp.nr. 22 (2004-2005)	Om lov om endringer i plan- og bygningsloven (utbyggingsavtaler)
Ot.prp.nr. 32 (2007-2008)	Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen)
Ot.prp.nr. 45 (2007-2008)	Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen)
Innst. O. Nr. 73 (2004-2005)	Innstilling fra kommunalkomiteen om lov om endringer i plan- og bygningsloven (utbyggingsavtaler).
Rundskriv H-5/02 (2002)	Rundskriv fra Kommunal- og distriktsdepartementet og Miljøverndepartementet, « <i>Juridiske spørsmål vedrørende utbyggingsavtaler i tilknytning til plan- og byggesaksbehandling m.v.</i> », 04.12.2002
Veileder T-1490 (2011)	Reguleringsplan – Utarbeiding av reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven. Versjon 22 Miljøverndepartementet februar 2011. Rettspraksis og forvaltningspraksis
Reguleringsplan (2022)	Veileder om reguleringsplaner – Kommunal- og moderniseringsdepartementet 20.09.2022.

Høringsnotat 21/2623 (2021) Høringsnotat fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, *Forslag til endringer i plan-, og bygningsloven (fortetting, transformasjon, utbyggingsavtaler mv., Sak 21/2623*

Rettsavgjørelser og forvaltningspraksis

HR-2018-2388-A	Norges Høyesterett
HR-2021-953-A (Mortensrud)	Norges Høyesterett
HR-2021-1142-U	Norges Høyesteretts ankeutvalget
HR-2021-2364-A	Norges Høyesterett
LB-2019-124354	Borgarting lagmannsrett
LB-2019-135154	Borgarting lagmannsrett
TOSLO-2018-104016	Oslo tingrett
SOMB-1998-102	Sivilombudet
SOMB-2015-1194	Sivilombudet

Litteratur

Bårdsen (2017)	Bårdsen, Arnfinn, « <i>Norges Høyesterett i 2017 – noen refleksjoner over rollen som prejudikatdomstol</i> », Høyesteretts utrederjubiläum 2017.
Eckhoff og Smith (2018)	Eckhoff, Torstein og Eivind Smith, <i>Forvaltningsrett</i> , 11. utg., Universitetsforlaget 2018.
Falkanger og Falkanger (2016)	Falkanger, Thor og Aage Thor Falkanger, <i>Tingsrett</i> , 8. utg., Universitetsforlaget 2016.
Hopsnes (2021)	Hopsnes, Roald, Karnov lovkommentar, <i>Plan- og bygningsloven – pbl. 2008</i> , Lovkommentar til § 16-2, note 5, Lovdata.no (hentet 01.12.2022)
Hopsnes (2021)	Hopsnes, Roald, Karnov lovkommentar: <i>Plan- og bygningsloven – pbl. 2008</i> , Lovkommentar til § 17-3, note 1, Lovdata.no (hentet 10. 12. 2022).
Innjord (2010)	Innjord, Frode A., <i>Plan- og bygningsloven med kommentarer, bind 1</i> , 1. utg, Gyldendal Norsk Forlag AS 2010.
Innjord og Zimmermann (2020)	Innjord, Frode A. og Liv Zimmermann (red), <i>Plan og bygningsloven med kommentarer Plandelen, bind 1</i> 2. utg., Gyldendal 2020.
Myklebust (2022)	Myklebust, Ingunn, Karnov lovkommentar: <i>Plan- og bygningsloven – pbl. 2008</i> , Lovkommentar til § 12.7 nr. 10, note 12, Lovdata.no , hentet 10.12.2021.

Pedersen mfl., bind I (2018) Pedersen, Odd Jarl, Per Sandvik, Helge Skaaraas, Stein Ness og Audvar Os, *Plan- og bygningsrett: Del 1 Planlegging og ekspropriasjon*, 3. utg., Universitetsforlaget 2018.

Pedersen mfl., bind II (2018) Pedersen, Odd Jarl, Per Sandvik, Helge Skaaraas, Stein Ness og Audvar Os *Plan- og bygningsrett: Del 2 Byggesaksbehandling, håndhevelse og sanksjoner*, 3. utg., Universitetsforlaget 2018.

Digitale artikler og nettsteder

Byggeindustrien (2021) Homleid, Ådne, «*Kommunalministeren om braket rundt rekkefølgekrav: - Forstår ønske om klarere rammer*», Byggeindustrien 02.02.2021, [https://www.bygg.no/kommunalministeren-om-braket-rundt-rekkefolgekrav-forstar-onske-om-klarere-rammer/1457453!/,](https://www.bygg.no/kommunalministeren-om-braket-rundt-rekkefolgekrav-forstar-onske-om-klarere-rammer/1457453!/) hentet 20.11.2022.

Holth og Hauge (2021) Holth, Fredrik og Martin Lie Hauge, «*Høyesterett visker ut skillet mellom juss og politikk*», Rett 24.no 16.05. 2021, [https://rett24.no/articles/hoyesterett-visker-ut-skillet-mellom-juss-og-politikk-i-plansaker,](https://rett24.no/articles/hoyesterett-visker-ut-skillet-mellom-juss-og-politikk-i-plansaker) hentet 10.2.2022.

Jøsendal (2021) Jøsendal, Peder, «*Mortensrud-dommen: Lite rettsavklaring og uklar rettsutvikling*», Estate.no 07.05.2022. <https://www.estatenyheter.no/mortensrud-dommen-lite-rettsavklaring-og-uklar-rettsutvikling/295533> , hentet 01.12.2022.

Norsk Eiendom (2021) Dahl, Tone Tellevik, «*Entradommen: - Kan bli svindyrt og uforutsigbart*», Norsk Eiendom 10.02.2021. [https://www.norskeiendom.org/aktuelt/entra-dommen-kan-bli-svindyrt-og-uforutsigbart,](https://www.norskeiendom.org/aktuelt/entra-dommen-kan-bli-svindyrt-og-uforutsigbart) hentet 10.12.2022.

OBOS (2021) OBOS: «*Planlegger 300 boliger på Ulven*», OBOS 03.02.2016 [https://www.obos.no/dette-er-obos/nyheter/planlegger-3000-boliger-pa-ulven,](https://www.obos.no/dette-er-obos/nyheter/planlegger-3000-boliger-pa-ulven) hentet 05.12.2022.

Proff.no (2022) [Proff® – Nøkkeltall, Regnskap og Roller for norske bedrifter,](https://www.proff.no/regnskap/af-gruppen-asa/oslo/hovedkontortjenester/IFIVNMB10NZ/) [https://www.proff.no/regnskap/af-gruppen-asa/oslo/hovedkontortjenester/IFIVNMB10NZ/,](https://www.proff.no/regnskap/af-gruppen-asa/oslo/hovedkontortjenester/IFIVNMB10NZ/) [https://www.proff.no/selskap/obos-nye-hjem-as/oslo/eiendomsforvaltning-og-utvikling/IFGUD7400B0/,](https://www.proff.no/selskap/obos-nye-hjem-as/oslo/eiendomsforvaltning-og-utvikling/IFGUD7400B0/) [https://www.proff.no/selskap/selvaag-bolig-asa/oslo/eiendomsforvaltning-og-utvikling/IGEYLMO00B0/,](https://www.proff.no/selskap/selvaag-bolig-asa/oslo/eiendomsforvaltning-og-utvikling/IGEYLMO00B0/) hentet 25.11.2022.

SSB.no (2022) Statistikkens sentralbyrå, eiendomspriser, [https://www.ssb.no/statbank/table/05963/,](https://www.ssb.no/statbank/table/05963/) hentet 10.12.2022.

TU (2010) Haakonsen, Anders, TU 01.05.10. [https://www.tu.no/artikler/fyllingen-maskin-far-kryss-til-100-mill/253192,](https://www.tu.no/artikler/fyllingen-maskin-far-kryss-til-100-mill/253192) hentet 25.11.2022.

Reguleringsplaner

Oslo Kommune, Reguleringsplan S-3986, vedtatt 18.06.2003. *Reguleringsplan med bestemmelser for Ljanselvdalen som reguleres til: Bygge-omr. Bolig, offentlig trafikkområde., friområder, fellesområder*

Bergen Kommune, *Reguleringsplan med tilhørende bestemmelser for: Åsane, Saurås, g.nr 190, b.nr 2 og Angeltveit, gnr. 190 b.nr. 3 og 4 m.fl. IKEA Nyborg. Plan nr. 17450000*