UiO : Det juridiske fakultet

Rekkefølgekrav i utbyggingsavtaler og reguleringsplaner

Nærmere om «nødvendighetsvilkåret», og Mortensrud-dommens implikasjoner for norske kommuner.

Kandidatnummer: 664

Leveringsfrist: 25.04.22

Antall ord: 17987

Innholdsfortegnelse

1 Innledning 1

1.1 Presentasjon av tema og aktualitet 1

1.2 Problemstilling og avgrensning 2

1.3 Metodisk tilnærming 3

1.3.1 Forholdet til Grunnloven og EMK 3

1.3.2 Prejudikatsverdien av flertallet i Mortensrud-dommen 5

1.3.3 Metode for vurdering av praksis etter standarden som oppstilt av flertallet i Mortensrud-dommen 6

1.4 Videre fremstilling 7

2 Om rekkefølgekrav, lovutvikling og hensyn 8

2.1 Rekkefølgekravenes formål og funksjon 8

2.2 Lovutvikling fra bygningsloven av 1965 til i dag 11

2.2.1 Bygningsloven 1965 og planleggingsloven 1981 12

2.2.2 Plan- og bygningsloven 1985 14

2.2.3 Plan- og bygningsloven 2008 15

2.2.4 Rettsutviklingen fremover – høring om endringer i plan- og bygningsloven 16

2.2.5 Oppsummering 19

3 Nødvendighetskriteriet 20

3.1 Innholdet i nødvendighetskriteriet – HR-2021-953-A – Mortensrud-dommen. 20

3.1.1 Faktum og rettslige spørsmål 20

3.1.2 Rettssetningen som formulert av flertallet 21

4 Domstolens prøvingskompetanse 27

4.1 Utgangspunkter for domstolens prøvingsrett av forvaltningsvedtak 27

4.1.1 Om prøving av forvaltningsskjønn. 28

4.2 Grensene for domstolsprøving av rekkefølgekrav – hvilken type skjønn skal legges til grunn? 30

4.2.1 Medfører utbyggingsavtale utvidet prøvingsadgang? 32

4.2.2 Oppsummering 35

5 Vurdering av rekkefølgekrav i utbyggingsavtaler og reguleringsplaner – typetilfeller 37

5.1 Innledning og metode 37

5.2 Vurdering av rekkefølgebestemmelser inntatt i utbyggingsavtale 39

5.2.1 Utbyggingsavtale «Gardarheim», Lillestrøm kommune. 39

5.2.2 Utbyggingsavtale «Landøyveien 5», Asker kommune 41
5.2.3 Utbyggingsavtale «Gjersrud-Stensrud», Oslo kommune 43
5.2.4 Utbyggingsavtale «Breivollveien 25», Oslo kommune 44
5.2.5 Utbyggingsavtale «Oslo Plaza», Oslo kommune 45
5.2.6 Utbyggingsavtale «LHL-sykehuset», Ullensaker kommune 46

5.3 Reguleringsplaner 48

5.3.1 Reguleringsplan «Åmotåsen», Asker kommune 48
5.3.2 Reguleringsplan Professor Kohts vei 77-87», Bærum kommune 50
5.3.3 Reguleringsplan «Skytterdalen 2-4», Bærum kommune 51

6 Oppsummerende betraktninger 53

Kildeliste 55

1 Innledning

1.1 Presentasjon av tema og aktualitet

Hver eneste dag bygges over hundre nye boliger og hytter i Norge.[1] Forut for hver av disse ligger en reguleringsprosess i en norsk kommune. Plan- og bygningsloven gir forvaltningen hjemmel og verktøy til å utvikle, vurdere og forvalte bruk av areal. Sentrale hensyn bak loven er forutsigbarhet, åpenhet og en hensiktsmessig ressursforvaltning i spørsmål om disponering av areal.[2] To av verktøyene norske kommuner er gitt for å ivareta disse hensynene er reguleringsplaner [3] og utbyggingsavtaler. [4] Bruk av rekkefølgekrav er et viktig praktisk virkemiddel i så henseende, da disse gir kommunen adgang til å oppstille i hvilken rekkefølge ulike tiltak i en utbyggingsprosess skal gjennomføres, og på den måten sikre opparbeidelse og investering i kommunal infrastruktur før videre utbygging.

Kommunene har etter pbl. § 12-7 nr. 10 vid adgang til å fastsette rekkefølgekrav i reguleringsplan. Loven gir videre i § 17-3 tredje ledd anledning til at ansvar for gjennomføring eller finansiering av rekkefølgekrav kan plasseres på private parter gjennom utbyggingsavtale. Rettssystematisk er de to instituttene prinsipielt forskjellige. Bestemmelsene i kapittel 12 er rent forvaltningsrettslige, mens reglene om utbyggingsavtaler i kapittel 17 har et privatrettslig opphav. Felles for både reguleringsplaner og utbyggingsavtale er likevel at rekkefølgekravet må være *nødvendig* for gjennomføring av planen. Loven setter med dette en forvaltningsrettslig grense for hvilke krav kommunen gyldig kan stille i kraft av rekkefølgebestemmelser, og i hvilket omfang disse kravene kan stilles. Gyldigheten av rekkefølgekrav etter plan- og bygningsloven er tema for denne oppgaven.

Gyldigheten av rekkefølgekrav har vært juridisk omdiskutert i lang tid. Høyesterett ga våren 2021 viktige avklaringer i denne diskusjonen gjennom Mortensrud-dommen.[5] Dommen fungerer som det gjeldende prejudikat på området, og Høyesterett utdyper her innholdet av nødvendighetsvilkåret. Prejudikatet medfører implikasjoner for norske kommuner, og deres praktisering og bruk av rekkefølgekrav. Oppgaven har som ambisjon å kartlegge praksis og typetilfeller av rekkefølgebestemmelser i utvalgte norske kommuner, samt å vurdere gyldigheten av disse i lys av den standard som oppstilles i Mortensrud-dommen.

---

[1] SSB (2022B/C)
[2] Pbl. § 1-1
[3] Pbl. kap 12
[4] Pbl. kap 17
[5] HR-2021-953-A

Kommunenes inntekter fra utbyggingsavtaler ble i perioden 2015-2017 anslått til over 3 milliarder kroner.[6] Pengene har gått til gjennomføring av rekkefølgebestemmelser, noe som understreker temaets betydning. Til tross for temaets praktiske betydning, oppleves likevel spørsmål tilknyttet gyldigheten av rekkefølgekrav å være vanskelig tilgjengelig. En av ambisjonene med denne masteroppgaven er å forsøke å gi en overordnet analyse med utgangspunkt i lov, rettspraksis og utvalgt forvaltningspraksis. Håpet er å gi en strukturert og praktisk tilgjengelig oversikt.

1.2 Problemstilling og avgrensning

Problemstillingen er i hvilken utstrekning plan- og bygningsloven begrenser kommunens adgang til oppstilling av rekkefølgekrav. Vurderingen gjøres i lys av reglene om reguleringsplaner, jf. § 12-7 nr. 10, og utbyggingsavtaler § 17-3 tredje ledd. En underproblemstilling er grensene for domstolens prøvingskompetanse for gyldigheten av disse. Ytterligere vil det under forutsetning av rettsanvendelsesskjønn gjøres en vurdering av praksis fra utvalgte kommuner.[7] Praksis vil vurderes opp mot standarden som fastsatt i Mortensrud-dommen. Avslutningsvis vil dommens implikasjoner for norske kommuner drøftes.

Pbl. § 11-9 nr. 4 gir kommunene anledning til å oppstille rekkefølgekrav i kommuneplanens arealdel. Oppgaven vil ikke gå nærmere inn på dette, men ta utgangspunkt i reguleringsplan jf. § 12-7 nr. 10. Dette begrunnet i to hensyn: For det første så spiller reguleringsplanene, i lys av tematikken, en mer sentral rolle i praksis. For det andre inneholder § 11-9 nr. 4 etter sin ordlyd ingen nødvendighetsbegrensning. Av hensyn til sammenhengen kan det enkelte steder likevel være naturlig å vise til kommuneplanen. Dette vil i så fall tydeliggjøres. Reglene om refusjon etter pbl. kapittel 18, og reglene i kapittel 19 om kommunens adgang til dispensasjon fra vedtatte rekkefølgekrav vil heller ikke behandles nærmere i oppgaven.

[6] SØA (2018) s. 136

[7] Betydningen av begrepet rettsanvendelsesskjønn er nærmere redegjort for i 4.1.1.

1.3 Metodisk tilnærming

1.3.1 Forholdet til Grunnloven og EMK

Rekkefølgekrav er offentligrettslige rådighetsinnskrenkninger, og representerer dermed inngrep i den private eiendomsretten. Rekkefølgekravene sier noe om i hvilken rekkefølge ulike tiltak i en utbyggingsprosess skal gjennomføres, og kan også stille krav til opparbeidelse av teknisk infrastruktur, som eksempelvis VA-anlegg, energiforsyning, veier og fortau, før et område kan påbegynnes utbygd eller bygningene tas i bruk. Dette inngrepet i grunneieres råderett over en egen eiendom har både en prinsipiell og faktisk side til Grunnloven § 105 og EMK P1-1. De trinnhøyere rettsnormer oppstiller materielle skranker for i hvilken utstrekning en kommune med gyldig virkning kan fastsette rekkefølgekrav i reguleringsplan, og i hvilken utstrekning grunneier/utbygger kan pålegges å finansiere disse gjennom utbyggingsavtale. Anvendelsesområdet til Grl. § 105 og EMK P1-1 er imidlertid ikke sammenfallende i møte med regulering av eiendom.[8]

Grunnloven § 105 gir uttrykk for en avståelsesregel. Den som må avgi eiendom som følge av ekspropriasjon har krav på full erstatning. Ekspropriasjonsvernet under bestemmelsen avhenger ikke av inngrepets forholdsmessighet eller rimelighet, men om det de facto foreligger en formuesoverføring fra ekspropriaten. Det rettslige utgangspunkt etter Grunnloven er at lovgiver har stor frihet til å regulere eksisterende rettigheter og eiendom med fremtidig virkning gjennom lov, uten at dette utløser krav om erstatning.[9] Høyesterett har likevel oppstilt unntak for rådighetsinnskrenkninger av eiendomsrett som er så omfattende at de i praksis har et avståelseselement, og dermed må likestilles med ekspropriasjon. Terskelen som oppstilt av Høyesterett er imidlertid høy.[10]

EMK P1-1 består av tre regler.[11] Bestemmelsen er ikke en ren avståelsesregel. EMK P1-1 er videre blitt tolket å innebære et overordnet krav om at inngrep i privat eiendom må være forholdsmessige, og ikke utgjøre en «individual and excessive burden» for individet som rammes.

---

[8] Alvik definerer i sin artikkel (2021) begrepet «regulering» som lover og forskrifter som gir generelle regler med virkning for eksisterende rettsposisjoner. Forvaltningsrettslige enkeltvedtak faller dermed utenfor i hans fremstilling. Han fremholder at det likevel ikke er snakk om noen skarp avgrensning. En reguleringsplan er et enkeltvedtak i forvaltningsrettslig forstand, jf. pbl. § 12-12 (3), jf. fvl. § 2 (1) b. Forvaltningsrettslige enkeltvedtak legges derfor til grunn som «regulering» i denne sammenheng. En nærmere vurdering om forholdet mellom forskrifter og enkeltvedtak i relasjon til vernet etter Grl. § 105 og EMK P1-1 reiser spørsmål som faller utenfor denne fremstillingen. Se feks. Bernt/Rasmussen (2010), s.173-174.

[9] Utgangspunktet for Stortingets lovgiverkompetanse, jf. Grl. § 75 a).

[10] Se Rt.2004 s.1092 (76)

[11] Prinsippregelen om at retten til å nyte sin eiendom i fred komplementeres av avståelsesregelen og kontrollregelen. Se EMD-dom *Sporrong and Lönnroth v. Sweden* (61).

Det prinsipielle utgangspunkt er dermed forskjellig for Grl. § 105 og EMK P1-1 i møte med regulering av eiendom. På denne bakgrunn kan det i relasjon til rekkefølgebestemmelsene problematiseres om EMK P1-1 oppstiller en strengere norm, og med det et mer omfattende vern for den private part, ved vurdering av gyldigheten sammenliknet med § 105. Et slikt eventuelt misforhold mellom EMK P1-1 og Grunnloven § 105, der førstnevnte i realiteten overtar som det primære «konstitusjonelle» vern er problematisk i lys av norsk rettstradisjon, da EMD i praksis vil innta en større rolle i rettsutviklingen fremover.[12]

Vurderingen er likevel av begrenset praktisk betydning. De materielle skranker som fastsatt i medhold av plan- og bygningsloven, og flertallsvotumet i HR-2021-953-A, kan vanskelig tenkes å være i motstrid med Grunnloven § 105 og EMK P1-1. Flertallet i Mortensrud-dommen legger til grunn at bestemmelsene om utbyggingsavtaler i pbl. kap. 17 har overføringsverdi ved tolkningen av rekkefølgebestemmelsene i § 12-7 nr. 10. Bestemmelsen § 17-3 tredje ledd inneholder en forholdsmessighetsbegrensning. Det er dermed ikke sammenfall i adgangen til å stille krav om infrastrukturtiltak i §§ 12-7 nr. 10 og 17-3 tredje ledd. I et scenario, der forholdet mellom rekkefølgekrav i reguleringsplan og EMK P1-1 settes på spissen, kan det likevel ikke utelukkes at Høyesterett ut fra de samme harmoniseringshensyn som lagt til grunn ved nødvendighetsvurderingen vil innfortolke en proporsjonalitetsbegrensning i § 12-7 nr. 10 basert på analogibetraktninger for å unngå motstrid med EMK P1-1.[13] Proporsjonalitetsbetraktninger kan være relevante også hvis man hadde lagt mindretallets rettsoppfatning i HR-2021-953-A til grunn, om at gyldigheten av rekkefølgekrav etter § 12-7 nr. 10 må vurderes i lys av myndighetsmisbrukslæren.[14]

På bakgrunn av de synspunkt som redegjort for ovenfor finner jeg ikke grunnlag for å gjøre en nærmere vurdering av de konstitusjonelle og menneskerettslige skrankene i den videre fremstillingen.

---

[12] Alvik (2021) s. 100

[13] I tilfeller som i Mortensrud-saken, hvor det i praksis ikke er noen realitetsendring ved om det inngås utbyggingsavtale eller ikke, kan det argumenteres for at vurderingsnormen i relasjon til EMK P1-1 og Grl. § 105 bør være sammenfallende for §§ 12-7 nr. 10 og 17-3 tredje ledd. Se betraktninger om forholdet mellom er §§ 12-7 nr. 10 og 17-3 tredje ledd i relasjon til spørsmål om domstolens prøvingsintensitet i pkt. 4.1 og 4.2.

[14] Se Rt. 2008 s. 560 (48), Graver (2019) s. 122-123 og Boe (2018) s. 92-97 om proporsjonalitetsbetraktninger ved vurderingen av myndighetsmisbruk.

1.3.2 Prejudikatsverdien av flertallet i Mortensrud-dommen

Det metodiske utgangspunkt er klart: En dom avsagt av Høyesterett er nær bindende for alle andre enn Høyesterett selv.[15] At flertallsvotumet i Mortensrud-dommen i tråd med den alminnelige juridiske metode kan tillegges prejudikatsvirkninger er derfor ikke tvilsomt. Dommen er en relevant rettskilde som må tillegges vekt i spørsmål gjeldende kommunens mulighet til å fastsette rekkefølgebestemmelser, herunder innholdet i begrensningen «nødvendig utstrekning», jf. pbl. §§ 12-7 nr. 10 og 17-3 tredje ledd.[16] Flertallsvotumet har derfor implikasjoner for norske kommuner, og hvordan de håndterer spørsmål tilknyttet fastsettelsen av rekkefølgekrav.

Dommen innehar dissens 3-2. Mindretallet konkluderer med at adgangen til å fastsette rekkefølgekrav kun er begrenset av den ulovfestede læren om myndighetsmisbruk.[17] Dissenterende dommer Bull oppsummerer på følgende vis i dommens avsnitt 74:

> «Om jeg skal oppsummere mitt syn, blir det altså i praksis vanskelig å skille mellom det rettsanvendelsesskjønnet som må utøves for å avgjøre om vilkårene for å stille rekkefølgetiltak er oppfylt, og det «kan-skjønnet» som må utøves for å avgjøre hvilke tiltak som i så fall skal kreves. Noen etterprøving ut over det som følger av den såkalte myndighetsmisbrukslæren, av om rekkefølgetiltaket skal avhjelpe et reelt behov som utløses eller forsterkes av utbyggingen, har jeg dermed vanskelig for å se at domstolene i praksis kan foreta.»

Dommen HR-2021-953-A er avsagt av Høyesterett i avdeling under skarp dissens. Dette reduserer dommens vekt, og det kan derfor ikke utelukkes at Høyesterett på et senere tidspunkt vil presisere eller korrigere flertallets oppstilling av gjeldende rett. Vurderingen av gyldighet vil likevel, i en tenkt glideskala, ligge mellom myndighetsmisbrukslæren og rekkefølgekrav som klart ligger innenfor lovens ordlyd og intensjoner. Standarden som oppstilles av flertallet i Mortensrud-dommen plasserer seg på denne glideskalaen imellom de to ytterpunktene. Analysen av typetilfeller i kapittel 5 vil ta utgangspunkt i denne skalaen, og anvende denne på konkrete, praktiske eksempler.

---

[15] Høgberg (2019) s. 270

[16] Se HR-2021-2364-A (36) hvor Høyesterett benytter Mortensrud-dommen som prejudikat for innholdet i nødvendighetsvurderingen.

[17] Av hensyn til omfang gis ikke en nærmere fremstilling av innholdet i læren om myndighetsmisbruk. For en slik fremstilling vises til Boe (2018) s. 57-109 og Graver (2019) s. 119-136.

1.3.3 Metode for vurdering av praksis etter standarden som oppstilt av flertallet i Mortensrud-dommen

Hvert eneste år vedtar norske kommuner et stort antall reguleringsplaner og inngår en rekke utbyggingsavtaler. [18] En fullstendig oversikt over praksis i norske kommuner vil derfor ikke være mulig å fremskaffe i forbindelse med denne oppgaven. Av hensyn til dette er utvalget begrenset til følgende kommuner: Asker, Bærum, Drammen, Frogn, Lillestrøm, Lørenskog, Nordre Follo, Oslo, Rælingen og Ullensaker. Kommunene er valgt basert på sin geografiske plassering i Oslo-området, som den mest befolkningstette regionen i landet.[19] Samtlige av de nevnte kommuner er antatt å ha befolkningsvekst frem mot 2050, noe som aktualiserer behovet for fortsatt utbygging i årene fremover.[20]

Det ble henholdsvis 7. og 10. januar 2022 sendt forespørsel til utvalget av kommuner, hvor en oversikt over utbyggingsavtaler inngått i perioden 01.01.2017 til 31.12.2021 ble etterspurt. Avtaler inngått av tidligere kommuner som opphørte 01.01.2020 som følge av kommunesammenslåing ble presisert inntatt i forespørselen. Praksis fra de tidligere kommunene Fet, Hurum, Nedre Eiker, Oppegård, Røyken, Skedsmo, Ski, Svelvik og Sørum er derfor inntatt. Det som ble etterspurt var selve utbyggingsavtalen med tilhørende reguleringsbestemmelser, samt saksfremlegg til politisk behandling. Tilbakemelding fra kommunene viser at det ble inngått totalt 144 utbyggingsavtaler i perioden. Disse fordeler seg på følgende vis:

Kommune	**Antall utbyggingsavtaler**
Asker*	11
Bærum	5
Drammen*	31
Frogn	7
Lillestrøm*	9
Lørenskog	4
Nordre Follo*	7
Oslo	58
Rælingen	6
Ullensaker	6
TOTAL	**144**

* Utbyggingsavtaler inngått av tidligere kommuner i perioden inngår i tallgrunnlaget.

[18] Homstvedt (2021)

[19] SSB (2022D).

[20] SSB (2022C).

Av plasshensyn vil det naturligvis ikke være anledning til å gjøre en konkret vurdering av samtlige utbyggingsavtaler med tilhørende reguleringsbestemmelser. Vurderingene vil knytte seg til et avgrenset utvalg av rekkefølgebestemmelser basert på kriterier som nærmere redegjort for i punkt 5.1. I samme punkt gis videre en nærmere definisjon av innholdet i «Mortensrud-standarden» og tilhørende vurderingskriterier.

Også reguleringsplaner der det ikke er inngått etterfølgende utbyggingsavtale vil være gjenstand for vurdering i punkt 5.3. Kriteriene for utvelgelse av rekkefølgebestemmelser er sammenfallende som for utbyggingsavtaler.[21] Formålet er å finne eksempler der prøvingsintensiteten bør være sammenfallende, uavhengig av utbyggingsavtale.[22] Selekteringen av reguleringsplaner er gjort på bakgrunn av søk i åpne kilder.

1.4 Videre fremstilling

Formålet med kapittel 2 er å redegjøre for rekkefølgekravenes formål og funksjon. Forholdet mellom reguleringsplan og utbyggingsavtale vil også klargjøres. Kapittelet vil videre gi et historisk overblikk over lovutviklingen av rekkefølgebestemmelser i norsk rett, fra bygningsloven av 1965 frem til i dag. Dette som en ramme for den videre fremstilling.

Kapitlene 3 og 4 er av rettsdogmatisk karakter, og tar sikte på å fastlegge innholdet og rekkevidden av gjeldende rett med utgangspunkt i den alminnelige juridiske metode. Dommen HR-2021-953-A (Mortensrud) vil stå sentralt i analysen.

Analysen i kapittel 5 bygger på en faktisk empirisk tilnærming, der formålet er å vurdere vedtatte rekkefølgebestemmelser fra utvalgte norske kommuner opp mot den rettslige standarden som utviklet av Høyesterett gjennom flertallet i Mortensrud-dommen. Av hensyn til analysens lesbarhet og praktiske anvendelighet vil dette gjøres under en forutsetning av rettsanvendelsesskjønn. Hensikten med analysen er å forsøke å kartlegge typetilfeller, og gi en operasjonaliserbar anvisning av gyldigheten av rekkefølgekrav.

[21] Se 5.1

[22] Se nærmere drøftelse i pkt. 4.2.

2 Om rekkefølgekrav, lovutvikling og hensyn

2.1 Rekkefølgekravenes formål og funksjon

I forarbeidene til plan- og bygningsloven er det uttrykt at det norske plansystemet har til hensikt å ivareta to hovedfunksjoner: «[Plansystemet] skal sikre gode helhetsløsninger, langsiktige hensyn og samfunnsøkonomisk effektivitet, samtidig som det skal ivareta behovet for raske og forutsigbare avgjørelser for private og offentlige interesser.»[23] Rekkefølgekravenes formål og funksjon må forstås i lys av dette.[24]

Plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 10 uttrykker at kommunen i en reguleringsplan kan fastsette «krav om særskilt rekkefølge for gjennomføring av tiltak etter planen», og krav om at «utbygging av et område ikke kan finne sted før tekniske anlegg og samfunnstjenester (...) er tilstrekkelig etablert». Rekkefølgekravene kan overordnet etter bestemmelsen fungere på to ulike måter. For det første som en angivelse av i hvilken rekkefølge tiltak innenfor planområdet skal gjennomføres. For det andre kan de fungere som vilkår for at utbygging av et område i det hele tatt kan finne sted. Sistnevnte er av størst relevans for oppgaven. I denne relasjon kan rekkefølgekravene oppstilles enten som en byggesperre, ved at det ikke gis igangsettelsestillatelse før kravet er tilstrekkelig innfridd, eller som en brukssperre ved at bygningene ikke kan tas i bruk før oppfyllelse av rekkefølgekravet. Ordlyden oppstiller ingen begrensning med hensyn til om rekkefølgekravet kan knytte seg til tiltak utenfor det angitte planområdet. Det er i både høyesterettspraksis og forvaltningspraksis lagt til grunn at så er tilfelle.[25]

Rekkefølgekravene inneholder ingen betalingsforpliktelse for den private part, verken i form av krav om realytelse eller gjennom krav til finansiell sikring for gjennomføring av tiltakene. Rekkefølgekravene hjemler derfor ikke noe pålegg til private parter.[26] Bestemmelsene sier med andre ord ingenting om hvem som må gjennomføre tiltakene før området kan utbygges. Kommunen kan like gjerne være den som utfører tiltaket. I praksis stiller det seg likevel gjerne annerledes. Private utbyggere innfrir en stor andel av rekkefølgekravene.[27] Dette ofte som resultat av forhandlinger med kommunen om en utbyggingsavtale for området.

Reglene om utbyggingsavtaler følger av plan- og bygningsloven kapittel 17. Begrepet «utbyggingsavtale» er legaldefinert i § 17-1. Definisjonen oppstiller to personelle og tre kumulative

[23] Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 34.
[24] Se bla. Ot.prp.nr.62 (1978-1979) s. 3 og KMD (2018A) s. 134
[25] HR-2021-953-A (52), SOMB-1998-102
[26] Pedersen mfl. (2018A) s. 340.
[27] Norsk Eiendom mfl. (2019) s. 8

materielle vilkår. Avtalen kan kun inngås mellom kommune og grunneier eller utbygger. Avtalen må videre gjelde «utbygging av et område», og ha sitt «grunnlag i kommunens planmyndighet [etter plan- og bygningsloven]» og den må gjelde «gjennomføring av kommunal arealplan». I praksis benyttes gjerne utbyggingsavtaler ved større bolig- eller næringsutbygginger, og et gjennomgående hovedtema er hvordan ulike rekkefølgebestemmelser skal oppfylles, typisk om finansiering og etablering av offentlig infrastruktur.[28] I forarbeidene til loven ble formålet til utbyggingsavtalene beskrevet slik:

> «Det har vært viktig for departementets vurdering at man ikke skal forhindre god bruk av avtaler som et effektivt instrument for gjennomføring av kommunens politikk [...] [l]ovforslagets formål er å skape rammer for avtalene, trekke prinsipielle grenser for avtaler i forbindelse med myndighetsutøvelse og for privat finansiering av offentlig infrastruktur, og hindre en fremtidig uheldig utvikling.» [29]

Kommunen har ikke adgang til å innta nye rekkefølgebestemmelser i en utbyggingsavtale, som ikke har gyldig hjemmel i enten gjeldende arealdel i kommuneplanen eller reguleringsplan.[30] Reguleringsplanen med eksisterende rekkefølgebestemmelser utgjør dermed en skranke for utbyggingsavtalene. I utbyggingsavtalen kan likevel kommune og utbygger fordele ansvar for finansiering og gjennomføring av rekkefølgekravene som følger av reguleringsplan. I praksis vedtas ofte reguleringsplan med tilhørende rekkefølgebestemmelser for området som ønskes utviklet rett i forkant av, og i sammenheng med at kommunen og utbygger inngår en utbyggingsavtale. For alle praktiske formål blir da forutsetningen fra kommunens side at utbygger gjennom utbyggingsavtalen må bekoste hele eller deler av rekkefølgekravene. Det understrekes at kommunen i planbestemmelser ikke har anledning til å forutsette dette, eller sette vilkår om utbyggingsavtale. I praksis vil likevel utbygger i disse tilfellene ha valget mellom å inngå en utbyggingsavtale, eller å skrinlegge prosjektet.

Utbygging av et større område legger gjerne press på eksisterende anlegg og infrastruktur. Typisk ved at veianlegg, vann og avløp eller formålsbygg i området som skoler og barnehager, ikke har tilstrekkelig kapasitet til å ivareta de økte behov, eller ved at tilgangen til tur- og rekreasjonsområder blir mer begrenset. Kommunen har et ansvar for å ivareta interessene til eksisterende bebyggelse og innbyggere. Gjennom bruk av rekkefølgebestemmelser kan de ivareta nettopp dette, slik at utbyggingen ikke reduserer kvaliteten på tilknyttede områder, men derimot tilfører verdi og løfter området som helhet.

---

[28] Pedersen mfl. (2018B) s. 531

[29] Ot.prp.nr.22 (2004-2005) s. 45

[30] Pbl. § 17-3 (1).

Det er mange hensyn og avveininger som gjør seg gjeldende hos en kommune før man kan åpne nye større områder for utbygging. Hensyn til kommuneøkonomien er et av disse. Kommuneloven tydeliggjør kommunenes ansvar for å sikre og ivareta egen økonomi på både kort og lengre sikt.[31] Større utbygginger kan medføre behov for investeringer i formålsbygg som skoler og barnehager, samtidig som driftskostnadene tilknyttet kommunale tjenesteområder gjerne vil øke. Dette er kostnader kommunen ikke kan skyve over på private utbyggere.[32] På samme tid vil større utbygginger kunne medføre nye inntekter til kommunen, gjennom økt skatteinngang og etablering av nye arbeidsplasser.

Utbyggerperspektivet stiller seg annerledes. Mange utbyggere opplever ikke forhandlingene med kommunen som reelle.[33] Alternativet til å innfri kommunens krav, og bekoste rekkefølgekravene, er ofte at prosjektet må skrinlegges. Terskelen for dette er høy, da utbygger ved forhandlingstidspunktet som regel har investert mye tid og kapital i å realisere prosjektet. Hensynet til det fremtidige forhold og samarbeidsklima med kommunen om utvikling av andre prosjekter kan også gjøre det vanskelig for utbygger å ikke akseptere kommunens krav, i frykt for at dette kan påvirke andre prosjekter negativt. Denne ubalansen i forhandlingsposisjon opplever flere utbyggere at kommunene utnytter, og at avtalen bygger på en skjevhet som er tvilsom sett hen til lovens rammer.

Grunnleggende er utbyggers formål med å utvikle en eiendom ønske om profitt. Økonomisk risiko står sentralt i utbyggers vurdering av prosjektet. Hvis utviklingen av eiendommen ikke er egnet til å skape en økonomisk gevinst, er det heller ingen poeng i å gjennomføre prosjektet. Interessen av å redusere den økonomiske risikoen i prosjektet er sammenfallende for både utbygger og kommunen. Forenklet kan man uttrykke at utbygger ønsker en akseptabel avkastning på sin investering. Kommunen har interesse av at prosjektet bidrar positivt i lokalsamfunnet, og at de ikke blir sittende igjen med en rekke ulemper og økonomiske forpliktelser som følge av utbyggingen. Rekkefølgekravene står sentralt i dette, da de grunnleggende sett handler om fordeling av risiko mellom kommune og private parter.

Rekkefølgekravene er gjenstand for kritikk. Mange innvender at kommunene gjennom å fastsette en rekke kostbare infrastrukturtiltak i rekkefølgebestemmelsene bidrar til økte boligpriser, ved at utbyggers bidrag gjenspeiles i salgsprisen. Nasjonale tall viser at boligprisene over de siste 15 år har mer enn doblet seg, og mange opplever det stadig vanskeligere å komme inn på markedet.[34] Samtidig bygger dagens markedsstyrte boligmarked på en forutsetning om et

[31] Kommuneloven § 14-1

[32] Byggesaksforskriften § 18-1

[33] OBOS (2021)

[34] Aftenposten (2021).

offentlig-privat samarbeid. Uten tilførsel av privat kapital til finansiering av offentlig infrastruktur vil utviklingen av nye områder gå vesentlig saktere. Det vil også presse prisene opp, da skjevheten i forholdet mellom tilbud og etterspørsel i sentrale områder vil bli ytterligere forsterket. Områdene vil også bli dårligere, da kommunens begrensede ressurser sammenholdt med økende boligbehov i pressområder, gjør at dårligere løsninger vil bli foretrukket av hensyn til kommunens økonomi.

2.2 Lovutvikling fra bygningsloven av 1965 til i dag

I 1965 fikk Norge sin første bygningslov med felles bestemmelser for hele landet. Tidligere lov om bygningsvesenet (1924) gjaldt kun i byene og i områder omfattet av byggebeltet.[35] Behovet for en landsdekkende bygningslov ble begrunnet i samfunnsutviklingen og stor byggeaktivitet i årene etter krigen, og at det av den grunn var rasjonelt å styrke det offentliges kontroll med boligutviklingen og arealdisponeringen fremover.[36] I takt med samfunnsutviklingen har plan- og bygningsloven vært gjenstand for endring ved en rekke anledninger siden 1965. Dagens plan- og bygningslov har siden 2008 blitt endret 55 ganger. Forarbeidene er derfor både omfattende, og av fragmentarisk karakter.

Utbyggingsprosjektene har forandret seg fra 1965 til i dag. Der større utbygginger før i tiden ble konsentrert til tidligere ubebygget areal, ser man i dag en stadig sterkere tendens til at utbyggingen blir gjennomført i form av fortetting og transformasjon av eksisterende areal og bebyggelse. Det har implikasjoner for rekkefølgebestemmelsene når det gjelder innhold, omfang og relevans i utbyggingen. Det har videre vært en vridning av finansieringen av offentlig infrastruktur i retning av private siden den første landsdekkende bygningslov. Fra 1980-tallet har man sett stadig større innslag av privat initiativ, finansiering og gjennomføring av utbyggingsprosjekter, noe som videre har endret innholdet og utvidet virkeområdet til rekkefølgekravene.[37]

I det følgende vil lovutviklingen av rekkefølgebestemmelsene være gjenstand for vurdering. Hensikten er å gi et innblikk i hvilken funksjon rekkefølgekravene var ment å ivareta fra innføringen i bygningsloven av 1965 til i dag. Avslutningsvis vil mulig rettsutvikling, med utgangspunkt i Kommunal- og moderniseringsdepartementets høringsnotat av 30.juni 2021 vurderes.[38]

[35] Lov om bygningsvesenet (1924) § 1 pkt. 1.
[36] Ot.prp.nr.1 (1964-1965) s. 3
[37] NOU 2003:14 s. 75 og Boe (2004) s. 516-518
[38] KMD (2021)

2.2.1 Bygningsloven 1965 og planleggingsloven 1981

Adgangen for kommunen til å fastsette rekkefølgekrav i reguleringsplan ble inntatt ved en endringslov til bygningsloven i 1979.[39] Bestemmelsen i § 26 første ledd bokstav h lød etter dette at det «ved reguleringsplan gis i nødvendig utstrekning bestemmelse om rekkefølge og tidsplan for utbygging av ulike byggeområder, herunder om samtidig ferdigstillelse av boliger og fellesanlegg som skoler, barnehager, lekearealer, gangveier mv. for strøket». Ordlyden gir en ikke-uttømmende liste over hva det er adgang til å fastsette rekkefølgebestemmelser om. Ordlyden understreker at det er anledning til å sette gyldige rekkefølgebestemmelser om både sosial og teknisk infrastruktur. Avgrensningen «nødvendig utstrekning» ble inntatt i lovteksten allerede i 1979. Forarbeidene er imidlertid tause om det nærmere innhold i vilkåret, og hvilken skranke ordlyden er ment å oppsette. I juridisk teori ble det argumentert for at frasen var uten selvstendig rettslig betydning, og at begrensningen i adgangen til fastsettelse av reguleringsbestemmelser var læren om myndighetsmisbruk.[40]

Bestemmelsen i bygningsloven § 26 første ledd bokstav h ble opprinnelig foreslått i lovutkastet til ny planleggingslov i en NOU fra 1977.[41] Departementet varslet proposisjon til Stortinget om en helhetlig ny planleggingslov i vårsesjonen 1980. Det ville likevel trolig ta ytterligere noen år før ny lov med tilhørende forskrifter kunne tre i kraft. Departementet mente derfor at «den økte erkjennelse av reguleringsplanens betydning som redskap ved utformingen av våre nærmiljøer», tilsa at det var fornuftig å ta ut og fremskynde behandlingen av enkelte deler av forslaget til ny planleggingslov, gjennom å fremme disse i egen proposisjon.[42] Departementet begrunnet de konkrete endringene med henblikk på å avhjelpe den manglende sammenheng som eksisterte mellom selve reguleringsplanen og utbygget område, og at innlemmingen av § 26 bokstav h ville sikre at de enkelte planelementer ble gjennomført på en mer hensiktsmessig måte.[43] Hensynet til å sikre de kvalitetsmessige sidene ved utbyggingen av nærmiljøene ble også fremhevet. [44] Fra departementets side ble det understreket at bestemmelsen i § 26 skulle ivareta hensynet til fleksibilitet i forholdet mellom reguleringsplan og tilhørende planbestemmelser. Bestemmelsen åpnet likevel ikke for å gi reguleringsbestemmelser utover de formål som var positivt angitt i ordlyden. Utvidelsen var derfor begrenset til de nye formål som innlemmet i ordlyden ved endringen. Konkret hvilke implikasjoner dette hadde for tolkningen av bokstav h, og adgangen til å fastsette rekkefølgekrav utover de eksemplene som angitt, ble likevel ikke problematisert i forarbeidene.

---

[39] Lov av 8.juni 1979 nr. 48

[40] Frihagen (1989) s. 250

[41] NOU 1977:1 s. 118

[42] Ot.prp.nr.62 (1978-1979) s. 1

[43] Ibid s. 3

[44] Ibid s. 1

Forut for innlemmelsen av § 26 første ledd bokstav h, inneholdt bygningsloven 1965 to beslektede bestemmelser til rekkefølgebestemmelsene i § 21 første ledd bokstav b og § 31 nr. 3. Bestemmelsene var inntatt allerede i den opprinnelige loven, og hjemlet adgangen til å forby bygging i områder avsatt til dette formålet for en periode, i de tilfelle «kommunikasjons-, vannforsynings-, kloakk- eller elektrisitetsforholdene ikke er tilfredsstillende». Forarbeidene begrunnet begge bestemmelser med hensynet til å kunne hindre utbygging av områder som ikke var «byggemodne», og at kommunen dermed i noen grad kunne prioritere rekkefølgen på utviklingen av ulike områder.[45] Paragrafene 21 første ledd bokstav b og 31 nr. 3 ble videreført i Planleggingsloven av 1981, i noe omarbeidet form.[46] Bestemmelsene ble likevel senere foreslått fjernet i plan- og bygningsloven 1985.[47] Dette begrunnet med at de ble ansett overflødige med henvisning til hjemmelen om å kunne gi rekkefølgebestemmelser i reguleringsplan.

I de første årene etter innlemmelsen av § 26 første ledd bokstav h ble rekkefølgekravene i all hovedsak benyttet til å sikre opparbeidelse av vann, kloakk, elektrisitetsanlegg og nødvendig kjørevei inn til området.[48] Dette for å sikre byggemodenhet før videre utvikling. Normalen i årene etter krigen var at tiltakene for å sikre byggemodenhet ble bekostet av kommunen, med en etterfølgende refusjon.[49] Dette for å få fart i boligbyggingen. Utover 1980-tallet så man inntog av en mer markedsinspirert forvaltningsideologi, som medførte et større innslag av forhandlinger og avtaler mellom kommuner og private aktører i fremarbeidelsen av forvaltningsvedtak, som reguleringsplaner. Private utbyggere bekostet i større grad opparbeidelsen av rekkefølgekrav, for å sikre raskere byggemodenhet og utvikling av sine områder.

Planleggingsloven ble vedtatt av Stortinget i juni 1981, og videreførte bestemmelsen i § 26 første ledd bokstav h i sin helhet. Loven rakk likevel aldri å tre i kraft før den under ett år senere ble opphevet.[50]

---

[45] Ot.prp.nr.1 (1964-1965) s. 50 flg.

[46] Se planleggingsloven §§ 30 annet ledd og 41 nr. 1 første ledd.

[47] NOU 1983:15 s. 69

[48] Schulz/Ditlefsen (1973) s.108 og Boe (2004) s. 516-518

[49] Schulze/Ditlefsen (1973) s. 183

[50] Lov 26. mars 1982 nr. 7

2.2.2 Plan- og bygningsloven 1985

Plan- og bygningsloven av 1985 medførte en omfattende lovteknisk revisjon av hjemmelen til å gi reguleringsbestemmelser. I motsetning til tidligere, hvor bestemmelsen oppstilte en uttømmende liste over de forhold det kunne gis bestemmelser om, var § 26 i loven av 1985 utformet som en rammebestemmelse.[51] Adgangen til å oppstille rekkefølgekrav i planprosessen fremgikk direkte av ordlyden. Tilsvarende som i forarbeidene til 1965-loven, ble hensynet til fleksibilitet anført som førende for bestemmelsens utforming.[52] Overgangen til en rammebestemmelse var likevel ment å utvide fleksibiliteten og kommunens adgang til å fastsette det konkrete innholdet i reguleringsbestemmelsene sammenliknet med tidligere lov.[53] Fleischer trekker i denne forbindelse frem at § 26 i 1985-loven ble mer dynamisk og tilpasningsdyktig med samfunnsutviklingen sammenliknet med den tidligere bestemmelse. Dette medførte at bestemmelsen ville stå seg i møte med «nye problemer» lovgiver ikke tidligere hadde tenkt på.[54] Den praktiske implikasjon i relasjon til rekkefølgebestemmelsene var en utvikling av innholdet i rekkefølgekravene, fra den klassiske forståelse av «byggemodenhet» til en større vektlegging av også øvrige planfaglige behov for å sikre gode bo- og nærmiljø. Eksempelvis tiltak som opparbeidelse av tur- og rekreasjonsområder, lekeplasser, gang- og sykkelvei, idrettsanlegg mv. Vridningen fra en sosial til en markedsstyrt boligforsyning har bidratt i å sette fart på denne utviklingen. Balansen mellom ulike hensyn i arealforvaltningen, og forholdet mellom offentlige organer og private utbyggere, har endret seg som en følge av dette.[55] Fra lovgivers ståsted har dette nødvendiggjort betydelig lovutvikling.

Bestemmelser om utbyggingsavtaler kom inn i plan- og bygningsloven 1985 ved en lovendring i 2005.[56] I praksis hadde utbyggingsavtaler vært et instrument som var benyttet for å avklare forholdet mellom kommuner og utbyggere/grunneiere i lang tid forut for lovregulering. Departementet begrunnet behovet for lovregulering blant annet med «frykt for manglende balanse i avtalevilkår». [57] En samlet kommunalkomité understreket at et formålene med lovforslaget var å «(...) stramme inn den nyere mer kontroversielle bruken av utbyggingsavtaler har tatt vedrørende krav om sosial infrastruktur.» Det ble vist til eksempler der kommunen hadde pålagt private utbygging og finansiering av sosial infrastruktur som skolebygg, barnehager og eldrehjem.

---

[51] Ibid s. 12

[52] Ibid s. 62, sml. Ot.prp.nr.62 (1978-1979) s. 1

[53] l.c.

[54] Fleischer (1992) s. 134.

[55] Winge (2013) s. 37-51

[56] Ot.prp.nr.22 (2004-2005)

[57] Ibid s. 5

Det ble derfor fra Stortingets side understreket at «[l]ovforslaget tar sikte på å begrense kommunens mulighet til å presse frem urimelige avtalevilkår overfor utbygger eller grunneier».[58] Utviklingen av innholdet i rekkefølgekravene pålagt private å gjennomføre hadde etter Stortingets oppfatning gått for langt, og lovendringen var ment som en korrigering av utviklingen. Forbudet mot finansiering av sosial infrastruktur ble begrunnet i forbudet mot dobbeltbeskatning.[59]

2.2.3 Plan- og bygningsloven 2008

Hjemmelen for å gi reguleringsbestemmelser ble i 2008-loven igjen gjort til gjenstand for lovteknisk revisjon. Rammebestemmelsen i 1985-loven hadde medført usikkerhet rundt hvilke forhold det kunne gis reguleringsbestemmelser om. Departementet valgte derfor å følge utvalgets forslag om å gjeninnføre en uttømmende liste for hva som kan inntas som reguleringsbestemmelser i reguleringsplan i ordlyden. Til tross for at bestemmelsen var ment å være uttømmende, skulle den ikke begrense adgangen for å fastsette reguleringsbestemmelser sammenliknet med tidligere lov. Formålet var å klargjøre og presisere hjemmelen.[60] Bestemmelsen om adgangen til å fastsette rekkefølgebestemmelser ble inntatt i § 12-7 nr. 10. Reglene om utbyggingsavtaler ble videreført uendret i kapittel 17.[61]

Forarbeidene til 2008-loven uttaler at rekkefølgekravene kan knytte seg til krav om opparbeidelse av eksempelvis vei, gang- og sykkelvei, lekeplasser, vann- og avløp, grøntområder mv. Det understrekes videre at det ikke er en uttømmende opplisting av hvilke forhold det kan fastsettes rekkefølgekrav om i reguleringsplan. Dette begrunnet i hensyn til fleksibilitet i møte med samfunnsutviklingen.[62]

---

[58] Innst.O.nr.73 (2004-2005) s. 6.

[59] Ibid s. 2

[60] Ibid s. 131

[61] Ot.prp.nr.45 (2007-2008) s. 54

[62] NOU 2003:24 s. 171 og Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 128.

2.2.4 Rettsutviklingen fremover – høring om endringer i plan- og bygningsloven

I 1965 bodde om lag 60% av nordmenn i et tettsted.[63] Ved inngangen til 2022 var det tilsvarende tallet 82,4%.[64] Urbaniseringen har vært en drivende faktorer i samfunnsutviklingen, og den har akselerert gjennom de siste tiårene. Dette er ikke unikt for Norge. I 1950 bodde ca. 30% av verdens befolkning i en by. I 2050 er det forventet at tallet vil være nærmere 70%.[65]

Urbaniseringen stiller nye krav til plan- og bygningslovgivningen. En stadig større del av utbyggingen i urbane strøk skjer i form av fortetting og transformasjon av eksisterende areal og bebyggelse. På denne måten reduseres både naturinngrep, nedbygging av jordbruksareal og transportbehov. Utvikling konsentrert til sentrumsområder i tettbebygde strøk er følgelig en ønsket nasjonal politikk.[66] Samtidig gir det nye lovtekniske utfordringer, sammenliknet med en situasjon der utbyggingen hovedsakelig skjer på jomfruelig mark. Kommunal- og moderniseringsdepartementet sendte derfor 30. juni 2021 ut et høringsnotat om forslag til endringer i plan- og bygningsloven, om fortetting, transformasjon, utbyggingsavtaler mv. Høringsfristen gikk ut 1. november 2021. Departementet har per 1. april 2022 ikke fremmet en proposisjon til Stortinget.

Departementet foreslår blant annet innføring av en «områdemodell» for finansiering av infrastruktur, og endringer i reglene om utbyggingsavtaler. Begge deler har nær sammenheng med fastsettelse av rekkefølgekrav som vilkår for utbygging.

2.2.4.1 Forslag til områdemodell

Departementets foreslåtte områdemodell åpner for at kommunene i arealplan kan gi bestemmelser om hva som er nødvendig infrastruktur i et område, og hvordan kostnadene skal fordeles på de respektive grunneiendommer som er omfattet.[67] Modellen blir dermed et verktøy for å fordele gjennomføringen av rekkefølgekrav blant private parter, uten bruk av utbyggingsavtale. Forslagets overordnede målsetning er å legge til rette for raskere byggeprosesser, og sikre nødvendig utbygging.[68] Departementet trekker videre frem hensynet til effektivitet og forutsigbarhet i prosessen ved utviklingen av større områder, herunder å sette klarere rammer for private

[63] KMD (2018C) figur 2.1
[64] SSB (2021)
[65] FN-sambandet (2021).
[66] KMD (2014A) pkt. 4.3 flg.
[67] KMD (2021) s. 9
[68] l.c.

bidrag til offentlig infrastruktur, og hensynet til å hindre «gratispassasjerer» som sentrale ved begrunnelsen for modellen.[69]

Departementet legger opp til at områdemodellen vedtas av kommunen som en hensynssone i arealplanen. I likhet med dagens regelverk for utbyggingsavtaler, er en forutsetning ved departementets forslag at privat finansiering av offentlig infrastruktur ikke skal være en generell beskatning. Som uttrykt i høringsnotatet under punkt 3.5.5.1:

> «De nye reglene for finansiering og opparbeiding av infrastruktur har til formål å løse kjente behov for opparbeiding eller omlegging av infrastruktur i tilknytning til planområdet, slik at arealplanen kan gjennomføres og området kan bli utbyggingsklart. Det er kun infrastruktur som dekker reelle behov som utløses eller forsterkes av utbyggingen, eller avhjelper ulemper denne fører til, som kan omfattes.»

Departementet uttrykker, som sitatet illustrerer, at rammene for å pålegge en grunneiendom en kostnadsforpliktelse skal være stramme. Ordlyden i de foreslåtte nye bestemmelser i § 11-8 a femte ledd, jf. §§ 11-8 b til 11-8 e gjenspeiler dette. En nyvinning er at lovforslaget i stor utstrekning rammer inn, og definerer hva som ligger i størrelsen «nødvendig infrastruktur». Bruk av områdemodellen forutsetter etter lovforslaget at kommunen må beskrive hvilken infrastruktur området har behov for, gjøre et kostnadsestimat, fastslå tilknytningen mellom eiendommene og infrastrukturen, samt oppstille en fordelingsnøkkel for kostnadene mellom kommunen og grunneierne i området.[70]

Et sentralt grep i forslaget til områdemodell er at den fastsatte finansieringsordningen av «nødvendig infrastruktur» underlegges ordinær forvaltningsmessig kontroll. Vedtaket kan dermed påklages på vanlig måte. Ytterligere presiseres at det her er tale om rettsanvendelsesskjønn, med den konsekvens at domstolen har full prøvingsrett, hvor også subsumsjonen kan prøves. Det er lagt til grunn at domstolen kan prøve både om infrastrukturen den enkelte skal betale for reelt sett belaster infrastrukturen, altså en nødvendighetsvurdering, og om bidragets størrelse tilsvarer belastningen fra eiendommen. Det forutsettes likevel at rekkefølgekrav gitt som forutsetning for utbyggingen fortsatt skal være underlagt kommunens frie skjønn.[71]

Sentralt for områdemodellen er at kommunen på et tidlig tidspunkt skal fastsette og fordele kostnader til infrastruktur på de ulike eiendommer innen planområdet. Kommunen kan fastsette betalingsforpliktelsen som en kostnadsramme, med et tillatt avvik inntil 15%. På denne måten

---

[69] Ibid s. 114

[70] Ibid s. 127

[71] Ibid s. 147-148

ønsker man å bidra til raskere plangjennomføring i transformasjonsområder ved at incentivene for å avvente andre utbygginger, og deres innfrielse av rekkefølgekrav, bortfaller. Det har vært innvendt fra flere kommuner i høringsrunden at forslaget innebærer en betydelig økonomisk risiko for kommunen, ved at kostnadene i praksis skal fastsettes flere år før utviklingen i området er ferdig. Det er kompliserte beregninger som ligger til grunn for kostnadsfastsettelsen, og disse kan være beheftet med til dels stor usikkerhet, med henvisning til grunnforhold, svingninger i råvarepriser mv. Anser kommunene usikkerheten for stor, vil neppe modellen få gjennomslag i praksis. [72]

2.2.4.2 Forslag til endringer i reglene om utbyggingsavtaler

Departementet forutsetter at områdemodellen vil redusere det fremtidige behov for bruk av utbyggingsavtaler. Reglene om utbyggingsavtaler, med enkelte presiseringer, videreføres likevel som et supplement under erkjennelsen av at områdemodellen ikke vil være egnet i alle sammenhenger.[73]

De mest sentrale endringer i høringsforslaget er utkast til ny § 17-4 tredje ledd a) og b). Endringene innebærer en presisering av innholdet i både nødvendighets- og forholdsmessighetsvilkåret for private bidrag til offentlig infrastruktur, og at rammene for utøvelsen av skjønn innsnevres. Et videre sentralt poeng er presiseringene av vilkårene for hva en utbyggingsavtale kan inneholde er ment å være rettsanvendelsesskjønn, undergitt full prøvingsrett.[74]

Det kan stilles spørsmål om ordlyden i forslaget til ny 17-4 tredje ledd, «direkte tjene eiendommen som bygges», representerer en innstramming sammenliknet med gjeldende rett og forståelse av «nødvendighetsvilkåret», jf. HR-2021-953-A. Departementet understreker likevel at det kun er tale om en presisering.[75] Se nærmere om kravet til sammenheng i nødvendighetsvurderingen i pkt. 3.1.2.3.

---

[72] Se bla. Bærum kommune (2021B) og Oslo kommune (2021).

[73] KMD (2021). s. 149 flg.

[74] l.c

[75] l.c.

2.2.5 Oppsummering

Rekkefølgebestemmelsene har siden innføringen av § 26 første ledd bokstav h i 1979 gjennomgått en betydelig utvikling. Kjerneformålet er likevel det samme: Sikre en hensiktsmessig utvikling av nye og eksisterende områder, på en måte som ivaretar både den konkrete utbygging og samfunnsinteressen. Innholdet i rekkefølgebestemmelsene, og behovene som skal ivaretas, har likevel endret seg. Fra den tradisjonelle tilnærming om at «byggemodenhet» begrenset seg til ivaretakelse av teknisk infrastruktur, til i dag hvor rekkefølgebestemmelsene også benyttes til å ivareta andre hensyn som klima- og miljø, folkehelse mv. Kommunalkomiteen på Stortinget oppsummerte utviklingen av infrastrukturtiltak som pålegges utbygger å bekoste på følgende vis i 2005:

> «Komiteen viser til at tradisjonelt har utbyggingsavtaler vært begrenset til utbygging av teknisk infrastruktur som vei, vann og avløp. Denne formen for utbyggingsavtaler har i all hovedsak vært akseptert og uomtvistet av alle parter. I løpet av de siste årene har imidlertid bruken av utbyggingsavtaler tatt en ny retning. En del kommuner har i økende grad også krevd utbyggingsavtaler som pålegger utbygger eller grunneier å oppføre eller gi økonomiske bidrag til utbygging av sosial infrastruktur som skoler, barnehager og sykehjem.»[76]

Stadig strengere krav til klima, effektiv arealbruk, og forventning om ivaretakelse av sosial bærekraft i utbyggingsprosjekter gjør at man kan anta videre utvikling av rekkefølgekravene i tiden fremover. Aksepten for ivaretakelse av disse hensyn er økende, og tilknytningen mellom utbyggingsprosjektene og tiltak som skal ivareta disse hensyn har blitt sterkere. Vurderingen av planfaglig og funksjonell nødvendighet for rekkefølgebestemmelser vil derfor endre seg over tid. Lovens § 3-1 understreker et slikt perspektiv, og i første ledd heter blant annet at loven skal «legge til rett for god forming av bygde omgivelser, gode bomiljøer og gode oppvekst- og levekår» og at den skal «ta klimahensyn gjennom reduksjon av klimagassutslipp og tilpasning til forventede klimaendringer, herunder gjennom løsninger for energiforsyning, areal og transport.» Enklere sagt: Et rekkefølgekrav som blir ansett ugyldig i dag, kan være akseptert som gyldig få år frem i tid.[77]

---

[76] Innst.O.nr 73 (2004-2005) s. 2

[77] Nærmere om nødvendighetsvurderingen i kapittel 3.

3 Nødvendighetskriteriet

3.1 Innholdet i nødvendighetskriteriet – HR-2021-953-A – Mortensrud-dommen

Høyesterett behandlet våren 2021 HR-2021-953-A, Mortensrud-dommen. Tvisten gjaldt spørsmål om gyldigheten av et rekkefølgekrav, og Høyesterett utdyper her innholdet av nødvendighetsvilkåret i pbl. § 12-7 nr. 10. Dommen er det gjeldende prejudikat, og dermed det metodiske utgangspunkt for forståelsen av nødvendighetsvilkårets innhold.[78]

3.1.1 Faktum og rettslige spørsmål

Selvaag Bolig Bispelua AS («Selvaag») ønsket å utvikle 64 boliger på en tomt på Mortensrud i Oslo kommune. Tomten var på om lag 22 daa. I den forbindelse utarbeidet Selvaag et privat reguleringsforslag. Forslaget ble sendt på offentlig ettersyn fra 25.08.2014 til 06.10.2014. I etterkant av dette foreslo Plan- og bygningsetaten i Oslo kommune inntakelse av rekkefølgebestemmelse om at turvei E11 måtte være oppgradert før midlertidig brukstillatelse kunne gis. Dette ble begrunnet med at «[s]iden utbyggingen vil redusere mulighetene for friluftsliv i nærområdet og vil gi flere bosatte, bør planforslaget bidra til bedre atkomst til og ferdselsforhold i eksisterende friluftsområdene.»[79] Turveien var om lag 550 meter lang, og ligger utenfor planområdet. For å komme fra planområdet til turveien må man gå en strekning på 360 meter langs Mortensrudveien over en bro som krysser dalsøkket, og deretter til turveien via en sti. Reguleringsplanen, hvor rekkefølgekravet om oppgradering av turvei E11 inngikk, ble vedtatt av Oslo Bystyre 7. september 2016.

Selvaag påklaget rekkefølgekravet om oppgradering av turvei inn for Fylkesmannen i Oslo og Akershus. I vedtak 22. april 2017 opprettholdt fylkesmannen kommunens vedtak. 6. juli 2018 stevnet Selvaag staten v/ Kommunal- og moderniseringsdepartementet med krav om at fylkesmannens vedtak kjennes ugyldig.

Spørsmålet for Høyesterett er om klagevedtaket av 22. april 2017 var ugyldig som følge av feil lovanvendelse av pbl. § 12-7 nr.10, alternativt om det forelå myndighetsmisbruk. Det sentrale spørsmålet for Høyesterett var hvilke rettslige skranker pbl. § 12-7 nr.10 setter for adgangen til å gi rekkefølgebestemmelser i reguleringsplan.

---

[78] Se punkt 1.3.2.

[79] Oslo kommune (2016) saksframlegg s. 6

3.1.2 Rettssetningen som formulert av flertallet

Førstvoterende oppsummerte på vegne av flertallet innholdet i nødvendighetsvurderingen på følgende vis i dommens avsnitt 58:

> «I tilfeller kommunen selv ikke har til hensikt å utføre tiltaket, må § 12-7 nr. 10 forstås slik at kommunene bare kan 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.»

Videre presiserer førstvoterende på vegne av flertallet i påfølgende avsnitt:

> «Dette innebærer ikke at det enkelte utbyggingsprosjektet må vurderes isolert. Det må tvert om ses i sammenheng med eksisterende bebyggelse og infrastruktur i området, og det avgjørende er hvilke tiltak som samlet sett er nødvendige i nærmiljøet hvis utbyggingen gjennomføres. De såkalte «sumvirkningene» kan med andre ord tas i betraktning, slik at helheten ivaretas. Rekkefølgebestemmelser kan også gjelde tiltak utenfor selve planområdet.»

De vilkår som kan utledes fra rettssetningen Høyesterett oppstiller vil i det følgende gjennomgås nærmere.

Om forholdet mellom nødvendighetsvurderingen i § 12-7 nr. 10 og § 17-3 tredje ledd utrykker Høyesterett i dommen HR-2021-2364-A, med henvisning til flertallets vurdering av nødvendighetsvilkåret i Mortensrud-dommen, at vurderingen er sammenfallende. For alle praktiske formål er vurderingen lik.

3.1.2.1 Vilkår 1: Kommunen har ikke selv til hensikt å utføre tiltaket

Flertallet oppstiller et vilkår om at kommunen selv ikke har til hensikt å utføre tiltaket. Bestemmelsen i § 12-7 nr. 10 vil forstås ulikt avhengig av om kommunen har til hensikt å gjennomføre tiltaket eller ikke. Nødvendighetsvurderingen fordrer at rekkefølgekravet innfris av en annen part for at det kan vurderes om tiltaket er «nødvendig». Tiltak utført av private grunneiere og utbyggere oppfyller klart vilkåret.

Høyesterett avklarer derimot ikke spørsmålet om eventuell identifikasjon mellom offentlige organer. Forarbeidene uttrykker at kommunens egeninnsats kan påvirke fastleggelsen i den konkrete nødvendighetsvurderingen, med hensyn til den private parts bidrag til offentlig infrastruktur. Både økonomiske og ikke-økonomiske bidrag fra kommunens side er relevante i vurderingen.[80] Spørsmålet er om investeringer eller bidrag av andre offentlige organ enn kommunen kan inngå som en del av «kommunens egeninnsats», eller om de må likestilles med øvrige private aktører.

Ordlyden i § 17-1 oppsetter et vilkår om at kommunen må være part i en utbyggingsavtale. Bestemmelsen må forstås slik at en avtale mellom en utbygger og en fylkeskommune dermed ikke vil være en utbyggingsavtale regulert av pbl. kapittel 17.[81] Departementet har imidlertid lagt til grunn at bestemmelsen ikke er til hinder for at stat eller fylkeskommune kan gjøres til rettighetssubjekt i en utbyggingsavtale, så lenge kommunen er part.[82] Samlet må dette tolkes å utelukke offentlig identifikasjon, da kommunen i loven er gitt særlig stilling sammenliknet med andre offentlige organ. Det bemerkes at departementet har lagt til grunn at § 17-3 ikke er til hinder for at bidrag til statlig eller fylkeskommunal infrastruktur kan inngå i utbyggingsavtale.[83]

Det kan argumenteres for at offentlige bidrag i infrastruktur bør likestilles uavhengig av hvilket offentlig organ bidraget stammer fra. Sagt på en annen måte: Uavhengig av om investeringen er gjort over det kommunale eller fylkeskommunale budsjettet, så er det fellesskapets midler som benyttes. Hvis bidragene ikke identifiseres, vil man logisk kunne få eksempler der det relative offentlige bidraget blir høyere hvor flere offentlige organer har gjort investeringer, sammenliknet med en situasjon der bidraget utelukkende er kommunalt. I et slikt perspektiv betales deler av de offentlige infrastrukturinvesteringene «dobbelt».

---

[80] Ot.prp.nr.22 (2004-2005) s. 66

[81] KMD (2014B)

[82] KMD (2017)

[83] Ibid.

En beslektet logikk kan utledes av orvl. § 5 fjerde ledd, der man ved utmåling av ekspropriasjonserstatning likestiller verdiendringer som følge av offentlig investeringer uavhengig av hvilket offentlig organ som har gjennomført de. Regelen er begrunnet i hensynet til dobbeltbetaling.[84] Reglene i orvl. § 5 tredje og pbl. §§ 12-7 nr. 10 og 17-3 tredje ledd har likevel grunnleggende forskjellig utgangspunkt. Ved utmåling av ekspropriasjonserstatning skjer ingen verdioverføring mellom partene. Eieren får kompensert eiendommens reelle verdi i penger, verken mer eller mindre. Fravær av identifikasjonsregler ved utmåling av ekspropriasjonserstatning vil utgjøre en verdioverføring fra det offentlige til den private part, som med det overgår kravet til full erstatning.

Motsetningsvis, ved finansiering av rekkefølgekrav skjer en verdioverføring fra den private part til det offentlige, ved at den private finansierer offentlig infrastruktur. Identifikasjon mellom offentlige organer vil i sistnevnte tilfelle medføre økt verdioverføring fra den private part. Skjevheten i partsforholdet vil dermed forsterkes i disfavør den private part. Dette vil være i strid med intensjonen for lovregulering av utbyggingsavtalene, hvor innskrenkingen av avtalefriheten ble begrunnet i å begrense mulighetene for urimelige avtalevilkår ovenfor den private part.[85] De lege ferenda kan det derfor heller ikke sies å være gode grunner for identifikasjon mellom offentlige organer.

3.1.2.2 Vilkår 2: Rekkefølgebestemmelsen må dekke reelle behov som utløses eller forsterkes av utbyggingen, eller avhjelpe ulemper denne fører til

Førstvoterende uttrykker at rekkefølgebestemmelsen må «dekke reelle behov som utløses eller forsterkes av utbyggingen, eller avhjelpe ulemper denne fører til». Behovsbegrepet må forstås å innbefatte konkrete funksjonelle og planfaglig nødvendige tiltak som utbyggingen utløser.[86] Forarbeidene definerer de sistnevnte begrep på følgende vis:

> «Som eksempel på funksjonelt nødvendig kan nevnes krav til bredere vei, fortau, gang- og sykkelsti, grendelekeplass, vannledning, avløpsanlegg og bestemmelser om utbyggingstakt, som igjen henger sammen med utviklingen av eller presset på infrastrukturen i området. Med planfaglig nødvendig menes at tiltaket etter en faglig vurdering er en forutsetning for at utbyggingsområdet skal ha tilfredsstillende utforming, dvs. imøtekommer

[84] Ot.prp.nr.50 (1982-1983) s. 55.
[85] Innst.O.nr.73 (2004-2005) s. 5
[86] NOU 2003:24 s. 171

gjeldende krav til/prinsipper for forsvarlig planlegging – for eksempel i forhold til forurensing, støy, grøntområder, trafikkføring mv.» [87]

Forarbeidene må forstås slik at hva som anses som funksjonelt og planfaglig nødvendig er dynamiske størrelser, som vil utvikle seg over tid i takt med samfunnsutviklingen. Dette perspektivet har videre støtte i litteraturen.[88]

Utvikling av kompakte byer og tettsteder er i de statlige planretningslinjer fra 2014 uttalt å være et politisk mål.[89] Dette begrunnet i en ambisjon om blant annet redusert energiforbruk og klimagassutslipp fra transport, unngå nedbygging av landbruks- og grøntområder og sikre sosial bærekraft.[90] I vurderingen av hva som er planfaglig nødvendig må hensyn til sosial og miljømessig bærekraft dermed kunne vektlegges i større grad enn tidligere. Fremvekst av strengere klima- og miljøkrav kan benyttes for å illustrere dette. Som uttrykt i statlige planretningslinjer fra 2018 skal kommunene «gjennom planlegging og øvrig myndighets- og virksomhetsutøvelse stimulere til, og bidra til reduksjon av klimagassutslipp, samt økt miljøvennlig energiomlegging.»[91] Plan- og bygningsloven § 6-2 andre ledd a) uttrykker at statlige planretningslinjer skal legges til grunn ved kommunal planlegging, og dermed er førende ved utarbeidelse av reguleringsplaner med tilhørende reguleringsbestemmelser.[92] Selv om planretningslinjene ikke er direkte bindende for privates arealbruk, i den forstand at de ikke griper inn i vedtatte reguleringsplaner, vil de være relevante momenter i vurderingen av planfaglig og funksjonell nødvendighet. Tiltak begrunnet i reduserte klimagassutslipp vil kunne aksepteres i lys av nødvendighetsvurderingen som planfaglig og funksjonelt nødvendige. Videre må terskelen for hva som gyldig kan fastsettes med denne begrunnelse antas å ha økt i lys av utviklingen de senere år.

I tråd med den alminnelige forvaltningsrett må vurderingen av nødvendighetsvilkåret knytte seg til faktum på vedtakstidspunktet. [93]

---

[87] l.c
[88] Børrud/Røsnes (2015) s. 123 flg.
[89] KMD (2014A) pkt. 3
[90] Hanssen mfl. (2015) s. 13 flg.
[91] KMD (2018B) pkt. 1 første ledd.
[92] Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 196.
[93] Rt. 2012 s. 1985 (81).

3.1.2.3 Vilkår 3: Relevant og nær sammenheng mellom tiltaket og utbyggingsprosjektet.

Videre må det være en «relevant og nær sammenheng mellom tiltaket og utbyggingsprosjektet». Kravet til årsakssammenheng er formulert slik at det ikke er «tilstrekkelig at infrastrukturtiltaket anses som formålstjenlig eller ønskelig». Det må derfor gjøres en helhetlig, konkret vurdering av sammenhengen mellom det konkrete tiltak og behovene utbyggingsprosjektet utløser. Sivilombudsmannen uttalte følgende i uttalelsen SOMB-2015-1194:

> «Kravet til saklig sammenheng innebærer at utbyggingen medfører et konkret behov for tiltaket. Tiltaket må enten tjene interessene i utbyggingsområdet eller avhjelpe skadevirkninger eller ulemper ved den konkrete utbyggingen. I NOU 2003:23 understrekes at i dette ligger det en betydelig skranke for hva som kan avtales. Til eksempel kan en utbygger av seniorboliger ikke pålegges å bekoste lekeplass.»

Førstvoterende i Mortensrud-dommen uttrykker at ombudsmannens uttalelse er i samsvar med forståelsen av forarbeidene som flertallet legger til grunn.[94]

De relative størrelsene «funksjonelt» og «planfaglig» må etter forarbeidene tolkes å inneholde kvantitative vurderinger. Det kan ikke settes vilkår om at utbygger finansierer infrastrukturtiltak med større kapasitet enn det aktuelle område og utbygging krever. Nødvendighetsvurderingen oppstiller dermed en skranke med hensyn til dimensjonering av infrastrukturtiltak, med begrunnelse i at den overskytende kapasitet ikke har sammenheng med den konkrete utbyggingen.[95] Det er følgelig ikke anledning til å hensynta fremtidig utvikling i området i fastsettelsen av rekkefølgekrav. Hvis anlegget skal overdimensjoneres av dette hensyn, må kommunen finansiere andelen utover det behov den konkrete utbyggingen medfører.

Geografisk avstand mellom planområdet og rekkefølgetiltaket vil videre være et relevant moment i vurderingen av hvorvidt det foreligger saklig sammenheng mellom de to. Mindretallet i Mortensrud-dommen trekker frem geografisk avstand som et moment i vurderingen av myndighetsmisbruk. [96] Dommen kan ikke tolkes slik at det foreligger uenighet mellom flertallet og mindretallet om hvorvidt geografisk avstand er en relevant faktor i vurderingen av saklig sammenheng. Det må dermed kunne legges til grunn at i en konkret vurdering vil avstanden mellom planområdet og plasseringen for rekkefølgetiltaket være relevant i gyldighetsvurderingen. Spørsmålet om hvor grensen går for hva som anses som for stor avstand mellom tiltak og

---

[94] Dommens avsnitt 54

[95] Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 166.

[96] HR-2021-953-A (78)

planområdet må vurderes konkret. Tiltakets funksjon for planområdet, og med det hvilke behov det skal ivareta, vil være sentralt. Tilknytningen vil avta ved økt avstand.

3.1.2.4 Vilkår 4: Rekkefølgekravet kan ikke ha en fiskal begrunnelse

Rekkefølgekrav kan ikke begrunnes i rent fiskale hensyn. Rekkefølgekrav kan ikke benyttes som en form for «utbyggerskatt». I dette ligger en skranke i at utbyggere ikke har anledning til å finansiere tiltak innenfor samfunnsområder der kommunen i medhold av lov har fått fastsatt ansvar og oppgaver. Dette må forstås negativt avgrenset. Kommunen kan pålegge utbygger å gjennomføre rekkefølgetiltak innenfor alle samfunnsområder der det ikke foreligger lovhjemmel som sier at det er kommunen som er ansvarlig for å løse den lovpålagte oppgave, forutsatt planfaglig nødvendighet. Tiltak som kun anses formålstjenlige faller utenfor.

Kommunens kompetanse er i en rettslig kontekst negativt avgrenset. Det innebærer at kommunen kan påta seg ansvar og fatte beslutninger innenfor de områder den måtte ønske, så lenge dette ikke er forhindret av lov eller ulovfestet rett.[97] Adgangen til fastsettelse av rekkefølgekrav må forstås i lys av dette.

3.1.2.5 Vilkår 5: Sumvirkningene av tiltakene må vurderes

Avslutningsvis understreker Høyesterett at det må foretas en konkret helhetsvurdering, hvor «sumvirkningene» av tiltakene må vurderes. Det presiseres at utbyggingsprosjektet må vurderes i sammenheng med eksisterende bebyggelse og infrastruktur i området.

Uttalelsen understreker adgangen til å vektlegge individuelle forhold tilknyttet nødvendighetsvurderingen i tilknytning til den konkrete utbygging. Ved uttalelsene oppstiller flertallet ingen avgrensning utover alminnelige rimelighetsbetraktninger for hvilke forhold som er relevante og kan tillegges vekt i det konkrete tilfelle.

[97] Engelsrud mfl. (2020) s. 32

4 Domstolens prøvingskompetanse

4.1 Utgangspunkter for domstolens prøvingsrett av forvaltningsvedtak

Domstolens kjerneoppgave er å treffe bindende avgjørelser i rettsspørsmål ved anvendelse av rettsregler på faktiske forhold.[98] På den denne måten sikres etterlevelse av de rettsreglene lovgiver vedtar med henblikk på å påvirke borgernes adferd, realisere bestemte formål og hindre uønskede resultater.[99] Gjennom utøvelse av den dømmende virksomhet fører domstolene videre kontroll med de øvrige statsmakter, herunder forvaltningen. Spørsmålet om rekkevidden av domstolens prøvingsrett av forvaltningsvedtak står dermed i et prinsipielt spenningsforhold mellom statsmaktene, da det grunnleggende sett handler om i hvilken utstrekning statsmaktene skal kunne balansere og begrense hverandres utøvelse av makt.

Grunnloven § 89 uttrykker at domstolen har rett og plikt til å prøve lovligheten av forvaltningsvedtak. Bestemmelsen fikk i mai 2020 ny ordlyd, ved at domstolens prøvingsrett av forvaltningsvedtak ble tatt inn i ordlyden. Stortinget forutsatte at forslaget på dette punkt innebar en kodifisering av gjeldende rett, og dermed ikke medførte noen endringer av rettstilstanden.[100]

Stortinget kan innenfor rammene av Grunnloven og de trinnhøyere menneskerettskonvensjoner begrense domstolens prøvingsrett gjennom lovgivningen. [101] Dette ved at loven gir forvaltningen fullmakt til å utøve skjønn, innenfor den rekkevidde som fastsatt av Stortinget selv. Lovgiverviljen er dermed det styrende utgangspunkt for domstolskontrollen. Et sentralt spørsmål er dermed i hvilken utstrekning lovgiver innenfor de nevnte rammer kan tillegge forvaltningen kompetanse til å forvalte et skjønn, fritatt domstolsprøving. Høyesterett har i storkammerdommen inntatt i Rt. 2012 s. 519 avsnitt 82, [102] med direkte henvisning til Skoghøy, [103] oppsummert rammene for domstolsprøvingen av forvaltningsvedtak på følgende måte:

> «Så lenge borgerne har adgang til å bringe forvaltningsvedtak inn for domstolene for prøving, og domstolene har en adekvat og – ut fra et rettsstatssynspunkt – tilfredsstillende overprøvingskompetanse, vil det ikke være i strid med Grunnloven eller

[98] NOU 2020:11 s. 43.

[99] Skoghøy (2017) s. 22.

[100] Innst.258 S (2019-2020) s. 1

[101] Mrl. § 3 jf. § 2, jf. EMK art. 6 og SP art. 14

[102] Saken gjaldt rekkevidden av domstolens kompetanse ved prøving av vedtak av Kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker om ikke å gjenåpne en straffesak. Det siterte avsnitt gjelder domstolsprøving av forvaltningsavgjørelser generelt, og har dermed relevans utover spørsmål tilknyttet gjenopptakelse av straffesaker.

[103] Skoghøy (2017) s. 22.

menneskerettskonvensjonene å overlate til forvaltningsorganer å fastlegge borgernes rettigheter eller plikter overfor det offentlige – enten det skjer på grunnlag av regler eller skjønn.»

4.1.1 Om prøving av forvaltningsskjønn

Plan- og bygningsretten handler om de offentlige myndigheters regulering av fast eiendom og kontroll med byggevirksomheten.[104] Arealforvaltningen kjennetegnes ved, som understreket i plan- og bygningslovens formålsparagraf, at den skal balansere og ivareta en rekke kryssende og konkurrerende samfunnshensyn.[105] Avveiningene innebærer nødvendigvis utøvelse av skjønn. Forarbeidene beskriver plan- og bygningslovens funksjon slik:

> «Plan- og bygningsloven skal være et virkemiddel for å legge rammer for hvordan summen av enkeltbeslutninger skal påvirke omgivelsene og samfunnet i et lengre perspektiv. Kommunestyrer og regionale folkevalgte organer har ansvar for utviklingen av kommunesamfunnet eller regionen som helhet, ut fra en vurdering av sektorhensyn og andre interesser. Samtidig skal dette skje innenfor rammer og retningslinjer som følger av den nasjonale politikken for utviklingen i landet.» [106]

Rammene for den frie skjønnsutøvelse er av sentral betydning innen plan- og bygningsretten. I forvaltningsrettslitteraturen opereres det med ulike tilnærminger i spørsmålet om forvaltningens skjønnsfrihet. Hovedsakelig skilles det mellom en materiell og prosessuell tilnærming. Utgangspunktet ved sistnevnte tilnærming er at alt i prinsippet er rettslig regulert, men at enkelte vurderinger er av en slik karakter at forvaltningen anses bedre egnet til å foreta disse. Spørsmålet om domstolsprøving og prøving av subsumsjonen isoleres dermed til et spørsmål om prøvingsintensitet, hvor situasjonen og skjønnstema er definerende for hvor det konkrete spørsmål plasserer seg på en tenkt glideskala.[107] Ved en materiell tilnærming oppstilles et skille, hvor man legger til grunn at vurderinger underlagt et fritt forvaltningsskjønn er unntatt rettslig regulering, og at domstolen dermed ikke kan prøve subsumsjonen. Hva som er rettslig regulert må besvares ved å anvende alminnelig juridisk metode på det konkrete kompetansegrunnlag.[108] Graver, som legger en materiell tilnærming til grunn, fremholder at «[i] praksis behøver ikke forskjellen mellom de to tilnærminger bli så stor.»[109]

---

[104] Pedersen mfl. (2018A) s. 37
[105] Pbl. §1-1
[106] Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 5
[107] Graver (2019) s. 252
[108] l.c.
[109] l.c.

I det følgende vil en materiell tilnærming legges til grunn. Skillet mellom hva som er rettslig regulert, og hva som er unntatt rettslig regulering, markert med begrepene rettsanvendelsesskjønn og diskresjonært skjønn blir derfor sentrale i den videre fremstilling. Det kan innvendes at det i relasjon til prøvingen av rekkefølgebestemmelser vil være mer naturlig å anlegge et prosessuelt perspektiv, formulert som et spørsmål om prøvingsintensitet. Dette begrunnet i at et absolutt skille i prøvingsadgangen av rekkefølgebestemmelser, avhengig av om det foreligger utbyggingsavtale eller ikke, vil fremstå kunstig i møte med et grunnleggende likebehandlingshensyn om at reelt sett like tilfeller skal håndteres likt i møte med jussen. På den annen side, igjen fra et materielt perspektiv, kan det argumenteres for at spørsmålet om prøving av subsumsjonen i nødvendighetsvurderingen i § 12-7 nr. 10 må vurderes konkret i det enkelte tilfelle, og at forskjellige konklusjoner vil kunne aksepteres i lys av harmoniseringshensyn og alminnelig juridisk metode. Til syvende og sist fremstår hvilken tilnærming som legges til grunn som en smakssak, og det understrekes at man her står ovenfor språklige fenomen og størrelser som til dels flyter over i hverandre.[110]

Begrepet rettsanvendelsesskjønn henviser til de tilfelle domstolen har full prøvingsrett av både lovtolkning og subsumsjonen.[111] Prøving av subsumsjonen innebærer at domstolen kan prøve forvaltningens anvendelse av lovregelen på det konkrete faktagrunnlaget. I relasjon til rekkefølgebestemmelsene vil et rettsanvendelsesskjønn innebære at domstolen vil kunne prøve om et konkret rekkefølgekrav, og innholdet i rekkefølgekravet, er *nødvendig* for gjennomføring av reguleringsplanen. Begrepet sier derimot ingenting om i hvilken utstrekning domstolen bør prøve subsumsjonen. Motsetningsvis, ved et diskresjonært skjønn, vil domstolen kun ha anledning til å prøve lovtolkningen.[112] I relasjon til rekkefølgebestemmelsene innebærer dette at domstolen kun kan prøve om forvaltningen har bygget på en korrekt forståelse av lovens vurderingstema ved fastsettelse av et rekkefølgekrav. Det alminnelige utgangspunkt i forvaltningsretten er at domstolen kan prøve subsumsjonen ved anvendelse av lover som gjør inngrep overfor den enkelte, og at unntak fra dette må begrunnes særskilt.[113]

Uavhengig av rettsanvendelsesskjønn eller diskresjonært skjønn, vil domstolen alltid kunne prøve saksbehandlingen, og om avgjørelsen bygger på saklig og forsvarlig myndighetsutøvelse.[114]

---

[110] Se betraktninger om forholdet mellom reguleringsplan og utbyggingsavtale, og innvendinger mot å operere med et skarpt skille i relasjon til nødvendighetsvurderingen mellom disse i punktene 1.3.1 og 4.2.

[111] Graver (2019) s. 254

[112] Ibid s. 252

[113] Se bl.a. Rt. 1995 s. 1427

[114] Se fotnote 18 om innholdet i myndighetsmisbrukslæren.

4.2 Grensene for domstolsprøving av rekkefølgekrav – hvilken type skjønn skal legges til grunn?

Vurderingen av om kommunen ønsker å fastsette reguleringsbestemmelser i tilknytning til en reguleringsplan er underlagt forvaltningens diskresjonære skjønn, jf. ordlyden «kan». En slik forståelse legger både flertallet og mindretallet til grunn i Mortensrud-dommen. Derimot er spørsmålet om hvilket skjønn den konkrete nødvendighetsvurderingen er underlagt fortsatt uavklart.

Flertallet i Mortensrud-dommen finner det ikke nødvendig å ta stilling til hvorvidt de lovbestemte vilkår i § 12-7 nr. 10 er underlagt et rettsanvendelsesskjønn eller et diskresjonært skjønn. Dette begrunnet i konklusjonen om at fylkesmannens vedtak av 22. april 2017 bygger på en feilaktig lovforståelse, og at skillet dermed ikke har betydning for utfallet av den konkrete sak, ettersom domstolen uavhengig av type skjønn uansett kan prøve lovtolkningen.[115] I motsetning til flertallet konkluderer mindretallet i Høyesterett, i likhet med lagmannsretten, at fylkesmannens vedtak bygger på korrekt lovforståelse. Dette gjør det nødvendig for både mindretallet og lagmannsretten å ta stilling til spørsmålet om hvilket skjønn § 12-7 nr. 10 gir uttrykk for. Begge konkluderer med at den konkrete nødvendighetsvurderingen er underlagt et diskresjonært skjønn, med den konsekvens at subsumsjonen er unntatt domstolsprøving.[116] Også i Entra-dommen konkluderte lagmannsretten med at vurderingen er underlagt fritt skjønn.[117]

Utgangspunktet for vurderingen av hvorvidt man står overfor rettsanvendelsesskjønn eller diskresjonært skjønn vil i tråd med alminnelig metode være ordlyden i den aktuelle bestemmelse. Gjeldende den konkrete nødvendighetsvurderingen i forhold til rekkefølgekrav gir ordlyden begrenset veiledning. Forarbeidene avklarer videre ikke spørsmålet direkte. Forarbeidenes uttalelser om behovsvilkåret, som inngår i nødvendighetsvurderingen, kan likevel tolkes å trekke i retning av diskresjonært skjønn. Dette med henvisning til uttalelsene om at begrepet «nødvendig» henspiller på en funksjonell og planfaglig vurdering.[118] Mindretallet i Mortensrud-dommen ved dissenterende dommer Bull argumenterer langs tilsvarende linjer med utgangspunkt i ordlyden, og henvisning til førstvoterendes forståelse av innholdet i nødvendighetsvilkåret:

> «Når bestemmelsen lar det være avgjørende hva som er «nødvendig» å gjennomføre – eller, med førstvoterendes ord, hva det er et reelt behov for å gjennomføre – før et bestemt område bygges ut eller tas i bruk, kan dette altså ikke gi anvisning på en streng

[115] HR-2021-953-A, avsnittene 36 og 62.
[116] Ibid avsnitt 72 flg og LB-2019-124354
[117] LB-2019-135154 (Entra)
[118] Se pkt. 4.1.2.2

> nødvendighetsnorm. Det vil lett kunne være politisk uenighet om behovet for tiltak som sykkelstier eller sykkelfelt, friområder, standarden på tilbudene, for eksempel i hvilken grad friområdene må være opparbeidet eller ikke, og så videre. Vurderingen av om et rekkefølgetiltak er «nødvendig», er med andre ord i praksis vanskelig å skille fra vurderingen av hvilke rekkefølgetiltak som er *ønskelige* ut fra et visst politisk syn på utviklingen i kommunen, eventuelt også ut fra vurderinger av trafikkfaglig, miljøfaglig eller annen art.»[119]

Høyesterett konkluderte i dommen inntatt i Rt.2007 s. 257 til at vurderingen «særlige grunner» i pbl. § 7 falt inn under forvaltningens diskresjonære skjønn. Dette blant annet under henvisning til at vurderingen er utpreget politisk og planfaglig.[120] Særlig hensynet til det lokale selvstyret ble vektlagt. Dommen gjaldt spørsmål om gyldigheten av fylkesmannens omgjøring av en dispensasjon fra reguleringsplan. Dommen kan argumenteres for å ha overføringsverdi til forståelsen av § 12-7 nr. 10.

I høringsnotat utsendt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet legger departementet til grunn at de nærmere vurderingene i nødvendighetsvilkåret etter § 12-7 nr. 10 er underlagt forvaltningens frie skjønn, med henvisning til at vurderingene beror på en skjønnsmessig planfaglig vurdering.[121] Uttalelsene må anses som etterarbeider. Relevansen av etterarbeider er til dels omdiskutert i juridisk teori.[122] Demokratihensyn og hensyn til lovgiverviljen kan tale for å anse etterarbeider relevante.[123] Dette særlig på rettsområder hvor vurderinger av utpreget politisk, økonomisk og teknisk karakter står sentralt. På deler av plan- og bygningsrettens område må derfor etterarbeider kunne tillegges vekt.[124] Det understrekes samtidig at selv i de tilfelle etterarbeider kan tillegges vekt, så er egenvekten som rettskildefaktor lav. I dette tilfelle kan det anføres at høringsnotatet ikke er relevant i forståelsen av nødvendighetsvilkåret og gjeldende rett, under henvisning til en gjennomgående manglende innarbeidelse av Mortensrud-dommen. Den korte tiden mellom Høyesteretts domsavsigelse i Mortensrud-saken og utsendelse av høringsnotatet bekrefter at store deler av høringsnotatet er skrevet forut for dommen.[125]

---

[119] Dommens avsnitt 72

[120] Dommens avsnitt 42 flg.

[121] KMD (2021) s. 83

[122] Andenæs (2009) s. 122.

[123] I plenumsdommen HR-2012-2398-P avsnittene 131-134 inntok Høyesterett uttalelser fra etterarbeider i avveiningen mellom barns beste og innvandringsregulerende hensyn. Etterarbeidene ble vurdert i sammenheng med lovens forarbeider. Uttalelsene må tolkes å bekrefte etterarbeidenes relevans, samtidig som den lave rettskildemessige egenvekt ble presisert.

[124] Høyesterett har avvist bruk av etterarbeidsuttalelser på lovkravenes område til ugunst for borgeren. Se bla. Rt. 2004 s. 1921. Plan- og bygningslovens sanksjonsbestemmelser må forstås å inngå i dette.

[125] Dommen ble avsagt 4.mai 2021. Høringsnotatet utsendt 30.juni 2021.

Grunnleggende rettssikkerhetsgarantier kan tale for et rettsanvendelsesskjønn. Som understreket i punkt 2.1 opplever mange utbyggere at forhandlingene med kommunen, enten det gjelder private reguleringsforslag eller utbyggingsavtaler, ikke er reelle. Alternativet til at kommunen kan «diktere» rekkefølgekravene er ofte å legge prosjektet på is. Et rettsanvendelsesskjønn vil medføre et mer effektivt vern for at lovens intensjon og vilkår blir etterlevd i praksis.

4.2.1 Medfører utbyggingsavtale utvidet prøvingsadgang?

Kommunal- og moderniseringsdepartementet legger som tidligere nevnt til grunn at nødvendighetsvurderingen i § 12-7 nr. 10 er underlagt et diskresjonært skjønn. Nødvendighetsvurderingen i § 17-3 tredje ledd første punktum forstås av departementet å være underlagt rettsanvendelsesskjønn.[126]

Det foreligger ingen høyesterettspraksis som tar stilling til spørsmålet om domstolens prøvingsadgang etter §17-3 tredje ledd. I underrettspraksis er det imidlertid lagt til grunn at nødvendighetsvurderingen i § 17-3 tredje ledd er underlagt rettsanvendelsesskjønn.[127] Dette begrunnet i formålet om å begrense muligheten for kommunen til å presse frem urimelige avtalevilkår. Lagmannsretten fremholder like fullt at «[d]omstolen bør vise betydelig tilbakeholdenhet ved kontrollen av om et tiltak er «nødvendig for å gjennomføre planvedtak». Lagmannsrettens konklusjon samsvarer med den lovforståelse departementet legger til grunn som gjeldende rett i høringsbrevet. Også i relasjon til § 12-7 nr. 10 gir lagmannsretten og departementet uttrykk for samme forståelse av gjeldende rett, ved at de begge legger til grunn at bestemmelsen gir uttrykk for et diskresjonært skjønn. Begge oppstiller dermed forskjellig domstolskontroll avhengig av om det foreligger utbyggingsavtale eller ikke som gjeldende rett. Uttalelsene til lagmannsretten og departementet har imidlertid, i tråd med alminnelig juridisk metode, begrenset rettskildemessig verdi. Underrettspraksis har, i tråd med den norske prejudikatslære, ingen prejudikatsverdi.[128] Rettskildeverdien til etterarbeidene er gjennomgått ovenfor.

Hvilket skjønn som skal legges til grunn for nødvendighetsvurderingene i §§ 12-7 nr. 10 og 17-3 tredje ledd må fortsatt anses åpent.

---

[126] KMD (2021) s.149

[127] LB-2019-135154 (Entra-dommen).

[128] Høgberg (2019) s. 269.

I det følgende vil spørsmålet om domstolskontroll med rekkefølgebestemmelser i reguleringsplan, jf. § 12-7 nr. 10, og utbyggingsavtale, jf. § 17-3 tredje ledd, vurderes med utgangspunkt i forslaget i høringsnotatet.[129]

Forslaget til ny § 17-4 tredje ledd a) og b) presiserer at innholdet i nødvendighets- og forholdsmessighetsvilkåret for utbyggingsavtaler skal være underlagt rettsanvendelsesskjønn.[130] Høringsnotatet må videre i relasjon til innholdet i nødvendighetsvurderingen forstås i samsvar med flertallet i Mortensrud-dommen. Forslaget innebærer at domstolen for rekkefølgekrav som skal innfris av private med grunnlag i utbyggingsavtale vil ha kompetanse til å prøve subsumsjonen, altså om innholdet i det konkrete rekkefølgekravet er *nødvendig* for gjennomføring av reguleringsplanen. Departementet foreslår ingen endringer i §12-7 nr. 10 med hensyn til skjønnsutøvelsen, men viderefører et premiss om diskresjonært skjønn. Forslaget legger opp til at domstolens prøvingsadgang av nødvendighetsvurderingen vil være forskjellig etter § 12-7 nr. 10 og ny § 17-4 tredje ledd a) og b) (dagens 17-3 tredje ledd). Dette i tråd med lagmannsrettens konklusjon i Entra-dommen. Departementet drøfter ikke spørsmålet nærmere, utover å indirekte begrunne et rettsanvendelsesskjønn for rekkefølgekrav i utbyggingsavtaler med manglende klageadgang som følge av at utbyggingsavtalen ikke er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven.[131] Reguleringsplan med tilhørende rekkefølgebestemmelser kan i medhold av pbl. § 12-12 tredje ledd påklages.

I lys av flertallet i Mortensrud-dommen sin metodiske tilnærming i forholdet mellom § 12-7 nr. 10 og 17-3 tredje ledd, må departementets manglende drøftelse av spørsmålet om de to bestemmelser bør underlegges forskjellige skjønnsvurderinger anses som en betydelig svakhet ved høringsnotatet. Flertallet uttalte i dommens avsnitt 48:

> «[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.»

Lovforslaget i høringsnotatet bygger på motstrid i prøvingsadgangen av rekkefølgekrav avhengig av om utbygger innfrir denne direkte via reguleringsplan, eller om han påtar seg ansvaret med å innfri rekkefølgekravet som følger av reguleringsplan gjennom utbyggingsavtale. Dette

---

[129] Tross høringsnotatets begrensede rettskildemessige verdi som etterarbeider, gir det likevel grunnlag for antakelser om hvordan departementet i en eventuell fremtidig proposisjon vil håndtere spørsmål om prøving av subsumsjonsskjønnet under nødvendighetsvurderingen i §§ 12-7 nr. 10 og 17-3 tredje ledd. Høringsnotatet gir en indikasjon på snarlig lovutvikling, og er dermed av praktisk interesse.

[130] KMD (2021) s.159

[131] l.c.

harmonerer dårlig med tolkningen flertallet i Høyesterett har gitt uttrykk for i sitatet ovenfor. Av hensyn til rettsenhet og indre sammenheng i regelverket bør domstolsprøvingen av de to ulike bestemmelser være lik.

I praksis blir gjerne reguleringsplanen med tilhørende rekkefølgebestemmelser utarbeidet parallelt med forhandlingen om utbyggingsavtale. Etter § 17-4 femte ledd må arealplanen for området være vedtatt før utbyggingsavtale kan inngås. Bestemmelsen må forstås slik at den ikke stenger for at utbyggingsavtalen kan inngås i samme kommunestyremøte som arealplanen vedtas.[132]

Systembetraktninger underbygger videre at de to bestemmelsene bør være underlagt samme skjønn. Hvorvidt det er hensiktsmessig å inngå en utbyggingsavtale vil avhenge av flere faktorer, blant annet knyttet til eksisterende infrastruktur i området, hvilke infrastrukturbehov utbyggingen utløser og forhold tilknyttet omkringliggende eiendommer. I mange tilfelle er det likevel en smakssak. Igjen kan Mortensrud-saken tjene som eksempel. Reguleringsplanen ble fremmet som et privat reguleringsforslag, som kommunen godkjente med tillegg av rekkefølgekrav om opparbeidelse av turvei E11. Det ble ikke inngått en utbyggingsavtale. Øvrige rekkefølgekrav gjaldt opparbeidelse av lekeplass og fortau.[133] Begge parter var innforstått med et premiss om at kommunen ikke hadde planer om å innfri rekkefølgekravene. En eventuell utbyggingsavtale ville derfor vært uten realitet sammenlignet med reguleringsplanen, da den ikke hadde endret noe av fordelingen for ansvar om opparbeidelse av de rekkefølgebestemmelser som fulgte av planen. Inngåelse av utbyggingsavtale ville derfor ikke resultert i annet enn at prosessen hadde blitt mer tid- og kostnadskrevende. At rekkevidden av domstolens prøvingsrett, og dermed utbyggers rettsstilling, skal være avhengig av om det er inngått utbyggingsavtale fremstår i dette perspektivet som tilfeldig, og lite gjennomtenkt, da realiteten i det underliggende forhold uansett vil være det samme.

I forlengelsen av dette kan det være hensiktsmessig å vise til den nylig avsagte Sunnfjord-dommen, hvor Høyesterett konkluderte at § 17-3 kun regulerer hva en utbyggingsavtale kan inneholde på avtaleinngåelsestidspunktet, og at forhold som inntrer etter avtaleinngåelsen reguleres av de alminnelige avtalerettslige regler og prinsipper.[134] Førstvoterende understreker likevel at de materielle, forvaltningsrettslige skrankene i § 17-3 er av relevans i tolkningen. I relasjon til rekkefølgekravenes gyldighet må dommen tolkes å legge til grunn et skille avhengig av tidspunktet for når ugyldighetsgrunnen oppstod. På tilblivelsestidspunktet knyttes spørsmålet om gyldighet av rekkefølgekravet i utbyggingsavtale opp til en forvaltningsrettslig

[132] Tyrén (2019).
[133] Oslo kommune (2016) s. 69
[134] HR-2021-2364-A (41-47)

vurderingsnorm. Spørsmål om rekkefølgekravets gyldighet ved etterfølgende omstendigheter reguleres derimot av avtalerettslige prinsipper.

Ved parallelle prosesser, vil innholdet i nødvendighetsvurderingen knytte seg til samme tidspunkt, da vedtakstidspunktet for reguleringsplanen og tidspunktet for avtaleinngåelse vil være nært sammenfallende i tid. Dette taler for at de to bestemmelser bør være underlagt samme skjønn. Dommen må forstås slik at i de tilfeller det inngås en utbyggingsavtale med grunnlag i en eldre reguleringsplan, vil det relevante tidspunkt for nødvendighetsvurderingen vil avtaleinngåelsestidspunktet. Dette tilfelle kan likevel ikke begrunne forskjellig prøvingsadgang. Snarere tvert imot, da det nødvendighetsvurderingen skal knytte seg opp til behov utløst av den konkrete utbyggingen, ikke antakelser vedtatt flere år tidligere.

Departementet uttrykker at formålet med å underlegge nødvendighets- og forholdsmessighetsvurderingen i utbyggingsavtaler rettsanvendelsesskjønn er å styrke den rettssikkerheten for den private part.[135] All den tid nødvendighetsvurderingen i § 12-7 nr. 10 er underlagt et diskresjonært skjønn, slik departementet legger opp til, vil likevel effekten være det motsatte. En utbyggingsavtale fordrer frivillighet mellom partene. Kommunen vil etter forslaget ha et incentiv i å unngå bruk av utbyggingsavtaler, da dette vil fjerne deres frie skjønnsutøvelse ved fastsettelse av rekkefølgekrav. Bruk av utbyggingsavtaler vil dermed medføre økt prosessrisiko for kommunen, sammenliknet med en situasjon der rekkefølgekravene kun fastsettes i reguleringsplan. Sagt med andre ord: Hvis kommunen har et ønske om å utnytte utbygger vil de fortsatt kunne gjøre dette ved å nekte inngåelse av utbyggingsavtale, og ensidig fastsette rekkefølgekravene i reguleringsplan. Lovteknisk fremstår dette som en dårlig løsning.

4.2.2 Oppsummering

Spørsmålet om de lovbestemte vilkår i § 12-7 nr. 10 er underlagt et rettsanvendelsesskjønn eller et diskresjonært skjønn ble ikke avklart i Mortensrud-dommen. Likevel, som gjennomgangen viser, er det mest nærliggende å konkludere etter gjeldende rett med at vurderingen er underlagt fritt skjønn. Tilsvarende er spørsmålet som domstolskontrollen med nødvendighetsvurderingen i § 17-3 tredje ledd åpent. Både dommen LB-2019-135154 (Entra) og departementet legger til grunn et rettsanvendelsesskjønn. Dette må antas å være den mest nærliggende konklusjon.

Samtidig er det igangsatt et lovarbeid i Kommunal- og distriktsdepartementet.[136] I hvilken utstrekning departementet vil følge opp forslaget er det for tidlig å si noe om. Likevel må det

[135] KMD (2021) s.159

[136] Tidligere Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD).

kunne antas en lovutvikling i relativt nær fremtid. I denne prosessen kan det ikke utelukkes endringer, og at nødvendighetsvurderingen i begge bestemmelser for fremtiden vil være underlagt rettsanvendelsesskjønn. Dette understreker den praktiske relevans av vurderingene i kapittel 5, uavhengig av gjeldende rett.

Både i Entra-dommen og i høringsnotatet oppstilles et skille av domstolsprøvingen av nødvendighetsvurderingen avhengig av om utbygger har påtatt seg å gjennomføre disse i medhold av utbyggingsavtale eller ikke. Som begrunnet ovenfor fremstår et slikt skille som kunstig og uheldig av hensyn til sammenheng i regelverket. Harmoniseringshensyn som lagt til grunn av flertallet i Mortensrud-dommen underbygger dette. Løsningen må likevel antas å være akseptabel i lys av Grunnloven og menneskerettskonvensjonene, selv om den neppe kan karakteriseres som god.[137] Lovgiver bør likevel kjenne sin besøkelsestid, og avklare spørsmålet om rekkevidden av domstolskontrollen, da det som illustrert ovenfor hersker betydelig usikkerhet om gjeldende rett.

Adgang til domstolsprøving vil være en viktig rettsikkerhetsgaranti. Det er likevel viktig å skille mellom prøvingsadgang og prøvingsintensitet. Selv under et rettsanvendelsesskjønn vil domstolen trolig være tilbakeholden med å prøve de mer planfaglige og politiske vurderinger, da dette faller utenfor den rettslige kjerne av nødvendighetsvurderingen. Også i en situasjon der subsumsjonsskjønnet i nødvendighetsvurderingen etter både § 12-7 nr.10 og § 17-3 tredje ledd kan prøves av domstolene, kan det tenkes ulik prøvingsintensitet avhengig av om det foreligger utbyggingsavtale eller ikke. Prøvingsintensiteten må avgjøres konkret for den konkrete situasjon. I situasjoner tilsvarende Mortensrud-saken, hvor en utbyggingsavtale i praksis ikke vil medføre realitetsendring, da forutsetningen er at utbygger uansett må bekoste samtlige rekkefølgekrav som følger av reguleringsplanen, bør prøvingsintensiteten være lik.

[137] Se 1.3.1

5 Vurdering av rekkefølgekrav i utbyggingsavtaler og reguleringsplaner – typetilfeller

5.1 Innledning og metode

Formålet i det følgende er å gi en operativ og praktisk tilgjengelig vurdering av gyldigheten til konkrete rekkefølgefølgebestemmelser i lys av nødvendighetsvurderingen som oppstilt av flertallet i Mortensrud-dommen.[138] Vurderingen gjøres under en forutsetning av rettsanvendelsesskjønn.[139] I denne forbindelse understrekes at de konkrete rekkefølgekravene videre er ment å tjene som eksempler hvor prøvingsintensiteten, under forutsetningen av rettsanvendelsesskjønn, etter min oppfatning bør være lik uavhengig av utbyggingsavtale. De tre reguleringsplanene under 5.3 er alle initiert av private forslagsstillere.[140] Av hensyn til lesbarhet holdes vurderinger om i hvilken grad domstolen *bør* gå inn vurderingene i 5.2 og 5.3 utenfor.

Mortensrud-dommen oppstiller en rekke vilkår og variabler av relevans ved en nærmere vurdering. Disse kan oppsummeres i følgende punkter:

- Tiltaket må innfris av andre enn kommunen.
- Rekkefølgekravet må dekke et behov som utløses eller forsterkes av utbyggingen, eller avhjelpe ulemper utbyggingen fører til. Eksisterende behov faller utenfor.
- Det må være en relevant og nær sammenheng mellom tiltaket og utbyggingsprosjektet.
- Behovsbegrepet forstås som planfaglige og funksjonelle behov. Se kategorisering under.
- Nødvendighetsvurderingen oppstiller en skranke med hensyn til dimensjonering. Private kan ikke pålegges å finansiere overdimensjonerte anlegg av hensyn til fremtidig utvikling i området.
- Tiltakets plassering innenfor eller utenfor planområdet. Geografisk avstand mellom planområdet og rekkefølgetiltaket vil være et relevant moment i vurderingen. Tilknytningen mellom planområdet og tiltaket vil avta ved økt avstand.
- Det er ikke tilstrekkelig at infrastrukturtiltaket anses som formålstjenlig eller ønskelig.
- Rekkefølgekravet kan ikke begrunnes i fiskale behov.
- I en helhetsvurdering må utbyggingsprosjektet sees i sammenheng med eksisterende bebyggelse og infrastruktur i området.

Standarden som oppstilles av flertallet i Mortensrud-dommen vil i en tenkt glideskala plassere seg imellom ytterpunktene myndighetsmisbrukslæren og rekkefølgekrav som klart er innenfor

[138] Se nærmere i kapittel 3.

[139] Se kapittel 4.

[140] Se nærmere drøftelse under 4.2.

lovens ordlyd og intensjon. Det kan her innvendes at flertallet i Mortensrud-dommen kun prøvde lovforståelsen som lå til grunn for fylkesmannens vedtak av 22. april 2017, og dermed ikke gjorde en faktisk vurdering av om turvei E11 var nødvendig eller ikke. Saken ble, som følge av ugyldighet, henvist fornyet behandling under riktig lovforståelse hos Statsforvalteren. Statsforvalteren i Oslo og Viken fattet 23. desember 2021 vedtak hvor de stadfestet Oslo bystyres opprinnelige vedtak, og dermed konkluderte med at rekkefølgekravet om opprusting av turvei E11 er gyldig.[141]

Basert på gjennomgangen av rettskildene, finnes det hensiktsmessig å kategorisere de ulike tiltakene. Listen er ikke uttømmende.

Kategori 1	**Kategori 2**	**Kategori 3**
Vann og avløp	Gang- og sykkelvei	Skole
Offentlig vei	Lekeplass	Barnehage
Elektrisitet, TV mv.	Turveier	Eldrehjem
Oppvarming, herunder fjernvarme	Idrettsanlegg	
	Rekreasjons- og parkområder	
	Kulturanlegg	

Kategori 1 innbefatter grunnleggende infrastrukturtiltak som er forutsetninger for at området er «byggemodent». Gjeldende offentlig vei til eiendommen og vann- og avløp er dette tiltak som både er refusjonsberettigede og som følger av lov som forutsetninger for byggetillatelse. Det kan derfor sies å være unødvendig å innta disse som rekkefølgebestemmelser i reguleringsplan. Disse tiltakene vil ut ifra en nødvendighetsvurdering sjelden være problematiske. Det klare utgangspunkt er at denne type rekkefølgetiltak vil være godt innenfor rammene av lovverket.[142]

Kategori 2 omhandler andre infrastrukturtiltak. Disse er ikke i lov gitt samme status som tiltakene i kategori 1. Til tross for at denne type tiltak er viktig for å sikre bokvalitet i området, er de ikke avgjørende for områdets «byggemodenhet». Kommunen har som utgangspunkt stor frihet til å fastsette rekkefølgekrav. Det er ingen overordnede føringer som sier at det ikke er greit å pålegge private å finansiere rekkefølgekrav som opplistet i kategori 2. Begrensningen ligger i en konkret nødvendighetsvurdering. Terskelen for ugyldighet må antas å være lavere enn ved kategori 1.

[141] Statsforvalteren i Oslo og Viken (2021)

[142] Se pkt. 3.1.2.3. Overdimensjonerte tiltak innenfor kategori 1 faller utenfor.

Kategori 3 er tiltak private ikke har anledning til å finansiere. Å plassere ansvar for finansiering av denne type lovpålagte oppgaver vil være i strid med lovverket, og således være beheftet med ugyldighet. Det er uavklart hvordan finansiering av denne type formålsbygg uten utbyggingsavtale stiller seg.[143]

I lys av Mortensrud-standarden kan det påstås at tiltak i kategori 2, gjennomført utenfor planområdet, vil være beheftet med mest usikkerhet når det gjelder gyldighet i lys av nødvendighetsvurderingen. Disse kriteriene vil derfor være førende ved utvelgelsen av rekkefølgekrav under. Opplysningene i vurderingene er hentet fra offentlige dokumenter, som reguleringsplaner, utbyggingsavtaler, politiske saksfremlegg mv. Det kan derfor være momenter og nyanser av relevans som ikke kommer frem av vurderingene. Det understrekes at vurderingene er på et rettsområde med betydelig grad av faglig skjønn, og konklusjonene gir derfor ikke uttrykk for noe «fasitsvar».

5.2 Vurdering av rekkefølgebestemmelser inntatt i utbyggingsavtale

5.2.1 Utbyggingsavtale «Gardarheim», Lillestrøm kommune.

Tidligere Fet kommune, nåværende Lillestrøm kommune, inngikk 9. oktober 2017 utbyggingsavtale med Gardertoppen Utvikling AS om utvikling av 51 leiligheter fordelt på fire leilighetsbygg, heretter «Gardarheim».[144]

I reguleringsplanens bestemmelser punkt 7.5 er inntatt følgende rekkefølgebestemmelse som gjengitt nedenfor. I utbyggingsavtalens punkt 5 ble det avklart at utbygger skulle bekoste gjennomføringen av rekkefølgekravet. Fetsund batteri er et fredet artillerianlegg fra 1898-1900. Anlegget er et kulturminne med militærhistorisk verdi,[145] og rekreasjonsområde som grenser til planområdet:

> «7.5. Fetsund batteri skal være istandsatt i samsvar med tiltaksplan godkjent av Fet kommune og Akershus fylkeskommune før det kan gis brukstillatelse for bolig innenfor planområdet.»

[143] Se pkt. 3.2

[144] Lillestrøm kommune (2017)

[145] Riksantikvaren (u.å).

Av saksfremlegget fremgår at istandsetting av selve festningsverket (murer og skyttergraver) inngår i arbeidene som skal gjøres.[146] I tillegg til dette skal grøntområder og gangvei, som beskrevet i reguleringsbestemmelsenes pkt. 7.4 opparbeides av utbygger.

Fetsund batteri er ved oppføringen på listen over fredningsobjekter i forskrift om fredning av forsvarsanlegg mv, å anse som forskriftsfredet med hjemmel i kulturminneloven § 22 a første ledd.[147] Kommunen som eier av anlegget og eiendommen er underlagt lovfestet vedlikeholdsplikt, jf. kulml. § 22 a andre ledd, jf. § 17 første ledd, sml. også byggesaksforskriften § 19-1. Det kan i lys av dette problematiseres om tiltaket rammes av forbudet mot sosial infrastruktur i byggesaksforskriften §18-1, og med det er ugyldig som følge av fiskal begrunnelse.

Grøntområdene i tilknytning til Fetsund batteri beskrives som lite tilgjengelig og tilrettelagt for publikum. Utbyggingen av 51 leiligheter i et område preget av eneboligbebyggelse medfører en relativt stor økning av beboere i nabolaget. Utbyggingen må antas å utløse behov for tilgang til tilrettelagte grøntområder, noe som må kunne legges til grunn som planfaglig nødvendig. Det er sammenheng mellom utbyggingen og behov for opparbeiding av grøntområdene.

Selv om det i praksis vil være uhensiktsmessig å skille mellom opparbeidingen av grøntområdene og istandsettingen av festningsverket, da disse som forutsatt i reguleringsbestemmelsene hører nært sammen, kan neppe utbyggingen sies å utløse et behov for sistnevnte. [148] Behovet for istandsettelse av selve festningsverket eksisterte før utbyggingen, noe tilstandsrapporten fra Forsvarsbygg bekrefter.[149] En argumentasjon om et fremskutt behov for oppgradering som følge av økt ferdsel i området fremstår avledet all den tid området hele tiden har vært tilgjengelig for allmennheten. Kravet til sammenheng mellom utbyggingen og tiltaket er derfor ikke oppfylt. Som fremhevet av flertallet i Mortensrud-dommen er det ikke tilstrekkelig at infrastrukturtiltaket er formålstjenlig eller ønskelig.

I lys av nødvendighetsvurderingen som oppstilt av flertallet i Mortensrud-dommen, er det nærliggende å anta ugyldighet i dette tilfellet.

---

[146] Lillestrøm kommune (2017) s. 11

[147] FOR-2004-05-06-718

[148] Lillestrøm kommune (1986) pkt. 4.

[149] Tilstandsanalyse fra Forsvarsbygg datert 09.11.2015 er omtalt i utbyggingsavtalen pkt.5.

5.2.2 Utbyggingsavtale «Landøyveien 5», Asker kommune

Asker kommunestyre godkjente 14. september 2021 inngåelse av utbyggingsavtale med Landøyveien 5A AS. Reguleringsplanen ble vedtatt i samme møte. Utviklingen gjelder eiendommen gnr./bnr. 39/287.[150]

Reguleringsbestemmelsenes pkt. 3.2 om rekkefølgekrav utenfor planområdet oppstiller følgende:

> «Midlertidig Brukstillatelse/ferdigattest for de nye boligene kan ikke gis før tiltak som styrker friområdet på Holmenskjæret som møteplass for alle aldersgrupper er etablert.»

I utbyggingsavtalen pkt. 6.1 er innholdet i rekkefølgekravet konkretisert, med at dette blant annet innebærer oppføring av baderampe, badstue, grillplass, kajakkstativ mv. Utbygger skal innfri rekkefølgekravet ved å yte et kontantbidrag pålydende 6,6 millioner kroner. Kravet ble inntatt i planforslaget etter den politiske førstegangsbehandling i bygningsrådet i Asker kommune 14. oktober 2019.

Eiendommen ligger på elvesletta ved utløpet av Neselva. Det er ikke eksisterende bebyggelse på eiendommen, og det planlegges bygget inntil 59 boenheter fordelt på tre bygg. Eiendommen grenser til friområdet gnr./bnr. 39/3, hvor også utbygger gjennom reguleringsplanen er forpliktet til å opparbeide kyststi. Eiendommen ligger i etablert område. Med unntak av noe nærings- og offentlig bebyggelse, ligger annen boligbebyggelse på høydedragene rundt planområdet og består av frittliggende småhusbebyggelse.

Rekkefølgekravet innebærer en opprustning av grøntområdene på Holmenskjæret. Avstanden fra planområdet er ca. 950 meter, og ligger på andre siden av bukta inn mot Neselva. Gangavstand er estimert til ca. 12 minutter.

Kommunedirektøren konkluderer i saksfremlegget at rekkefølgekravet er nødvendig. I saksfremlegget er bakgrunnen for rekkefølgetiltaket beskrevet slik:

> «Kommunedelplanen for Holmen er vedtatt og det legges opp til store oppgraderinger og endringer av den tekniske infrastrukturen i området i fremtiden. Dette er imidlertid flere år frem i tid. Sett hen til at infrastrukturen ikke er nærmere regulert og det er langt igjen til infrastrukturen opparbeides, mener kommunedirektøren at det er mer riktig for dette prosjektet å bidra økonomisk til friområdet på Holmenskjæret. Dette er noe de som

[150] Asker kommune (2021A)

flytter inn i prosjektet samt andre beboere i nærområdet vil nyte godt av på kort og lang sikt. Det er også dette det er lagt opp til i reguleringsplanen for Landøyveien 5.» [151]

Utgangspunktet for nødvendighetsvurderingen er at rekkefølgekravet må dekke et behov som utløses eller forsterkes av utbyggingen, eller avhjelpe ulemper utbyggingen fører til. Videre er det krav til en relevant og nær sammenheng mellom tiltaket og utbyggingsprosjektet.

Tilgang på gode rekreasjonsområder er et relevant behov for kommunen å vektlegge ved fastsettelsen av rekkefølgekrav. Holmenskjæret er et populært rekreasjonsområde for området Nesbru/Holmen, som favner bredt. Det er påregnelig at utbyggingen vil medføre til økt ferdsel, og at flere benytter seg av området. Likevel kan det innvendes at utbyggingen grenser til et friområde, hvor utbygger gjennom et annet rekkefølgekrav har forpliktet til å opparbeide kyststi. Dette må antas å dekke behovet for rekreasjonsråder som utløses av den konkrete utbygging. Tiltaket på Holmenskjæret må derfor legges til grunn å dekke behovet for rekreasjonsområder dobbelt opp. Det er videre, basert på plasseringen av kyststien og Holmenskjæret i forhold til utbyggingen, mer naturlig at førstnevnte prioriteres av utbygger. Det kan problematiseres om behovskriteriet er oppfylt hvis rekkefølgekravet om opparbeidelse av kyststien tenkes borte. Uavhengig av dette oppfyller likevel ikke tiltaket på Holmenskjæret etter mitt skjønn kravet om sammenheng Mortensrud-standarden lagt til grunn.

Avstanden mellom turvei E11 og utbyggingen av Bispelua på Mortensrud var om lag 360 meter. I dette tilfellet er avstanden ca. 950 meter, altså nærmere tre ganger lengre. For å komme seg fra utbyggingsområdet til tiltaket må man gå langs Fv. 201, og passere en rekke nærings- og formålsbygg før man når frem. Sammenholdt med avstand er tiltakets funksjon for utbyggingen relevant i bedømmelsen. Holmenskjæret er et eksiterende, opparbeidet grøntområde som beboerne i Landøyveien 5 vil ha tilgang på uavhengig av rekkefølgekravet. Rekkefølgekravet utgjør dermed kun en kvalitetsforbedring av området. Rekkefølgekravets funksjon for utbyggingsområdet må derfor konkluderes med å være begrenset. Dette trekker etter mitt skjønn klart i retning av ugyldighet. Utbyggingens konkrete beliggenhet i forhold til rekkefølgetiltaket, og øvrig bebyggelse, underbygger videre etter mitt skjønn manglende sammenheng mellom planområdet og tiltaket.

Tilblivelsen av rekkefølgetiltaket, sammenholdt med kommunedirektørens begrunnelse trekker også i retning av rekkefølgekravet er pålagt utbygger ut ifra hensiktsmessighetsbetraktninger, som et mer generelt bidrag til lokalsamfunnet.

Med bakgrunn i dette er det grunnlag for å si at rekkefølgekravet ikke er nødvendig, og dermed ugyldig.

---

[151] Asker kommune (2021A) s. 9

5.2.3 Utbyggingsavtale «Gjersrud-Stensrud», Oslo kommune

Oslo kommune og Bane Nor SF inngikk utbyggingsavtale datert 23.03.2017 om utvikling av området Gjersrud Stensrud. Området skal utvikles i to faser. Fase 1 er deponering av masser i forbindelse med etablering av Follobanen. I fase 2 skal det utvikles om lag 10 000 boliger i området. Utbyggingsavtalen gjelder kun fase 1. Bane Nor skal kun deponere masse i området, og ikke bygge boliger. Utviklingsområdet har et areal på i underkant av 4000 dekar. Deponiområdet utgjør ca. 261 dekar av dette. [152]

Reguleringsplanens pkt. 13.3.4 oppsetter følgende rekkefølgebestemmelse:

> «Før det gis rammetillatelse til etablering av massedeponi skal Maurtuparken, P2, være sikret parkmessig opparbeidelse, inkludert turvei, omlagt bekk med sedimenteringsdam og baner for idrett i henhold til spesifikasjoner fastsatt i tilbakeføringsplan.»

Utbyggingsavtalen pkt. 6 fastsetter at Bane Nor skal innfri rekkefølgekravet, gjennom både realytelser og kontantbidrag.

Saken aktualiserer spørsmålet om i hvilken grad næringsutbygginger utløser planfaglige behov, og med det i hvilken utstrekning utbygger/grunneier av næringseiendom kan pålegges å bekoste infrastrukturtiltak i rekkefølgebestemmelser. Denne tematikken skal forsøkes belyses i det følgende. Tilsvarende problemstillinger behandles videre i punktene 5.2.4–5.2.6.

Konkret er spørsmålet om etablering av massedeponiet kan begrunne rekkefølgekrav om opparbeidelse av turvei og idrettsbaner, jf. reguleringsplanens pkt. 13.3.4.

Et rekkefølgekrav må dekke behov som utløses eller forsterkes av den konkrete utvikling av området som planen legger opp til. I dette tilfellet skal området utvikles i to faser. Først skal området benyttes som et massedeponi, som det er regulert til i dag. Deretter, når området er ferdig utfylt, er tanken at området skal omreguleres til boligutbygging.

Deponiet, og reguleringsplanen som utbyggingsavtalen knytter seg til, medfører ingen innflytting eller befolkningsendring i området. Det må antas at driften skaper arbeidsplasser i anleggets levetid. Mange av disse må likevel antas være tilknyttet anleggstrafikk til og fra området. Gode rekreasjonsområder og idrettsanlegg tjener en viktig funksjon for lokalmiljøet og menneskene som bor der. Behovet må likevel kunne legges til grunn som eksisterende, all den tid deponiet ikke medfører innflytting kan den heller ikke utløse et planfaglig behov om tilgang på

[152] Oslo kommune (2017)

rekreasjonsområder og idrettsanlegg. Vilkåret om at rekkefølgekravet må dekke et behov utløst av utbyggingen er dermed ikke oppfylt. Kravet om sammenheng er heller ikke oppfylt. Rekkefølgekravene har ingen funksjon i tilknytning til massedeponiet.

At området er tiltenkt boligutvikling i fase 2, kan ikke tillegges vekt i vurderingen av rekkefølgebestemmelsen for fase 1. Rekkefølgekravet faller dermed, i lys av nødvendighetsvurderingen, etter mitt skjønn utenfor hva som gyldig kan fastsettes.

5.2.4 Utbyggingsavtale «Breivollveien 25», Oslo kommune

Utbyggingsavtalen datert 3. august 2020 er inngått mellom Breivollveien 25C AS og Oslo kommune. Eiendommen er regulert næringsformål, og reguleringsplanen åpner for bygging av ca. 6000 minilager.[153]

Det er inntatt krav i reguleringsplanen § 13 om opparbeidelse av naturområde og hovedturvei langs østsiden av Alna sør og vest for eiendommen. Turveien ligger utenfor planområdet. Utbygger er etter utbyggingsavtalens pkt. 7 flg. forpliktet til å opparbeide tiltaket som en realytelse.

Problemstillingen knytter seg til hvilke infrastrukturbehov som utløses av næringsutvikling. Konkret er spørsmålet om etablering av 6000 minilager på eiendommen Breivollveien 25C utløser behov for etablering av grøntområde og turvei.

Nødvendighetsvurderingen innebærer at rekkefølgekravet må dekke behov som utløses eller forsterkes av utbyggingen, eller avhjelpe ulemper utbyggingen fører til. Sentralt i sammenheng til næringsutviklingene er spørsmålet om hvem rekkefølgekravet skal hensynta. Etablering av minilager medfører ingen befolkningsendring i området. Konseptet innebærer en selvbetjent løsning. Det vil derfor ikke være faste ansatte i tilknytning til bygget. Leietakerne må antas å reise til og fra området med bil, da formålet er å lagre eller hente ting i bygget. Bygget ligger i et område med mye annen næringsvirksomhet, rett opptil E6. Det kan derfor innvendes at ingen som benytter bygget utløser eller forsterker behov for turvei og grøntområder.

Det kan anføres at rekkefølgekravet avhjelper ulempene for området som følge av en bilbasert næringsutvikling. Økt trafikk gir en ulempe, som kan avhjelpes med grønne rekreasjonsområder. Samtidig skjer utbyggingen i et allerede etablert næringsområde, som i stor grad er bilbasert. Sammenholdt med nærheten til E6, kan man innvende at den eventuelle økning

[153] Oslo kommune (2020A)

utbyggingen medfører, relativt sett er såpass liten sammenliknet med den eksisterende trafikkbelastning i området at den eventuelle veksten ikke er utgjør en merkbar ulempe.

Næringsutviklinger reiser spørsmål tilknyttet vektingen mellom samfunnsinteressen og den konkrete utbyggerinteressen når det gjelder privat finansiering av rekkefølgekrav i kategori 2. På den ene siden, ut ifra generelle rimelighetsbetraktninger, fremstår det lite rimelig at næringsutvikling i en rekke tilfelle skal være fritatt bidrag for å ivareta velferdsbehov i området, herunder estetiske behov, på lik linje med annen bebyggelse. På den annen side kan det, også basert på generelle rimelighetsbetraktninger, innvendes at utviklere av næringseiendom ikke bør pålegges utgifter til infrastrukturtiltak utbyggingen ikke utløser behov for. Sistnevnte synspunkt må legges til grunn som uttrykk for gjeldende rett. Begrepet næringseiendom er likevel, som illustrert i fremstillingen ingen ensartet kategori. Behovene må vurderes konkret. Også i denne forbindelse kan det være naturlig å oppstille vurderingen i en glideskala, der den befolkningsendringen som næringsutviklingen utløser for området fremstår som det relevante kriterium for vurdering.

I lys av Mortensruds-standarden kan derfor ikke rekkefølgekravet etter mitt skjønn anses gyldig.

5.2.5 Utbyggingsavtale «Oslo Plaza», Oslo kommune

Utbyggingsavtalen er inngått mellom Oslo kommune og Wenaas Plaza Hotel AS. Planområdet for reguleringsplanen er gnr./bnr. 208/885 og deler av 208/881, 230/411 og 999/1.[154] Hovedhensikten med reguleringsplanen som ligger til grunn for utbyggingsavtalen er å utvide hotellkapasiteten til Oslo Plaza. Det planlegges for et nybygg over Sonja Henie-salen. Hotellkapasiteten vil etter planen utvides med 222 rom.[155]

Utbygger har gjennom utbyggingsavtalen blant annet forpliktet seg til å innfri følgende rekkefølgebestemmelse som et kontantbidrag til Oslo kommune tilsvarende 1 564,- pr. m^2 BRA. Vaterlandsparken ligger delvis innenfor planområdet.

> «Før igangsettingstillatelse gis for hotellet skal oppgradering av Vaterlandsparken (gnr. 208 bnr. 83 0g del av bnr. 881) til høy kvalitet indre by standard være sikret.»

[154] Oslo kommune (2020B)

[155] Hotell & Restaurantmagasinet (2019)

Igjen er det spørsmål om hvilke infrastrukturbehov som utløses av en næringsutvikling. Konkret er spørsmålet om hotellutvidelsen av Oslo Plaza utløser behov for opparbeidelse av Vaterlandsparken.

Formålet med reguleringsplanen er hotellutvidelse. Etter utbyggingen vil hotellet være Norges største, med over 900 rom.[156] I motsetning til andre typiske næringsbygg medfører en hotellutbyggelse økt ferdsel og befolkningskonsentrasjon i området. Kapasitetsutvidelsen på Plaza medfører en større befolkningspåvirkning på området enn mange typiske boligutbyggingsprosjekt. At mennesker som regel kun overnatter for en kortere periode avskjærer ikke at de har behov for tilgang til rekreasjonsområder. Av hensyn til nødvendighetsvurderingen må en hotellutbygging kunne argumenteres for å utløse i stor grad sammenfallende planfaglige behov som en boligutbygging. Det kan likevel ikke utelukkes enkelte forskjeller i relasjon til tiltakene i kategori 2, ettersom det kan argumenteres at mennesker har større planfaglige behov der de bor permanent sammenliknet med et hotell. Rekreasjonsområder bør likevel etter mitt skjønn behandles likt. Parken ligger i umiddelbar nærhet til hotellet. Kravet til sammenheng mellom utbyggingsområdet og tiltaket må derfor legges til grunn som oppfylt.

Spørsmålet om i hvilket omfang utbygger kan pålegges finansiering av rekreasjonsområder vil likevel kunne variere avhengig av om det er tale om en boligutbygging eller hotellutbygging. Dette er spørsmål om proporsjonalitet, som faller utenfor denne fremstillingen. Kontantbidraget fra utbygger fullfinansierer ikke oppgraderingen av Vaterlandsparken.

I lys av nødvendighetsvurderingen må rekkefølgekravet etter mitt skjønn anses gyldig.

5.2.6 Utbyggingsavtale «LHL-sykehuset», Ullensaker kommune

Ullensaker kommune og Gardermoen Campus Utvikling AS inngikk våren 2017 en utbyggingsavtale for området LHL-sykehus. Planområdet er ca. 106 dekar. På området er det planlagt for sykehus, svømmehall, helsehus eller annen helserelatert privat tjenesteyting. Planområdet grenser i sør mot Nordbytjernet landskapsvernområde.[157]

Utbygger har gjennom utbyggingsavtalen forpliktet seg til å bekoste opprustning av områdene rundt Nordbytjernet. Reguleringsbestemmelsene § 3 pkt. 14 og 15 setter følgende rekkefølgekrav før det kan gis midlertidig brukstillatelse:

---

[156] l.c.

[157] Ullensaker kommune (2017)

> «Før det gis midlertidig brukstillatelse for ny bebyggelse innenfor planområdet skal opprusting av tursti til og rundt Nordbytjernet være opparbeidet iht. godkjent plan.»
>
> «Før det gis midlertidig brukstillatelse for ny bebyggelse innenfor planområdet skal en utendørs treningspark ved Nordbytjernet være opparbeidet iht. godkjent plan.».

LHL-sykehuset driver spesialisert rehabilitering av pasienter innen hjerte, lunge og kreft.[158] Sykehuset med tilhørende anlegg eies Landsforeningen for hjerte- og lungesyke, som er en ideell medlemsbasert pasientorganisasjon.

Spørsmålet er om utbyggingen av LHL-sykehuset utløser behov for opparbeidelse av tursti og treningspark ved Nordbytjernet.

Behovsvurderingen knytter seg til planfaglige og funksjonelle behov.[159] Det kan problematiseres om et sykehus spesialisert på hjerte, lunge og kreftsykdom utløser særegne funksjonelle behov av hensyn til pasientsegmentet. I lys av behovsbegrepet i relasjon til rekkefølgebestemmelser, og kravet til sammenheng mellom utbyggingen og rekkefølgekravets funksjon, må det likevel legges til grunn at denne type hensiktsmessighetsbetraktninger basert på medisinske vurderinger ikke kan vektlegges av kommunen ved fastsettelsen av rekkefølgekrav. Sagt på en enklere måte kan ikke kommunen vektlegge at pasientgruppen som benytter sykehusområdet har medisinske behov som tilsier en økt kvalitet på grøntområdene sammenliknet med øvrig befolkning.

Det er påregnelig at utbyggingen vil medføre til økt ferdsel, og at flere benytter seg av området. I forhold til eksisterende ferdsel, må innvirkningen likevel antas å være liten basert på at det allerede ligger en rekke boliger i områdene rundt tjernet. Avstanden fra LHL-sykehuset til enden av Nordbytjernet er om lag 700 meter i luftlinje. For å komme til fra planområdet til rekreasjonsområdet må man krysse Fv.174, som er en sterkt trafikkert vei. Sammenliknet med Mortensrud-saken er avstanden dobbelt så stor.[160] Rundt Nordbytjernet er det ca. 2,4 km. Områdene rundt Nordbytjernet var allerede et etablert rekreasjonsområde. Utbyggers bidrag må legges til grunn som tiltak for å heve kvaliteten. Det er vanskelig å se hvordan utbyggingen av LHL-sykehuset har utløst behovene som ivaretas i rekkefølgekravene. Tiltakets funksjon opp mot utbyggingen må legges til grunn å være begrenset. Sett i lys av avstanden mellom planområdet og tiltaket, og øvrig omkringliggende boligbebyggelse tatt i betraktning, kan neppe utbyggingen

---

[158] Ahus (2020)

[159] Se pkt. 3.1.2.2

[160] Avstanden på 360 meter i Mortensrud-saken er faktisk gangavstand, og ikke avstand i luftlinje. I faktisk gangavstand må avstanden mellom LHL-sykehuset og Nordbytjernet antas å være lenger enn 700 meter.

av LHL-sykehuset antas å ha utløst behovene som ivaretas av rekkefølgekravene. At rekkefølgekravet er hensiktsmessig og vil være et løft som hele området, noe personer tilknyttet LHL-sykehuset også vil ha glede av, er ikke tvilsomt. At det ut ifra generelle rimelighetsbetraktninger kan argumenteres for at en så stor utbygging som dette bør bidra til løfte lokalmiljøet er forståelig. Det er likevel ikke tilstrekkelig for å konstatere at nødvendighetsvilkåret er oppfylt.

Det kan etter mitt skjønn argumenteres for ugyldighet i dette tilfellet.

5.3 Reguleringsplaner

5.3.1 Reguleringsplan «Åmotåsen», Asker kommune

Asker kommunestyre vedtok reguleringsplan for Åmotåsen i Heggedal 2.februar 2021.[161] Reguleringsplanen ble fremmet som et privat reguleringsforslag av Beliggenhet Holding AS. Det er foreligger ikke utbyggingsavtale mellom kommunen og utbygger. Planen åpner for konsentrert boligbebyggelse av inntil 159 boliger i feltene BK1 og BK2. Prosjektet inngår i Asker kommunes boligpolitiske strategi, og det legges derfor opp til at 40% av boligene skal øremerkes førstegangsetablerere, og selges til redusert pris til denne gruppen sammenliknet med markedspris.

Av reguleringsbestemmelsenes pkt. 2.1.9 fremgår følgende rekkefølgekrav:

> «Før ferdigattest/brukstillatelse gis for boligene i delfelt BK 1 og BK2 skal bilpoolorning jfr. pkt.3.4.2 og 3.4.4 være etablert. BK3 kan evt. tilknyttes ordningen senere.»

En bilpoolordning innebærer at en og samme bil deles av flere brukere. Dette er et urbant fenomen, som har vært i sterk vekst i europeiske storbyer de siste årene.[162] Formålet med ordningen er bedre ressursutnyttelse, reduserte klimagassutslipp og mindre press på arealressurser.[163] Kommunedirektøren begrunner rekkefølgekravet med henvisning til FNs bærekraftmål, og at tiltaket er forventet å redusere privatbilbruk, og dermed ha en positiv klima- og miljøeffekt.[164] Det er forutsatt at utbygger gjennom avtaler, vedtekter og tinglysning av heftelser sikrer at bilpoolordningen blir finansiert og opprettholdt av beboerne i planområdet med en bindingstid på fem år.

---

[161] Asker kommune (2021B)
[162] Deloitte (2017).
[163] Framtiden i våre hender (2020).
[164] Asker kommune (2021B) s. 5

Plan- og bygningsloven § 12-7 gir en uttømmende opplisting over hvilke bestemmelser som kan fastsettes i reguleringsplan. Reguleringsbestemmelser som ikke har hjemmel i ett av de 14 punktene må som hovedregel anses ugyldige. Det forutsettes i det videre at en bilpoolordning er et «trafikkregulerende tiltak», jf. § 12-7 nr. 7, og dermed anses som et «tiltak» etter plan- og bygningsloven, jf. § 1-6 (1) siste punktum. Kommunen kan derfor nekte brukstillatelse/ferdigattest før ordningen er etablert, jf. § 21-10 (1). Det understrekes at konklusjonen forutsetningen bygger på ikke er gitt, og at det kan argumenteres for motsatt resultat. Dette faller likevel på siden av oppgaven.

Spørsmålet er rekkefølgekravet om bilpoolordning er gyldig i lys av nødvendighetskravet.

Nødvendighetsvurderingens utgangspunkt er behovsbegrepet. Rekkefølgekravet må dekke et behov som utløses eller forsterkes av utbyggingen, eller avhjelpe en ulempe utbyggingen medfører.

Utbygging av et nytt boligområde medfører økt mobilitet i området, hvor den enkeltes behov kan dekkes ved bruk av bil, kollektiv, sykkel, gange eller moderne mikromobilitetsløsninger mv. Det er derfor klart at utbyggingen utløser et mobilitetsbehov som blant annet kan dekkes ved å etablere en bilpoolordning. Ordningen må videre antas å redusere privatbilbruken i området, som bidrar til å avhjelpe omfanget av ulempene som kommer ved økt trafikk. Dette til fordel både for beboerne i Åmotåsen og øvrig bebyggelse. Som ordlyden i § 12-7 nr. 7 gir uttrykk for er det legitimt å hensynta trafikkregulerende tiltak i reguleringsplan. Dette trekker klart i retning av rekkefølgekravet må anses nødvendig.

Ordningen er videre et bidrag til overordnede bærekraftmålsetninger ved at den representerer en positiv miljø- og klimaeffekt. Pbl. § 3-1 (1) bokstav g presiserer at reguleringsplaner innenfor rammen av § 1-1, skal ta «klimahensyn». Som understreket i punkt 3.1.2.2 må denne type betraktninger kunne vektlegges i nødvendighetsvurderingen. Egenvekten av overordnede bærekraftmålsetninger må videre antas å være økende i lys av nødvendighetsvurderingens dynamiske karakter. En bilpoolordning må legges til grunn å bidra til reduserte klimagassutslipp. På denne bakgrunn kan det argumenteres for rekkefølgekravets nødvendighet.

Rekkefølgekravet bør, etter mitt skjønn, anses gyldig i lys av Mortensrud-standarden.

Asker kommune har inntatt bestemmelse om etablering av bilpoolordning i en rekke utbyggingsavtaler.[165] Dette underbygger videre poenget om lik prøvingsadgang og prøvingsintensitet, uavhengig av om det foreligger utbyggingsavtale eller ikke.

[165] Se bl.a. Asker kommune (2018/2019).

5.3.2 Reguleringsplan Professor Kohts vei 77-87», Bærum kommune

Gjeldende reguleringsplan for Professor Kohts vei 77-87 ble vedtatt av Bærum kommunestyre 27.oktober 2021. Planen åpner for etablering av ca. 155 boenheter. Prosjektet er et transformasjonsprosjekt der et eksisterende næringsområde omreguleres til boligformål.[166]

Planen oppstiller følgende rekkefølgebestemmelse i § 25.5:

> «Før bebyggelse i siste byggetrinn skal tas i bruk skal kulturminnene «Lilleholtet» være istandsatt.»

«Lilleholtet» er et bygg fra første halvdel av 1800-tallet. Fylkeskommunen legger til grunn at bygget og kulturmiljøet i tilknytning til dette har høy bevaringsverdi. I reguleringsbestemmelsene fremgår at «Lilleholtet» fremover skal brukes som felleslokale for beboerne innenfor planområdet og/eller utadrettet virksomhet som bevertning, service eller annen strøkstjenende virksomhet. Det forutsettes i saksframlegget at utbygger skal bekoste gjennomføringen av rekkefølgekravet. Spørsmålet er om opprusting av kulturminnet «Lilleholtet» er nødvendig for gjennomføring av planvedtaket.

Et rekkefølgekrav må dekke behov som utløses eller forsterkes av den konkrete utvikling av området som planen legger opp til. Istandsettingen av kulturminnet skal gjøres med den hensikt at lokale skal tjene som felleslokale, bevertning eller lignende. Kulturminnet «Lilleholtet» ligger i dette tilfellet innenfor planområdet, og planen legger opp til at bygget skal tjene en funksjon for den nye bebyggelsen. Dette er en sentral forskjell fra rekkefølgekravet om opprusting av kulturminnet Fetsund batteri som vurdert i pkt. 5.2.1, hvor kulturminnet som sådan ikke tjener noen funksjon for utbyggingen. I relasjon til opprusting av «Lilleholtet» kan det innvendes at behovet for opprusting var et eksisterende behov forut for utbyggingen, og dermed ikke har blitt utløst av den nye utbyggingen. Likevel tillegges bygget og hageområdet rundt nye funksjoner i tilknytning til utbyggingen. Det skal vernes og bevares, men samtidig gjøres tilgjengelig for beboerne i planområdet på en ny måte. På denne måten må det legges til grunn at istandsettingen av «Lilleholtet» dekker behov utløst av utbyggingen, og at det er tilstrekkelig sammenheng mellom disse.

Krav av opprusting av kulturminner i rekkefølgekrav kan reise en rekke spørsmål tilknyttet gyldigheten. Denne reguleringsplanen er et godt eksempel på et samspill mellom den nye boligutbyggingen og eksisterende kulturminner. Ved å tillegge kulturminnet en funksjon i forhold

[166] Bærum kommune (2021A)

til den nye bebyggelsen, kan det aksepteres innfrielse av rekkefølgekrav om opprusting og istandsettelse av private aktører.

Rekkefølgekravet bør etter min oppfatning anses gyldig.

5.3.3 Reguleringsplan «Skytterdalen 2-4», Bærum kommune

Bærum kommunestyre vedtok reguleringsplanen 2. september 2020. Forslagsstiller er Bonava Oslo AS. Planen legger opp til oppføring av ca. 70 boenheter. [167]

Reguleringsbestemmelsenes §12.2 gir følgende rekkefølgekrav:

> «Før det gis rammetillatelse til bygging av boliger skal broen mellom Leif Larsens vei og Kjørboparken være sikret.»

Gangbroen ligger utenfor planområdet. Avstanden fra planområdet til broen er omkring 50 meter i luftlinje. Broen skal bygges over Sandvikselva fra Leif Larsens vei og over til Kjørboparken (BI-parken). Gangavstanden fra planområdet til parken er uten broen ca. 400 meter. Ved bygging av broen blir gangavstanden til parkområdet mer enn halvert. Både saksframlegg og forslagsstillers planbeskrivelse må forstås dithen at utbygger skal finansiere gangbroen. Dette forutsettes i det videre.

Spørsmålet er om utbyggingen av Skytterdalen 2-4 utløser behov for etablering av gangbroen fra Leif Larsens vei til Kjørboparken.

At en boligutbygging utløser planfaglig behov for tilgang på gode grøntområder er som tidligere konkludert lite tvilsomt. Å pålegge infrastrukturtiltak som ivaretar dette behovet må derfor som utgangspunkt aksepteres som nødvendig. Problemstillingen i denne saken er om behovet allerede er ivaretatt av den eksisterende gangbroen fra Brynsveien til parkområdet, som i gangavstanden ligger ca. 400 meter fra utbyggingsområdet. I så fall vil etableringen av den nye gangbroen ikke kunne anses nødvendig for gjennomføring av planvedtaket.

Det kan argumenteres for begge løsninger. På den ene siden kan det argumenteres for at behovet allerede er ivaretatt ved at den eksisterende broen ligger i gangavstand til planområdet. I Bærum kommunes retningslinjer til arealdelen av gjeldende kommuneplan fremgår at kravene til MUA kan reduseres dersom det er gangavstand fra utbyggingsområdet, definert som 400-600 meter,

[167] Bærum kommune (2020)

til park eller friområde.[168] Begrunnelsen for dette er at behovet for tilgang til grøntområder i slike tilfeller anses ivaretatt. Kjørboparken ligger i avstand innenfor kommunens egen standard for når MUA kan reduseres.[169] Det må kunne tjene som argument om at den nye broen, kommunens egen standard lagt til grunn, ikke kan anses nødvendig da behovet allerede er tilstrekkelig ivaretatt. At den nye broen vil være en kvalitetsforbedring, ved at avstanden reduseres og tilgjengeligheten økes, kan ikke i seg selv kvalifisere til at tiltaket er nødvendig. Det er ikke tilstrekkelig at infrastrukturtiltaket anses som formålstjenlig eller ønskelig.

På den annen side kan det argumenteres for at tiltakets funksjon for planområdet vil være stor. Den korte avstanden til den planlagte broen må antas å tilgjengeliggjøre friområdet i større grad for den planlagte bebyggelsen. God tilgang på friområdene i Kjørboparken trekkes videre frem i planbeskrivelsen som viktig tiltak for å ivareta høy bokvalitet i området, og den reduserte avstanden forstås å øke kvaliteten på bebyggelsen. I dette konkrete planforslaget, som er vurderingstema i ordlyden, kan det argumenteres for at gangbroen vil være nødvendig for gjennomføringen. Etter mitt skjønn må dette tillegges avgjørende vekt i dette tilfellet.

Rekkefølgekravet bør etter min oppfatning anses gyldig.

[168] Bærum kommune (2018) s. 18

[169] MUA er en forkortelse for minste uteoppholdsareal.

6 Oppsummerende betraktninger

I forbindelse med denne oppgaven er det gjennomgått 144 utbyggingsavtaler med underliggende reguleringsbestemmelser. I tillegg til dette er det gjennomgått nærmere 50 gjeldende reguleringsplaner fra det samme utvalg av kommuner, hvor det ikke inngått utbyggingsavtale i forbindelse med gjennomføring av planen. Majoriteten av disse reguleringsplanene er initiert av private parter. Formålet med gjennomgangen har vært å finne eksempler på rekkefølgekrav som er tvilsomme i lys av Mortensrud-standarden. Dette illustrerer likevel kun en liten del av et større bilde. Hovedinntrykket etter gjennomgangen kan oppsummeres i tre punkter:

For det første er det relativt ulik praksis mellom kommunene for i hvilke tilfeller de benytter utbyggingsavtale. Forskjellen i antall inngåtte utbyggingsavtaler i kommunene Bærum og Drammen i perioden 01.01.2017 – 31.12.2021 kan tjene som eksempel. Dette er to av landets største kommuner, med over 100 000 innbyggere. Begge ligger sentralt plassert på Østlandet, og det er stor byggeaktivitet i begge kommuner.[170] Likevel har Drammen inngått over seks ganger så mange utbyggingsavtaler i perioden som Bærum. Gjennomgangen viser at dette handler om ulik praksis i tilnærmingen til utbyggingsprosjekter i de to kommunene, snarere enn prosjektene i seg selv. Inntrykket er at Bærum de siste årene har forbeholdt bruken av utbyggingsavtaler til større utbyggings- og transformasjonsprosjekter, mens Drammen benytter utbyggingsavtale også ved mindre prosjekter. Forskjellen i relasjon til rekkefølgekravene knytter seg i første rekke til spørsmålet om prøvingsadgang.[171] Ved et premiss om nødvendighetsvilkårene i §§ 12-7 nr.10 og 17-3 tredje ledd er underlagt forskjellig skjønn, vil den praktiske konsekvensen være at tilgangen til domstolsprøving av nødvendighetsvilkåret avhenger av kommunens egen policy for bruk av utbyggingsavtaler. Et slikt skarpt skille fremstår i lys av gjennomgangen både tilfeldig og betenkelig.

For det andre viser gjennomgangen at de aller fleste rekkefølgebestemmelser er uproblematiske i relasjon til nødvendighetsvurderingen. Illustrerende er at et gjennomgående tema i utbyggingsavtalene er knyttet til finansiering av fortau/gang- og sykkelvei.[172] Med noen unntak, må opparbeidelse av fortau/gang- og sykkelvei anses som nødvendig i lys av Mortensrud-standarden. Problemstillingen i praksis knytter seg til i hvilket omfang og utstrekning en privat part kan pålegges å finansiere denne type tiltak. Dette er det tredje poenget. I praksis skaper spørsmålet om forholdsmessighet større utfordringer enn nødvendighetsvilkåret.

---

[170] Byggfakta (2022)

[171] Se kapittel 4.

[172] Ca. 85% av de gjennomgåtte utbyggingsavtalene inneholder formuleringer knyttet til opparbeidelse av fortau/gang- og sykkelvei.

Som førstvoterende i Mortensrud-dommen påpeker inneholder § 17-3 tredje ledd, i motsetning til § 12-7 nr.10, en forholdsmessighetsbegrensning. Som utgangspunkt er det dermed ikke sammenfall i adgangen til å stille krav om infrastrukturtiltak i §§ 12-7 nr. 10 og 17-3 tredje ledd. Rekkevidden av forholdsmessighetsbegrensningen er likevel ikke behandlet av Høyesterett. Derfor er verken spørsmålet om den isolerte rekkevidden av forholdsmessighetsbegrensningen i § 17-3 tredje ledd, eller spørsmålet om hvilken eventuell overføringsverdi forholdsmessighetsbegrensningen har i forståelsen av § 12-7 nr. 10 avklart. Som tidligere argumentert for kan det ikke utelukkes at Høyesterett ut ifra de samme harmoniseringshensyn som lagt til grunn i forståelsen av nødvendighetsvilkåret, vil innfortolke en forholdsmessighetsbegrensning i § 12-7 nr.10 i enkelte tilfeller.[173] Samtidig kan det, i et snevrere perspektiv, argumenteres for at nødvendighetsvilkåret i § 12-7 nr.10 allerede oppstiller en selvstendig forholdsmessighetsbegrensning. Forbudet mot overdimensjonerte tiltak, sammenholdt med kravet til saklig sammenheng mellom planområdet og tiltaket, vil i praksis kunne fungere som en forholdsmessighetsbegrensning med tanke på i hvilket omfang utbygger kan pålegges å finansiere f.eks. fortau/gang- og sykkelvei. Likevel må begrensningen i § 17-3 tredje ledd antas å ha et bredere virkeområde, da også nødvendige, men uforholdsmessig kostnadskrevende tiltak vil bli fanget opp.

Høyesterett ga gjennom Mortensrud-dommen viktige avklaringer om gyldigheten av rekkefølgekrav i lys av nødvendighetsvurderingen. Avklaringene har implikasjoner for både utbyggere og norske kommuner. Likevel er det fortsatt en rekke uavklarte spørsmål tilknyttet fastsettelsen av rekkefølgekrav. Forholdene ligger med det til rette for en betydelig rettsutvikling også i årene som kommer.

[173] Se pkt. 1.3.1 hvor problemstillingen er drøftet i lys av EMK P1-1, og pkt. 4.2 hvor det argumenteres for en sammenfallende domstolsprøving av nødvendighetsvurderingen, i de tilfeller en utbyggingsavtale vil være uten reell betydning i relasjon til finansiering av rekkefølgekrav. I slike tilfelle kan det også argumenteres for at forholdsmessighetsbegrensningen bør være lik.

Kildeliste

Litteratur

Alvik (2021) — Alvik, Ivar. Artikkel «Vernet av økonomiske rettigheter mot regulering under Grl. §§ 97 og 105 og EMK P1-1». Publisert i *Tidsskrift for Rettsvitenskap.* Vol. 134, 2-3/2021, s. 97-1644. DOI: https://doi.org/10.18261/issn.1504-3096-2021-02-03-01

Andenæs (2009) — Andenæs, Mads Henry. «Rettskildelære». 2.utgave. Oslo (2009).

Bernt/Rasmussen (2010) — Bernt, Han Fridhjof og Rasmussen, Ørnulf. «Frihagens forvaltningsrett» Bind 1, 2.utgave. Bergen: Fagbokforlaget (2010).

Bernt (2016) — Bernt, Jan Fridthjof. «Rammene for rettslig prøving av forvaltningens avgjørelser – fra fritt skjønn til pragmatiske vurderinger?». *Jussens venner* vol. 51, Utg.6. s. 324-342 Publisert 20.desember 2016 https://doi-org.ezproxy.uio.no/10.18261/issn.1504-3126-2016-06-02

Boe (2004) — Boe, Erik Magnus. Artikkel «Lovregulering av utbyggingsavtaler – to konkurrerende lovforslag». Publisert i *Lov og Rett* nr. 9 (2004) s. 515-531. DOI: https://doi-org.ezproxy.uio.no/10.18261/ISSN1504-3061-2004-09-02

Boe (2018) — Boe, Erik Magnus. «Forsvarlig forvaltning». Oslo: Universitetsforlaget (2018).

Børrud, Røsnes (2016) — Børrud, Elin og Røsnes, August. «Prosjektbasert byutvikling». Bergen: Fagbokforlaget (2016)

Engelsrud, Jahren, Sletnes (2020) — Engelsrud, Gerd, Jahren, Gunnar og Sletnes, Ingun. «Kommunalrett – oppgaver, organisering og kontroll». 2.utgave. Oslo: Cappelen Damm Akademisk (2020).

Fleischer (1992) — Fleischer, Carl August. «Plan- og bygningsretten». Oslo: Universitetsforlaget (1992).

Frihagen (1989) — Frihagen, Arvid. «Plan- og bygningsloven». Kommentarutgave, bind III. Oslo: Forlaget A. Frihagen A/S (1989).

Graver (2019) — Graver, Hans Petter. «Alminnelig forvaltningsrett» 5.utgave. Oslo: Universitetsforlaget (2019).

Hanssen mfl. (2015) — Hanssen, Gro Sandkjær mfl. «Hvorfor studere den kompakte byen?» I *Kompakt byutvikling – muligheter og utfordringer*. Hanssen, Hofstad og Saglie red., Oslo: Universitetsforlaget (2016).

Høgberg (2019) — Høgberg, Alf Petter. «Domstolspraksis som rettskildefaktor». I *Juridisk metode og tenkemåte.* Høgberg og Øyrehagen Sunde red., Oslo: Universitetsforlaget (2019).

Innjord (2010) — Innjord, Frode (red.). «Plan- og bygningsloven med kommentarer». Bind 1 – plandelen. Oslo: Gyldendal akademisk (2010).

Moen (2019) — Moen, Olav Haugen. «Forvaltningsskjønn og domstolskontroll». Oslo: Gyldendal (2019).

Pedersen mfl. (2018A) — Pedersen, Odd Jarl mfl. «Plan- og bygningsrett» 3.utgave. Del I Oslo: Universitetsforlaget (2018).

Pedersen mfl. (2018B) — Pedersen, Odd Jarl mfl. «Plan- og bygningsrett» 3.utgave. Del II. Oslo: Universitetsforlaget (2018).

Schulze/Ditlefsen (1973) — Schulze, Ernst og Ditlefsen, Johan Langfeldt. «Bygningsloven og byggeforskriftene i praksis». Del III: Kommentar til bygningsloven av 18.juni 1965. Oslo: Johan Grundt Tanum forlag (1973).

Skoghøy (2017) — Skoghøy, Jens Edvin. «Tvisteløsning» 3.utgave. Oslo: Universitetsforlaget (2017).

Smith (2020) Smith, Eivind. «Prøvingsretten omsider grunnlovfestet». *Jussens venner* vol.55, Utg.6 s. 325-342. Publisert 15.desember 2020. https://www.idunn.no/doi/10.18261/issn.1504-3126-2020-06-01

Solheim (2010) Solheim, Stig H. «Eiendomsbegrepet i Den europeiske menneskerettskonvensjon». Oslo: Cappelen Akademisk forlag (2010)

Tyrén (2019) Tyrén, Carl Wilhelm. «Plan- og bygningsloven». Kommentarutgave. Bekreftet à jour per 1.juli 2021. (Hentet fra Juridika). Lovkommentar § 17-4.

Winge (2013) Winge, Nikolai K. «Kampen om arealene – rettslige styringsmidler for en helhetlig utmarksforvaltning». Oslo: Universitetsforlaget (2013).

Norske rettskilder

Lover og forskrifter

1814 Kongeriket Norges Grunnlov 17.mai 1814.

1924 Lov 22. februar 1924 nr. 2 Lov om bygningsvesenet. *Opphevet.*

1965 Lov 18. juni 1965 nr. 7 Bygningslov. *Opphevet.*

1967 Lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

1978 Lov av 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner. (kulturminneloven).

1979 Lov av 8. juni 1979 nr. 48 om endringer av Lov 18.juni 1965 nr. 7

1981	Lov 5. juni 1981 nr. 49 om lokal og regional planlegging. (Planleggingsloven). *Opphevet.*
1982	Lov om opphevelse av lov 5. juni 1981 nr. 49 om lokal og regional planlegging. (Planleggingsloven)
1985	Lov 14. juni 1985 nr. 77 Plan og bygningslov. *Opphevet*
1999	Lov 21. mai nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven). Korttittel mrl.
2008	Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven). Korttittel pbl.
2018	Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner. (Kommuneloven)
2004	Forskrift 6. mai 2004 nr. 718 om fredning av bygninger og anlegg i Landsverneplan for Forsvaret.
2010	Forskrift 26. mars 2010 nr. 488 om byggesak (byggesaksforskriften).

Forarbeider

NOU 1977:1	Ny planleggingslov
NOU 1983:15	Planlov
NOU 2003:14	«Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II.» Planlovutvalgets utredning med lovforslag.
NOU 2003:24	«Mer effektiv bygningslovgivning». Grunnprinsipper og veivalg. Utbyggingsavtaler. Bygningslovutvalgets første delutredning.
NOU 2005:12	«Mer effektiv bygningslovgivning II.» Bygningslovutvalgets andre delutredning med lovforslag.

NOU 2020:11	«Den tredje statsmakt – domstolene i endring». Utredning fra Domstolkommisjonen oppnevnt ved kongelig resolusjon 11.august 2017.
Ot.prp.nr.1 (1964-1965)	Om ny bygningslov
Ot.prp.nr.62 (1978-1979)	Om lov om endring i bygningsloven av 18.juni 1965 nr. 7.
Ot.prp.nr.50 (1982-1983)	Om lov om erstatning ved ekspropriasjon av fast eiendom.
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) (plandelen).
Innst.O.nr.73 (2004-2005)	Innstilling fra kommunalkomiteen 6.april 2005 om lov om endringer i plan- og bygningsloven (utbyggingsavtaler).
Innst. 258 S (2019-2020)	Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen 5.mai 2020. Innst. 258 S (2019-2020) jf. dokument 12:19 (2015-2016) om Grunnlovsforslag om endring i § 89 (domstolskontroll med lover mv.)

Rettspraksis

HR-2021-2364-A (Sunnfjord)
HR-2021-953-A (Mortensrud)
Rt. 2012 s. 1985 (Lengeværende barn I)
Rt. 2012 s. 519
Rt. 2008 s. 560
Rt. 2007 s. 257 (Trallfa)
Rt. 2004 s. 1921
Rt. 2004 s. 1092
Rt. 1995 s. 1427

LB-2019-124354 (Mortensrud)
LB-2019-135154 (Entra-dommen)

Forvaltningspraksis

SOM-2015-1194
SOMB-1998-102

Rundskriv, veiledere og retningslinjer

KMD (2005) Rundskriv H-5/02. «Juridiske spørsmål vedrørende utbyggingsavtaler i tilknytning til plan- og byggesaksbehandlingen». Utgitt av: Kommunal- og regionaldepartementet.

KMD (2014A) Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og Transportplanlegging. Fastsatt ved kgl.res. av 26.09.2014, jf. pbl § 6-2. Opprinnelig utgitt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Hentet 24.januar 2022: https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Statlige-planretningslinjer-for-samordnet-bolig--areal--og-transportplanlegging/id2001539/

KMD (2018A) «Reguleringsplanveileder». Utgitt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet 10.09.2018. Hentet 14.januar 2022. https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/reguleringsplanveileder/id2609532/

KMD (2018B) Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning. Fastsatt ved kgl.res av 28.09.2018, jf. pbl § 6-2. Opprinnelig utgitt av Kommunal – og moderniseringsdepartementet. Hentet 11.februar 2022: https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/statlige-planretningslinjer-for-klima--og-energiplanlegging-og-klimatilpasning/id2612821/

Utbyggingsavtaler og reguleringsplaner

Asker kommune (2018) Utbyggsavtale for Vestre Billingstad gnr./bnr. 32/104 m.fl. Inngått mellom Asker kommune og Bergerveien 24 AS, JM Norge AS, Bergerveien 12 AS og Sandekra AS. Underliggende reguleringsplan vedtatt av Asker kommunestyre 30.01.2018. PlanID: 2014003

Asker kommune (2019) Utbyggingsavtale for Høn-Landås gnr./bnr. 2/34 m.fl. Inngått mellom Asker kommune, Selvaag Bolig ASA og sameierne av Høn gård (gnr./bnr. 24/107, 24/245). Underliggende reguleringsplan vedtatt av Asker kommunestyre 13.11.2018, sak 124. PlanID: 2016011

Asker kommune (2021A) Utbyggingsavtale mellom Asker kommune og Landøyveien 5 AS, godkjent 14.09.2021. Avtalen gjelder utvikling av gnr./bnr. 39/287. Politisk sak 0055/21. Reguleringsplan med tilhørende bestemmelser vedtatt i sak 0054/21. PlanID: 0220 2017015. Tilhørende politisk saksfremlegg 20/03178-30.

Asker kommune (2021B) Reguleringsplan for Åmotåsen Gnr./bnr.: 79/87, 79/119, 79/120, 79/650, 79/703, 79/707 og del av 79/1 i Asker kommune. Vedtatt av Asker kommunestyre 02.02.2021. PlanID: 2017019. Tilhørende saksframlegg 20/07649-9.

Bærum kommune (2020) Reguleringsplan for Skytterdalen 2-4 med tilhørende bestemmelser. Vedtatt av Bærum kommunestyre 02.09.2020. PlanID: 2016015. Tilhørende politisk saksframlegg saksnr. 072/20.

Bærum kommune (2021A) Reguleringsplan for Professor Kohts vei 77-87 med tilhørende bestemmelser. Vedtatt av Bærum kommunestyre 27.10.2021. PlanID: 2017022. Tilhørende politisk saksframlegg saksnr. 114/21.

Lillestrøm kommune (1986) Reguleringsplan 0027_0103R8101 Fetsund batteri med tilhørende reguleringsbestemmelser. Vedtatt 10.12.1986 av daværende Fet kommunestyre.

Lillestrøm kommune (2017) Utbyggingsavtale mellom daværende Fet kommune og Gardertoppen Utvikling AS om utbygging av eiendommene gnr./bnr. 18/72 og 20/18, datert 09.10.2017. Reguleringsplan plan-ID. 0203-R1403, datert 09.11.15. Revidert 02.03.16, vedtatt av Fet kommunestyre 23.05.2016 i sak nr. 50/16. Tilhørende politisk saksfremlegg 2014/2016-22, datert 10.11.2015, utvalg for plansaker.

Oslo kommune (2016) Reguleringsplan S-4908, vedtatt 07.09.2016. Jordstjerneveien gnr.179/bnr. 104 og 105, Mortensrud. Oslo kommune. Politisk saksfremlegg, saksnr.: 201300908.

Oslo kommune (2017) Utbyggingsavtale mellom Oslo kommune og Bane Nor SF om etablering av tiltak innenfor område for oppfylling/midlertidig rigg- og anleggsområde for Follobanen, på følgende eiendommer tilhørende Oslo kommune: Gnr. 175 bnr. 1,2,13,25,44,45,46,48 og Gnr.172 bnr. 109,123,128. Utbyggingsavtalen er datert 23.03.2017. Reguleringsplan S-4927, vedtatt av bystyret 14.12.2016. Tilhørende politisk saksfremlegg byrådssak 50/17, datert 06.04.2017, saksnr.: 2000603894-163.

Oslo kommune (2020A) Utbyggingsavtale mellom Oslo kommune og Breivollveien 25C AS for Breivollveien 25 B/C, gnr./bnr. 119/9. Utbyggingsavtalen er datert 03.08.2020. Reguleringsplan med tilhørende bestemmelser S-4783, vedtatt av bystyret 18.06.2014. Saksframlegg byrådssak 233/20, datert 03.12.2020 saksnr. 20/6243-2. Saksfremlegg reguleringsplan saksnr. 14/00855-2.

Oslo kommune (2020B) Utbyggingsavtale mellom Oslo kommune og Wenaas Plaza Hotel AS for Oslo Plaza gnr./bnr. 208/885. Vedtatt av Oslo bystyre 29.01.2020. Reguleringsplan med tilhørende bestemmelser S-5006, vedtatt av Oslo bystyre 13.06.2018. Saksframlegg byrådssak 326/19, datert 21.11.2021.

Ullensaker kommune (2017) Utbyggingsavtale mellom Ullensaker kommune og Gardermoen Campus Utvikling AS for området «LHL-sykehuset». Avtalen ble vedtatt Ullensaker kommunestyre 07.03.2017. Politisk saksframlegg, saksnr. 2016/5685-3. Underliggende reguleringsplan vedtatt av 01.12.2014. PlanID: 365.

Internasjonale rettskilder

Traktater/direktiver

EMK Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Rome 4 November 1950. Konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter, Roma 4. november 1950 [Norsk oversettelse]

EMK P1-1 Protokoll til Konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter av 4.november 1950, Paris 20.mars 1952. [Norsk oversettelse]

SP Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter med protokoller. New York 16. desember 1966. Ikrafttredelse 23. mars 1976. [Norsk oversettelse]

Rettspraksis

EMD Sporrong and Lönnroth v. Sweden, No. 7151/75; 7152/75 (1982).

Rapporter, artikler, offentlige dokumenter, statistikk mv.

Aftenposten (2021) Artikkel 28.august 2021. publisert på aftenposten.no. «Denne grafen viser den dramatiske forskjellen mellom de som vil kjøpe bolig i dag og foreldrene deres». Hentet 18. mars 2022. https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/9EAE9M/denne-grafen-viser-den-dramatiske-forskjellen-mellom-de-som-vil-kjoepe

Ahus (2020) Ahus.no - faktaside om LHL-sykehuset. Sist oppdatert 21. januar 2020. Hentet 23. mars 2022. https://www.ahus.no/fakta-om-lhl-og-lhl-sykehuset-gardermoen

Bærum kommune (2018) Kommuneplanens arealdel 2017-2035, med tilhørende bestemmelser og retningslinjer. Vedtatt av Bærum kommunestyre 04.04.2018.

Bærum kommune (2021B) «Høringsuttalelse - om endringer i plan- og bygningsloven – fortetting, transformasjon, utbyggingsavtaler mv.» Høringsuttalelsen er datert 01.10.2021. Behandlet av planutvalget 14.10.2021. Arkivsak ID: 21/11282. Sist hentet 15.april 2022. https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/alminnelig-horing-av-forslag-til-endringer-i-plan-og-bygningsloven-fortetting-transformasjon-utbyggingsavtaler-mv/id2864252/?uid=b7f4a35e-b027-4883-94c9-6e3361a77d3b

Byggfakta (2022) Statistikk fra Byggfakta.no «Alle planlagte boligprosjekter». Oversikten viser at det er 97 og 83 planlagte boligprosjekter i hhv. Bærum og Drammen. Hentet 4. april 2022 https://byggeprosjekt.byggfakta.no/planlagte/bostedsprosjekt/alle/alle

Deloitte (2017) Rapport «Car Sharing in Europe». Publisert av Deloitte i 2017. Hentet 28.mars 2022.

https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/de/Documents/consumer-industrial-products/CIP-Automotive-vCar-Sharing-in-Europe.pdf

E24 (2016) Artikkel 7. desember 2016 publisert på E24.no. «Vil bygge nytt tårn ved Oslo Plaza». Hentet 15.mars 2022. https://e24.no/naeringsliv/i/zG9A3O/vil-bygge-nytt-taarn-ved-oslo-plaza

FN-sambandet (2021) Temaside «Befolkning, migrasjon og urbanisering». Siden ble oppdatert 13. juli 2021. Nedlastet 21.januar 2022. https://www.fn.no/tema/fattigdom/befolkning

Framtiden i våre Hender (2020) Artikkel publisert på framtiden.no «Bli en miljøhelt med bildeling.» 7.september 2020. Hentet 28.mars 2022. https://www.framtiden.no/gronne-tips/reise-og-transport/bli-en-miljohelt-med-bildeling.html

Homstvedt (2021) Homstvedt, Svein. Artikkel publisert av Statistisk sentralbyrå 1.juli 2021 «Færre reguleringsplaner, flere byggesøknader». Nedlastet 11.januar 2022. https://www.ssb.no/natur-og-miljo/areal/statistikk/plan-og-byggesaksbehandling/artikler/faerre-reguleringsplaner-flere-byggesoknader

Hotell & Restaurantmagasinet (2019) Artikkel 21. juni 2019 i Hotell & Restaurantmagasinet. «Stor, større, Oslo Plaza». Hentet 21.mars 2022. https://www.hotellmagasinet.no/hotell-petter-a-stordalen-radisson-blu-hotel/stor-storre-oslo-plaza/150288

KMD (2014B) Tolkningsuttalelse Kommunal- og moderniseringsdepartementet. «Lovtolkning av plan- og bygningsloven § 17 –

Tilrettelegging for bidrag fra utbyggere til finansiering av bane til og fra Fornebu». Datert 15.08.2014, saksreferanse 14/2757-2.

KMD (2014C) Lovtolkning av plan- og bygningsloven § 17 - Tilrettelegging for bidrag fra utbyggere til finansiering av bane til og fra Fornebu. Brev fra KMD til Bærum kommune datert 15.08.2014, referanse 14/2757-2.

KMD (2017) Brev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet til advokat Johannes Meyer-Myklestad 22.desember 2017, vedr. spørsmål om bruk av utbyggingsavtaler for å sikre bidrag til både kommunal og fylkeskommunal infrastruktur. Saksnummer 17/3316. Mottatt etter innsynsforespørsel 22.februar 2022.

KMD (2018C) Rapport «Regionale utviklingstrekk 2018». Utgitt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Publisert 12.04.2018. Nedlastet 21.januar 2022. https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/regionale-utviklinstrekk-rut-2018/id2596450/

KMD (2021) Alminnelig høring om «[F]orslag til endringer i plan- og bygningsloven (fortetting, transformasjon, utbyggingsavtaler mv.). Utgitt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet 30.juni 2021. Saksnr. 21/2623. Lenke: https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/alminnelig-horing-av-forslag-til-endringer-i-plan-og-bygningsloven-fortetting-transformasjon-utbyggingsavtaler-mv/id2864252/?expand=horingsbrev&lastvisited=undefined

Krogsveen (2022) Boligprisstatistikk. Tallene er basert på tall, forutsetninger og beregninger hentet fra Eiendom Norge, Eiendomsverdi AS og Finn.no. Publisert på krogsveen.no. Hentet 14.mars 2022: https://www.krogsveen.no/prisstatistikk

Norsk Eiendom mfl. (2019) Utgivelse håndbok «Utbyggingsavtaler – fra plan til gjennomføring». (2019). Hentet 31.mars 2022.

https://www.norskeiendom.org/wp-content/uploads/2019/11/Norsk-eiendom_23.10_Handbok-utbyggingsavtaler.pdf

OBOS (2021) Høringssvar fra OBOS BBL – endringer i plan- og bygningsloven (fortetting, transformasjon, utbyggingsavtaler mv.) Høringssvar datert 29. oktober 2021. Hentet 18. januar 2022. https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/alminnelig-horing-av-forslag-til-endringer-i-plan-og-bygningsloven-fortetting-transformasjon-utbyggingsavtaler-mv/id2864252/?uid=d1899ac2-8d69-47f3-9de5-ccc0c221f1ac

Oslo kommune (2021) «Høringsuttalelse - om endringer i plan- og bygningsloven – fortetting, transformasjon, utbyggingsavtaler mm. (...)» Høringsuttalelsen er datert 16.11.2021. Behandlet av byrådet 25.11.2021. Saksnr: 21/3126-13. Sist hentet 15.april 2022. https://www.regjeringen.no/contentassets/e0e7e49344ec4e3ab0acb47762cfbf82/oslo-kommune.pdf?uid=Oslo_kommune

Riksantikvaren. (u.å) Beskrivelse av Fetsund batteri publisert av Riksantikvaren. Hentet 27. februar 2022. https://www.kulturminnesok.no/kart/?q=fetsund%20batteri&am-county=&lokenk=location&am-lok=&am-lokdating=&am-lokconservation=&am-enk=&am-enkdating=&am-enkconservation=&bm-county=&cp=1&bounds=59.93035836868634,11.15235149860382,59.927912331556875,11.157286763191223&zoom=18&id=28cca1f1-3c01-11eb-9432-005056bf3d73

SSB (2021) SSB temaside: «Tettsteders befolkning og areal». Hentet 21.januar 2022. https://www.ssb.no/befolkning/folketall/statistikk/tettsteders-befolkning-og-areal

SSB (2022A) Faktaside om bolig. Tabell 05940 «antall nye boliger». Sist oppdatert 18.mars 2022. Sist nedlastet 14. april 2022. https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/faktaside/bolig.

Tallet i fotnote 1 er basert på av antall nye boliger og hytter (se under) i perioden 2016-2020 dividert på 1825 dager.

SSB (2022B) Statistikkbank. Tabell 06952: Byggeareal. Fritidsboliger (K) 1983-2020. Antall ferdigstilte hytter i perioden 2016-2020. Hentet 11.januar 2022. https://www.ssb.no/statbank/table/06952/

SSB (2022C) Statistikkbank Tabell 12882. «Framskrevet folkemengde». Hentet 11.januar 2022. https://www.ssb.no/statbank/table/12882/tableViewLayout1/

SSB (2022D) SSB tettstedkart. Kartet viser befolkningstetthet i ulike regioner i Norge. Hentet 11.januar 2022. https://kart.ssb.no/

SSB (2022E) Statistikkbank. Tabell 12987. «Omfang av reguleringsplaner». Hentet 11.januar 2022. https://www.ssb.no/statbank/table/12987/tableViewLayout1/

Statsforvalteren i Oslo og Viken (2021) Vedtak av 23.12.2021. Nytt vedtak – Oslo – Jordstjerneveien – klage over rekkefølgekrav gitt i reguleringsplan – turvei E11. Referanse 2019/5543. Vedtaket finnes her: https://www.statsforvalteren.no/siteassets/fm-oslo-og-viken/plan-og-bygg/plan-og-byggningsrett/jordstjerneveien-nytt-vedtak.pdf

SØA (2018) Rapport utarbeidet av Samfunnsøkonomisk analyse AS på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet. «Finansiering av offentlig infrastruktur i utbyggingsområder», Rapport 36-2018. Forfattere Gran, Evjenth, Kostøl, Vislie. Rapport publisert 19.desember 2018. Nedlastet 11.januar 2022. https://www.regjeringen.no/contentassets/fa31cb1519af4aa0a9080d5521e96bb6/rapport_finansiering_av_offentlig_infrastruktur_i_utbyggingsomraderpdf.pdf