



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Masteroppgave 2020 30 studiepoeng

Fakultetet for landskap og samfunn
Karen Eg Taraldrud

Rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler etter reguleringsplan

I hvilken grad vil Begrensninger i lovreguleringen av utbyggingsavtaler, avvike fra vilkår for bruk av rekkefølgebestemmelser til gjennomføring av tiltak etter planen.

Cato Gulestø

Master i Eiendomsutvikling
Fakultetet for landskap og samfunn

Forord

Denne masteroppgaven representerer den avsluttende delen av masterutdannelsen i eiendomsutvikling, ved institutt for eiendom og juss, Norges Miljø- og Biovitenskapelige Universitet (NMBU). Besvarelsen representerer 30 studiepoeng.

Ved valg skriveform tok jeg utgangspunkt i hvilken metode som vil være mest hensiktsmessig og verdsatt av fremtidige arbeidsgivere. Trolig var nok dette valget også det mest krevende, sett i sammenheng med gjennomførte juridiske studiepoeng. Uavhengig har det tilført mye kunnskap, både med tanke på oppgaveskriving generelt, og en dypere forståelse av jussen og tolkning av rettsregler.

Mitt utgangspunkt for valg av tema og problemstilling strekker seg helt tilbake til 2017, ved oppstart av studiet i Eiendomsutvikling. Jeg fattet umiddelbart interesse for Sandnes kommune sin kommunedel plan for Sandnes sentrum, med inntatt bestemmelse om infrastrukturavgift per kvadratmeter, til dekning av generelle infrastrukturbehov i sentrumsområdet. Personlig fant jeg denne finansieringsmodellen svært hensiktsmessig, da den sikrer utbyggere økt forutsigbarhet i planprosessen. I lys av min bakgrunn som økonom er jeg også oppatt av en forutsigbar entreprisemodell med, i den grad det er mulig, et helhetlig bilde av reguleringsrisikoen ved de ulike fasene i utbyggingsprosjekter.

Jeg har jeg gjennomført studiet i kombinasjon med fulltidsjobb. Kontaktflaten av medstudenter har derfor vært redusert. Behovet og kvaliteten på veileder har derfor vært avgjørende for resultatet. Jeg vil gjerne takke min veileder Karen Eg Taraldrud, som har bistått langt over det som er forventet. I tillegg vil jeg gjerne takke deg for din tålmodighet, konstruktiv kritikk og finspissing av jussen. I tillegg til veileder har jeg hatt møter og korrespondanse med kommunal- og moderniseringsdepartementet. Jeg vil derfor takke Caroline Kongerud og Knut Fredrik Rasmussen for bistand vedrørende alternative metoder for finansiering av infrastrukturkostnader.

Avslutningsvis må jeg berømme min samboer Ragnhild som har gjort en upåklagelig innsats med barneoppdragelse i mitt fravær.

Jeg håper leserne opplever økt innsikt og forståelse rundt dagens lovregulering av bidrag til infrastruktur.

1.mai 2020

Sammendrag

Oppgaven er bestående av åtte kapitler. Det første kapitlet beskriver valg av tema, problemstilling og metode. Kapittel to til fem er en gjennomgang av planhierarkiets inndeling og funksjoner. Det gis her en grundig gjennomgang av de ulike planeneivåene og forvaltningens bruk rekkefølgebestemmelser som virkemiddel til gjennomføring av planen. Her viser jeg blant annet til Selvaag-dommen før kapittel fem bryter ned til forvaltningsrettslig fin juss. Siden tiltak i utbyggingsavtalen må følge av et rekkefølgekrav ble det naturlig å vinkle over på det offentlig-private avtaleforholdet i kapittel seks. Kapitlet beskriver bruken av utbyggingsavtaler etter kapittel 17 i plan- og bygningsloven. I tillegg til å være avhandlingens lengste kapittel, er det her inntatt den ferske tingrettsdommen Entra, hvor Oslo kommune tapte på ugyldig bruk av tiltak i utbyggingsavtale. Vilåårene i dommen blir grundig gjennomgått, før de to dommene forenes i en felles drøftelse og sammenlikning av vilåårene i dommene. Begge dommene er anket til lagmannsretten og var som utgangspunkt berammet i 2020. I det siste kapitlet undersøkes to rapporter med kommunal- og moderniseringsdepartementet som oppdragsgiver. Den ene rapporten, Bygg21- rapporten kartlegger næringens erfaring med, og vurderer dagens bruk, av utbyggingsavtaler. Den andre rapporten, SØA Rapporten, vurderer hvordan infrastruktur kan finansieres på en mer effektiv måte i fremtiden. Avslutningsvis ligger mine egne refleksjoner rundt modellene og bidrag til løsning.

Summary

The thesis consists of eight chapters. The first chapter describes the choice of topic, problem and method. Chapter two to five are reviews of the hierarchy of the planning and building authorities. Here, a thorough review of the various plan levels and the administration's use of order provisions are used as a means of implementing the plan. Among other things, I refer to the Selvaag judgment before chapter five breaks down to administrative fine law. Since measures in the physical development agreement must follow a sequential requirement, it became natural to switch to the contractual relationships between the private and the public in chapter six. This chapter describes the use of physical development agreements in accordance with chapter 17 of the Planning and Building Act. In addition to being the longest chapter of the thesis, the new District Court judgment Entra has been included here

where the municipality of Oslo lost the invalid use of measures in the development agreement. The terms of the judgment are thoroughly reviewed before the two judgments are united in a joint discussion and comparison of the terms of the judgments. Both judgments are appealed to the Court of Appeal and were, by law, scheduled for 2020. The last chapter examines two reports with the Ministry of Local Government and Modernization as the client. One report, the Bygg21 report, examines the industry's experience with and considers the current use of development agreements. The second report, the SØA report, considers how infrastructure can be financed more effectively in the future. Last but not least, I reflect on these two models and contribute with a possible solution.

Innholdsfortegnelse

FORORD	1
SAMMENDRAG	3
SUMMARY	3
1 TEMA OG PROBLEMSTILLING	8
1.1 AKTUALITET	10
1.2 AVGRENSING	11
1.3 GEOGRAFISK AVGRENSNING	12
1.4 JURIDISK AVGRENSNING	12
1.5 METODE	12
1.6 RETTSKILDEFAKTORER.....	13
1.6.1 <i>Rettskildeprinsipper – relevans, vekt og innhold</i>	14
2 PLANSYSTEMET OG PLANMYNDIGHETENE	16
2.1 INNLEDNING OM RAMMEVERKET FOR AREALPLANLEGGING	16
2.2 DE TRE PLANNIVÅENE	16
2.3 NASJONAL PLANMYNDIGHET OG STATLIGE PLANOPPGAVER	17
2.4 REGIONAL PLANMYNDIGHET OG REGIONALE PLANOPPGAVER	17
2.5 LOKAL PLANMYNDIGHET OG KOMMUNALE PLANOPPGAVER.....	18
3 REKKEFØLGEBESTEMMELSER I KOMMUNEPLANENS AREALDEL	19
3.1 INNLEDNING	19
3.2 BESTEMMELSE OM KOMMUNEPLAN.....	19
3.3 KOMMUNEPLANENS AREALDEL	20
3.4 BESTEMMELSER TIL KOMMUNEPLANENS AREALDEL.....	22
3.5 HVA HAR MAN IKKE HJEMMEL TIL Å GI BESTEMMELSER OM I AREALPLAN	22
3.6 REKKEFØLGEBESTEMMELSER I AREALPLAN.....	23
4 REKKEFØLGEBESTEMMELSER I REGULERINGSPLAN	25
4.1 INNLEDNING	25
4.2 INNLEDENDE OM REGULERINGSPLAN.....	25
4.3 BESTEMMELSER TIL REGULERINGSPLAN.....	26
4.4 HVA KAN DET IKKE INNTAS BESTEMMELSER OM.....	27
4.5 DET RETTSLIGE GRUNNLAGET FOR VEDTAK OM REKKEFØLGEBESTEMMELSER	28
4.6 BESTEMMELSER UTENFOR PLANOMRÅDET.....	28
4.7 SKILLET MELLOM BRUK AV REKKEFØLGEBESTEMMELSER I AREALPLAN OG REGULERINGSPLAN	30
4.8 REKKEFØLGEBESTEMMELSER I REGULERINGSPLAN.....	31
SELVAAG-DOMMEN 18-104016TVI-OTIR/08	33
4.9	33
4.9.1 <i>Twistens bakgrunn</i>	33
4.9.2 <i>Hva konkluderte retten med og hvorfor</i>	34
4.10 TOLKNING AV NØDVENDIGHETSKRITERIET I AREALPLANER	35
4.11 TOLKNING AV KRITERIET TILSTREKkelig ETABLERT I AREALPLANER	36
4.12 OPPSUMMERING REKKEFØLGEBESTEMMELSER I AREALPLANER.....	37
5 FORVALTNINGSRETTSLIGE PRINSIPPER OG REKKEFØLGEBESTEMMELSER	39
5.1 FORVALTNINGEN	39
5.2 DOMSTOLSKONTROLL MED SKJØNNSUTØVELSE	39
5.3 GENERELT OM VILKÅRSLÆREN OG MYNDIGHETSMISBRUKSLÆREN.....	40
5.3.1 <i>Den ulovfestede vilkårs læren</i>	40
5.3.2 <i>Myndighetsmisbruks læren</i>	42
5.4 OPPSUMMERING AV FORVALTNINGSRETTSLIGE PRINSIPPER OG REKKEFØLGEBESTEMMELSER	43

6	LOVREGULERT BRUK AV UTBYGGINGSAVTALER	45
6.1	BAKGRUNN FOR LOVREGULERING	45
6.2	ENTRA-DOMMEN TOSLO- 2018 – 132587	46
6.2.1	<i>Twistens bakgrunn.....</i>	46
6.2.2	<i>Hva kom tingretten frem til og hvorfor?.....</i>	47
6.3	DOMSANALYSE, ENTRA OG SELVAAG-DOMMEN	48
6.4	OVERORDNET OM DET RETTLIGE GRUNNLAGET FOR INNGÅELSE AV UTBYGGINGSAVTALER	50
6.5	FORHOLDET MELLOM UTBYGGINGSAVTALER OG AREALPLANER	51
6.6	BESTEMMELSENS FORMÅL.....	52
6.7	BEGRENSNINGER I AVTALENS INNHOLD ETTER PLAN- OG BYGNINGSLOVEN §17-3 TREDJE LEDD	54
6.8	TILTAKETS SAKLIGE SAMMENHENG.....	55
6.8.1	<i>Tjene interessene i utbyggingsområde.....</i>	56
6.8.2	<i>Avhjelp skadevirkninger eller ulemper ved den konkrete utbyggingen.....</i>	58
6.9	KRAV OM RIMELIGHET OG FORHOLDSMESSIGHET	59
6.9.1	<i>Utbyggingens art og omfang.....</i>	60
6.10	NØDVENDIGHETSVURDERING.....	63
6.10.1	<i>Saklig sammenheng.....</i>	63
6.11	KOMMUNENS BIDRAG TIL GJENNOMFØRING.....	65
6.12	BELASTNING DEN AKTUELLE UTBYGGING PÅFØRER KOMMUNE	66
6.13	FORBUD MOT SOSIAL INFRASTRUKTUR.....	67
6.13.1	<i>Bakteppe og formål med forbud.....</i>	67
6.13.2	<i>Forskriftens rammer</i>	68
6.14	OPPSUMMERING FORPLIKTELSER I UTBYGGINGSAVTALE.....	70
7	PRESENTASJON AV RAPPORTENE.....	71
7.1	INNLEDNING	71
7.2	RAPPORT BYGG21: BYRDEFORDELING I UBALANSE	72
7.2.1	<i>Kompetanse og forståelse</i>	72
7.2.2	<i>Frivillighet</i>	72
7.2.3	<i>Forutsigbarhet</i>	73
7.2.4	<i>Rekkefølgekrav – balansert byrdefordeling.....</i>	73
7.2.5	<i>Bruk av maler, momentlister og veiledere.....</i>	75
7.2.6	<i>Løpende fradragrett for mva. på infrastruktur</i>	76
7.2.7	<i>Bygg21s forslag til raskere og mer effektiv utbygging</i>	76
7.2.8	<i>Min vurdering av hvordan bruk av rekkefølgebestemmelser kan støtte effektiv utbygging på en bedre måte</i>	76
7.2.9	<i>Min vurdering av hvordan utbyggingsavtalene kan støtte effektiv utbygging på en bedre måte</i>	78
7.3	SØA FINANSIERING AV OFFENTLIG INFRASTRUKTUR I UTBYGGINGSSOMRÅDER	79
7.3.1	<i>Min vurdering av hvordan alternative modeller for finansiering av offentlig infrastruktur</i>	82
7.3.2	<i>Modellen C utbyggingsavgift.....</i>	82
7.3.3	<i>Modellen B modell for prosjektplanlegging.....</i>	83
7.3.4	<i>Min vurdering av modell C utbyggingsavgift.....</i>	85
7.3.5	<i>Min vurdering av modell B for prosjektplanlegging</i>	86
7.3.6	<i>Mitt forslag til en balansert finansiering av offentlig infrastruktur</i>	87

8	REFERANSER.....	88
8.1	LITTERATUR	88
8.2	FORARBEIDER.....	88
8.3	FORSKRIFTER	89
8.4	RETTSAVGJØRELSE	89
8.5	LOVER	89
8.6	VEILEDERE OG RUNDSKRIV.....	90
8.7	SIVILOMBUDSMANNENS UTTALELSE	90
8.8	NETTKILDER.....	90

1 Tema og problemstilling

Temaet for oppgaven er kommunens reguleringsmyndighet ved bruk av rekkefølgebestemmelser i arealplaner og gjennom utbyggingsavtaler, til gjennomføring av tiltak etter planen. En problemstilling blir å belyse, med utgangspunkt i undersøkelser gjort av Bygg 21 og SØA, hvordan dagens system kan effektiviseres, både med og uten lovendring.

Grunnlaget for hva den private part kan pålegges av tiltak må følge av et etablert rekkefølgekrav som gjelder gjennomføring av kommunal arealplan. Utbyggingsavtaler kan derimot betegnes som en hybrid mellom privatrettslig og offentlig forvaltning.

Lov om planlegging og byggesaksbehandling 27. Juni 2008 nr. 71 § 3-2 første ledd fastslår at den enkelte kommune som lokal planstyremakt har ansvaret for planlegging på kommunalt nivå. Med dette gis kommunene vide rammer og en omfattende myndighet i forvaltning av lokale arealer og naturressurser. Forvaltningen skal igjennom arealplanlegging sørge for en hensiktsmessig samfunnsstruktur og fremtidige utnyttelse av areal. Videre skal kommunen påse at den myndighet som utøves ved kontroll og påvirkning av borgerne i arealplanlegging ikke strider mot lovens bestemmelser.

Formålsbestemmelsen i plan- og bygningsloven § 1-1 fremhever hvilke hensyn loven primært skal ivareta. Første ledd sier at:

” Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner.”

Bærekraftprinsippet ble definert under Brundtland kommisjonen i 1987.¹ Med bærekraftig utvikling menes «en utvikling der behovene for dagens mennesker blir tilfredsstilt uten at det ødelegger muligheten for at framtidige generasjoner får tilfredsstilt sine behov». (FN, 1987)²

¹ KD (2012-2015) Kunnskap for en felles framtid -Revidert strategi for utdanning for bærekraftig utvikling 2012-2015 s. 7.

² Holth & Winge (2017) s. 27.

I plan- og bygningsrett er bruk av detaljerte bestemmelser i arealplan et godt virkemiddel for å sette rammer og detaljstyre vedtak. Hjemmel til å gi detaljerte bestemmelser vil ofte avhenge av arealformål, tiltakets størrelse, omfang og konsekvenser i og utenfor planområdet. Loven ivaretar et mangfold av tiltak av varierende størrelse og kompleksitet. Som eksempel kan størrelsen på tiltaket være alt fra en enkel fasadeendring til utbygging av en stor næringspark. Kommunens adgang til å sette vilkår vil i stor grad bero på behov som det aktuelle tiltaket medfører. Den store variasjonen av tiltak som vedtas medfører at loven oppstiller relativt vide rammer i adgangen til å sette bestemmelser etter lov. Loven er derfor svært fleksibelt og dynamisk.

I utbyggingssaker inneholder plan- og bygningsloven hjemmel for å fastsette rekkefølgekrav etter omstendighetene til utbygger. Oppfyllelse av slike krav kan i realiteten innebære kostnader for utbygger. Et annet virkemiddel som kan baseres på plan- og bygningsloven er utbyggingsavtaler mellom kommunen og utbygger. Slike avtaler innebærer for det meste at utbygger må bekoste visse tiltak som ledd i utbyggingstiltaket. Plan- og bygningsloven setter rammer for hvilke krav kommunen kan sette.

Både plan- og bygningsloven, rettspraksis og anerkjente rettsprinsipper setter begrensninger for hva det kan settes rekkefølgebestemmelser om i arealplan og i utbyggingsavtaler. Overordnet må vilkåret vurderes som nødvendig og ha saklig sammenheng med det aktuelle tiltaket.

Utfordringen med et fleksibelt lovverk er at det i enkelte sammenhenger kan hevdes at kommunene går for langt i sin oppstilling av rekkefølgebestemmelser. I arealplan kan dette medføre ulovhjemlet bruk av rekkefølgebestemmelser, som pålegger den private part opparbeidelse av tiltak, som kommunen anser som nyttige eller ønskelige, uten nødvendig sammenheng med den konkrete utbyggingen. Videre fremgår det av rettspraksis flere tilfeller hvor rekkefølgebestemmelser etableres for å kunne pålegge privat part tiltak i utbyggingsavtalen. Noen eksempler på dette omtales i denne oppgaven.

Oppgaven søker å trekke opp landskapet rundt kommunenes bruk av rekkefølgebestemmelser i arealplaner. Rekkefølgebestemmelser danner grunnlaget for innholdet i utbyggingsavtalen og hva den private part kan pålegges. Vilkår for opparbeidelse i utbyggingsavtale kan kun inntas dersom det følger av et etablert rekkefølgekrav. Videre undersøkes rettskildebilde ved bruk av utbyggingsavtaler ved gjennomføring av rekkefølgebelagte tiltak og rammene for vilkår.

1.1 Aktualitet

Utvikling av boligområder forutsetter at det offentlige, og særlig kommunene, understøtter og tilrettelegger for utbygging gjennom investeringer i nødvendig teknisk og sosial infrastruktur. Med dette planlegging som sikrer opparbeidelse gjennom rekkefølgekrav eller innhold i utbyggingsavtale. Utbyggingsprosjekter, og særlig boligutbygging, medfører i noen sammenhenger økt belastning på eksisterende infrastruktur, og i andre sammenhenger behov for etablering av ny infrastruktur i nye områder.

Plan- og bygningsloven åpner for flere muligheter for private bidrag til drift og investeringer i kommunal infrastruktur. Flere virkemidler er mulige. Begrunnelsen for virkemidlene er å gjøre det mulig for kommuner å redusere de økonomiske forpliktelsene eiendomsutvikling kan medføre, og å sikre en hensiktsmessig utvikling og framdrift i eiendomsutviklingen.³

Inntil nylig har det vært svært lite rettspraksis knyttet til lovligheten av kommunenes adgang til å stille vilkår i form av rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler i og utenfor planområdet. Rekkefølgebestemmelser kan inntas i kommuneplanens arealdel og reguleringsplan, og har til hensikt å sikre at området er tilstrekkelig etablert i forkant av en utbygging. Primært med tanke på teknisk infrastruktur som følger av den aktuelle utbyggingen. Kontantbidragene fra utbygger skal som utgangspunkt *helt eller delvis besørge* at nødvendig offentlig infrastruktur i det aktuelle området dekkes, i motsetning til at kommunen og skattebetalerne sitter igjen med regningen for opparbeidelse av påført infrastruktur.

³ KMD (2018) Rapport 36 fra Samfunnsøkonomisk analyse AS: Finansiering av offentlig infrastruktur i utbyggingsområder, side 4.

I mai 2019 ble det avsagt to tingrettsdommer som begge er knyttet til kommunens adgang til å stille rekkefølgekrav, lovligheten av disse og kontantbidrag i utbyggingsavtaler. Jeg benytter rettsavgjørelsene i tillegg til forarbeider, uttalelser fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet og rettsvitenskapelig litteratur for å skissere kommunens bruk og adgang til å stille rekkefølgekrav og grensen mot ugyldighet. Dommene er nye, og de er sentrale for mine problemstillinger. De er derfor interessante for oppgaven. På den andre side svekkes dommenes verdi av at det er tale om tingrettsdommer, og de er anket. Utfallet av ankesakene er ikke kjent.

1.2 Avgrensing

Oppgaven omhandler sammenhengen mellom rekkefølgebestemmelser i arealplaner og innhold i utbyggingsavtaler. Hjemmelen til å vedta bestemmelser i arealplan til kommuneplanens arealdel følger av plan- og bygningsloven §11-9, hvor nr. 4 regulerer adgangen til rekkefølgebestemmelser. Videre fastsetter plan- og bygningsloven §12-7 nr. 10 tilsvarende hjemmel til å vedta rekkefølgebestemmelser til arealformål og hensynssoner knyttet til reguleringsplan. Utbyggingsavtaler baseres på plan- og bygningsloven kapittel 17.

Forarbeidene likestiller vilkårene ved bruk av rekkefølgebestemmelser i arealplaner, dette medfører at analysen av §§ 11-9 nr. 4 og 12-7 nr. 10 bør vurderes parallelt. Kommunens adgang til å inngå utbyggingsavtaler er inntatt i plan- og bygningsloven kapittel 17. Disse kapitlene danner rammen for oppgaven og grunnlaget for videre drøfting i oppgavens hoveddel. Oppgaven bygger videre på en sammenlikning av adgangen til å stille vilkår i bestemmelser for reguleringsplan og kommuneplanens arealdel. Videre sees dette i sammenheng med regler for bruk av utbyggingsavtaler, vilkårene som legges til grunn og planbestemmelsenes betydning i forhold til dette. Sentralt står betydningen av vilkårene i de ulike hjemlene, samt hvordan de oppstilles og styrkes i de ulike bestemmelsene. De rettslige skrankene knyttet til de ulike bestemmelsenes vurdering av nødvendighet og relevans til utbyggingen vil bli nøye behandlet og vurdert opp mot hverandre.

Oppgaven knyttes til kommunens adgang til å stille krav om opparbeiding av nødvendig teknisk infrastruktur som gang- og sykkelsti, vei, rundkjøring, turvei, belastning på eksisterende samferdsel og gatetun. Som utgangspunkt for oppgaven undersøkes tiltak som går utover de

lovbestemte reglene for opparbeidelse etter plan- og bygningslovens §§18-1 og 18-2. Med dette som utgangspunkt vil det være naturlig å avgrense både juridisk og geografisk.

1.3 Geografisk avgrensning

Plan- og bygningsloven er en norsk lov, og den regulerer norske forhold. Derfor er oppgaven avgrenset til byggesaker i Norge.

1.4 Juridisk avgrensning

Målet med oppgaven er å kartlegge rettstilstanden ved bruk av rekkefølgebestemmelser i planbestemmelsene og gjennomføringen av disse i utbyggingsavtaler.

Av hensyn til oppgavens omfang avgrenser jeg mot begrenning av forpliktelser i utbyggingsavtaler og kommunens adgang til å stille rekkefølgebestemmelser i arealplaner.

1.5 Metode

Oppgaven er skrevet ved hjelp av rettsdogmatisk metode. Metoden innebærer at juridiske resonnementer må bygge på gyldige rettskilder. Med dette menes å ta stilling til hvordan et rettsområde skal forstås med argumentasjon forankret i tolkning av lovtekst, forarbeider, rettspraksis, teori og andre rettskilder.⁴

Min oppgave tar for seg en prinsipiell avklaring av rettstilstanden på et avgrenset område. Den juridiske metoden for oppgaven har både likhetspunkter og forskjeller fra metoden anvendt på konkrete tvistes spørsmål. Forskjellen skyldes at det nettopp ikke er tale om en konkret sak, og det finnes derfor ikke faktaopplysninger på samme måte som i tvistesaker. For øvrig er metoden og rettskildebildet noenlunde like.

For å besvare problemstillingen tar jeg utgangspunkt i de lovfestede reglene for utbyggingsavtaler som følger av plan- og bygningslovens kapittel 17. Hovedvekten av oppgavens del om utbyggingsavtaler hviler på bestemmelsene §§ 17-1 og 17-3, som klargjør begrensinger ved bruk av avtaleformen. For å belyse spørsmålene som er valgt ut for oppgaven anvendes de vanlige rettskildene.

⁴ Tuseh & Winge (2018) s. 59.

1.6 Rettskildefaktorer

For å belyse oppgavens problemstilling og komme frem til et svar på hvordan det konkrete rettsspørsmålet bør forstås, må rettskilder anvendes.

Jeg har støttet meg på Torstein Eckhoffs teori om rettskildefaktorer slik de er presentert i Karen Eg Taraldruds bok *Oversikt over rettskildene* (2018).⁵

Rettskildefaktorene og deres verdigrunnlag er et godt underlag for å komme frem til en konklusjon av rettstilstanden og oppgavens problemstilling.

I oppgaven har jeg funnet og benyttet følgende rettskildefaktorer:

1. Lovtekst
2. Lovforarbeider
3. Rettspraksis
4. Sivilombudsmannens uttalelser
5. Litteratur

Bestemmelser om utbyggingsavtaler ble vedtatt i 2005 og senere inntatt i plan- og bygningsloven 1985, som var forgjengeren til plan- og bygningsloven 2008. De aktuelle bestemmelsene er videreført til en ny lov og er tilnærmet uendret. Av den grunn utelater proposisjonen til 2008-loven arbeid rundt utbyggingsavtaler. Forarbeider som benyttes i oppgaven vil derfor knyttes til plan- og bygningsloven av 1985 med hensyn til utbyggingsavtaler.

Ved utredning av utbyggingsavtaler fremmet planlovutvalget og bygningslovutvalget de to offentlige rapportene NOU 2003: 14 og NOU 2003: 24 som underlag i departementets arbeid med proposisjon til ny lov. Begge rapportene utreder tiltak for mer effektiv bygningslovgivning. På bakgrunn av disse foreslo departementet i odelstingsproposisjon 22 (2004-2005) regler som inneholder mange likhetstrekk og vurderinger som bygningslovutvalgets rapport.

⁵ Taraldrud (2018) s. 42-44.

Selv om oppgavens tema berører et stort antall avtaler, med stor grad av uenighet, foreligger det lite rettspraksis på området. Noe av bakgrunnen for dette kan være at verken utbygger eller kommune er tjent med forlengende avklarende prosesser og at gjennomføring av planen blir satt på vent. Jeg gjør en grundig undersøkelse av den underrettspraksis jeg har funnet og uttalelser fra sivilombudsmannen. I tillegg gjennomgår jeg to sentrale tingrettsdommer avsagt i Oslo tingrett i 2019. I noen grad vil alminnelige rettsprinsipper om god forvaltningsskikk bidra til en avklaring av oppgavens problemstilling.

Jeg viser flere steder til veiledere som er utgitt av departementet. Slike veiledere må leses som det de kaller seg, – en veileder, men de er ikke bindende rettskilder i den forstand at domstolene vil mene seg bundet av dem. Likevel kan de nok ha stor reell betydning fordi kommunene kan tenkes å følge dem i det praktiske arbeidet.

Litteraturen står i en rettskildemessig særstilling. Det er som kjent ikke de juridiske forfatterne som bestemmer rettstilstanden i Norge, men de har likevel påvirkning. Forskerne studerer lovgivning, rettspraksis og annen rettslig virksomhet og vurderer sine funn i litteraturen. Samtidig kan vi se at både domstoler og forvaltning i stor utstrekning støtter seg på litteraturen i sine argumentasjoner. Disse forholdene kan lett oppfattes som sirkeleffekt. Derfor må litteraturen anvendes som informasjonskilde på en litt annen måte enn autoritære rettskilder. Forfatterne gir gjerne uttrykk for sine personlige meninger, og derfor er det nødvendig å lese flere for å få et balansert bilde fra litteraturen.

Det finnes omfattende litteratur om plan- og bygningsrett. Jeg har valgt å benytte bøker av Odd Jarl Pedersen m.fl., Frode Innjord, og Fredrik Holth og Nikolai Winge.

1.6.1 Rettskildeprinsipper – relevans, vekt og innhold

Som underlag i tolkning av oppgavens rettslige problemstilling har jeg tatt utgangspunkt rettskildeprinsippene slik Karen Eg Taraldrud beskriver dem i *Oversikt over rettskildene* (2018).⁶ For å besvare og løse rettsspørsmålet gir rettskildeprinsippet god veiledning om hvilke kilder jeg må, og bør, legge til grunn. Prinsippene er utviklet over tid gjennom langvarig praksis slik at de ofte er generelt anerkjent og praktisert av domstolene. Videre betraktes

⁶ Taraldrud (2018) s. 46-49.

prinsippene som et resultat av retts- og kulturtradisjon. Ved kollisjon mellom flere faktorer legger Taraldrud til grunn at rettskildeprinsippene må omfatte tolkning og vekting av rettskildedefaktorene. I strukturen av oppgaven har jeg forsøkt å formidle de enkelte rettskildedefaktorene ut fra relevans, egenvekt og innhold. Med dette mener jeg å vurdere hvilke rettskildedefaktorer som er sentrale, hvilken tyngde den enkelte faktoren kan tillegges og hvordan faktorene bør tolkes.

Med relevans tenker vi på hvilken rettsregel rettsanvenderen kan, eller kanskje, skal anvende ved avklaring av et rettslig spørsmål. Videre beskriver Taraldrud *egenvekt* som rettskildedefaktorens vekt eller iboende tyngde for det konkrete rettsspørsmålet som skal avklares. Rettskildevekt sett i sammenheng med egenvekt og *rettskildens gjennomslagskraft ved avveining mot andre kilder og fakta*.

Med innhold siktes det til hva aktuelle regelen bestemmer. Ved å tolke rettsgrunnlaget kommer man frem til innholdet i regelen.

Den skrevne lovtekst har autoritet i sin tilblivelsesmåte og bør veie tyngst som rettskildedefaktor. Andre autoritære rettskilder vil være høyesterettsavgjørelser som siste instans i norsk rett. I tillegg til de nevnte rettskildene vil sivilombudsmannens uttalelse i Sandnes-saken spille en sentral rolle i tolkning og avklaring av den rettslige problemstillingen.

2 Plansystemet og planmyndighetene

2.1 Innledning om rammeverket for arealplanlegging

I dette kapitlet skal jeg overordnet redegjøre for regler knyttet til arealplanlegging og regulering i Norge, primært med fokus på kommunens oppgaver og funksjon som bygningsmyndighet.

Plan- og bygningsloven regulerer arealforvaltningens adgang til å kontrollere befolkningens fremtidige utnyttelse av areal gjennom arealplanleggingen og skal påse at tiltak er i tråd med loven. Loven skal fremme «*bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner*» jf. lovens formålsparagraf § 1-1. Videre angir §1-1 tredje ledd at byggesaksbehandlingen skal «*sikre at tiltak blir i samsvar med lov, forskrift, og planvedtak*». Formålsbestemmelsen er angitt i § 3-1, som regulerer forvaltningens oppgaver og hvilke hensyn som skal vektlegges i plan- og bygningsprosessen.

Arealforvaltningen består av tre særlig sentrale hensyn: nasjonale, regionale, og lokale sektorhensyn. Disse omtales også som de tre plannivåer og vil i det følgende redegjøres for å danne forståelsen av de ulike plannivåene og sammenhengen til hverandre.

2.2 De tre plannivåene

I norsk arealforvaltning skiller vi mellom tre ulike nivåer for planlegging. Plan- og bygningsloven kapittel 3 gir en oversikt over hvilke myndigheter som er tildelt oppgaver og ansvar etter loven. §3-2 slår fast at ansvaret for planlegging ligger hos kommunestyrene, regionale planmyndigheter og kongen. Med *kongen* siktes det til Regjeringen som ved forskrift⁷ underlegger ansvaret for plan- og bygningsloven til Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Planprosess ved arealplanleggingens hierarki er derfor bestående av KMD som fatter vedtak på nasjonalt nivå. Med regionalt nivå menes fylkeskommunene og kommunene som den lokale planmyndighet. Samlebetegnelse for de tre nivåene er planmyndighetene. Plan- og bygningsloven §3-2 tredje ledd slår fast at «*alle offentlige organer har rett og plikt til å delta i planlegging når den berører deres saksfelt*». Bestemmelsen skal sikre at øvrige aktører, i tillegg til planmyndighetene, involveres og danner en felles arena for samordning av sektorer og interesser.⁸

⁷ F13.12.2013 nr. 1455

⁸ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 183.

2.3 Nasjonal planmyndighet og statlige planoppgaver

Slik det følger av plan- og bygningsloven §3-5 annet ledd har Kommunal- og moderniseringsdepartementet det administrative hovedansvaret for statens planleggingsoppgaver etter lov og skal arbeide for at de vedtak som fattes nasjonalt blir fulgt opp i den regionale og kommunale planleggingen.

Videre beskrives formålet i plan- og bygningsloven §3-5 førsteledd som å ivareta nasjonale eller regionale interesser i planleggingen. Hjemmelen gir også en oppstilling av de nasjonale planoppgavene som omfatter nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, statlige planretningslinjer, statlige planbestemmelser og statlig arealplan.

Ved bruk av medvirkning i regional og kommunal planlegging ivaretas statlige interesser. Departementet *nasjonale myndigheter* må ha hjemmel i lov ovenfor kommunene, til å fatte bindende pålegg, plikter og lignende. Ved kommunalt selvstyre sikres kommunene i stor grad at forvaltning av lokalpolitiske beslutninger skjer med rammer og retningslinjer for planlegging på kommunalt nivå ut fra nasjonale mål.⁹

Fylkesmannsinstruksen § 1 slår generelt fast at fylkesmannen er kongens og regjeringens representant i fylket. Fylkesmannens overordnede rolle er å arbeide for at Stortingets og regjeringens vedtak, mål og retningslinjer blir fulgt opp.¹⁰

2.4 Regional planmyndighet og regionale planoppgaver

Fylkeskommunen er den regionale planmyndighet for planlegging på fylkesnivå. Plan- og bygningsloven benytter betegnelsen *regional plan* for de planer som utarbeides av fylkeskommunen. Formålet med regional planlegging fremgår av plan- og bygningsloven §3-4 første ledd hvor bestemmelsen slår fast at «*regional planlegging skal stimulere den fysiske, miljømessige, helsemessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i en region*»

Videre fremheves det i plan- og bygningsloven §3-2 at fylkeskommunen, i tillegg til å drive regional planlegging, også skal veilede og bistå kommunene i deres planarbeid.

⁹ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 185.

¹⁰ FAD (2012) fylkesmannrollens utvikling og utfordring s. 15.

2.5 Lokal planmyndighet og kommunale planoppgaver

Kommunestyret er den øverste planmyndighet på kommunalt nivå, jf. plan- og bygningsloven §3-2. Representantene i kommunestyret er det øverste politiske kontrollorgan i en kommune og blir valgt av innbyggerne i kommunene for fire år av gangen. Kommunestyret har, etter plan- og bygningsloven §3-3 andre ledd, ansvaret for organisering og planlegging og ansvar for at plan- og bygningsloven følges i kommunene. Underlagt dette ansvaret ligger blant annet å utføre kontroll og ulovlighetsoppfølging, saksbehandling og veiledning etter plan- og bygningsloven og sørge for at kommunen har tilstrekkelig planfaglig kompetanse til å utføre de oppgaver de er pålagt.¹¹

¹¹ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 184.

3 Rekkefølgebestemmelser i kommuneplanens arealdel

3.1 Innledning

Oppgavens tema er kommunens adgang til å stille rekkefølgebestemmelser til gjennomføring av arealplan. For å kunne undersøke dette vil jeg ta for meg kommuneplanens arealdel som planverktøy. Videre vil jeg se på adgangen til å stille rekkefølgebestemmelser og forsøker å trekke rammene for lovligheten av vilkår i rekkefølgebestemmelser. Da ordlyden i plan- og bygningsloven §§ 11-9 nr. 4 og 12-7 nr. 10 om rekkefølgebestemmelser er tilsvarende for arealplaner og reguleringsplaner, omtales tolkning av lovteksten felles under kapittel 4 om reguleringsplaner. For å undersøke lov om inntakelse av rekkefølgebestemmelser vil jeg ta utgangspunkt i rettskildefaktorer og rettskildeprinsippene, slik det er oppstilt i kapittel 1.7 og 1.8.

3.2 Bestemmelse om kommuneplan

Bestemmelser som omfatter kommuneplan hjemles i plan- og bygningslovens kapittel 11. Ansvar for planlegging i kommunene er lagt til kommunestyret, jf. plan- og bygningsloven 3-2 første ledd. Som en del av dette ansvaret plikter kommunen å ha en samlet kommuneplan som omfatter samfunnsdel med handlingsdel og arealdel, jf. §11-1 første ledd. Bestemmelsen må sees i sammenheng med formålsparagrafen §1-1 som setter viktige rammer for overordnede hensyn som skal ivaretas, og §3-3 om kommunens planoppgaver og planmyndighet.

Primært er kommuneplanen et sentralt styringsverktøy for de besluttende organene i kommunen. Det vil også være sentralt for regionale og statlige organer i arbeid med arealforvaltning i den enkelte kommune.¹²

§11-1 andre ledd tydeliggjør kommunens ansvar og oppgaver i planarbeidet. Hjemmelen lyder:

Kommuneplanen skal ivareta både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver, og bør omfatte alle viktige mål og oppgaver i kommunen. Den skal

¹² Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 105.

ta utgangspunkt i den kommunale planstrategien og legge retningslinjer og pålegg fra statlige og regionale myndigheter til grunn.

Med denne hjemmelen følger det av forarbeidene at kommuneplanen i tillegg til å være planer for egen virksomhet, tar høyde for de hensyn som er viktig for utvikling av kommunesamfunnet og forvaltning av arealressursene.¹³

Som utgangspunkt vil kommuneplanen gjelde for hele kommunen.

Kommuneplanens samfunnsdel skal «*ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon*», jf. Plan- og bygningsloven §11-2. Ifølge forarbeidene danner samfunnsdelen grunnlaget for prioriteringer i arealdelen. Grunnlaget kan blant annet knyttes opp til arealbehov for ulike funksjoner, næring og boligbygging, infrastruktur og kommunal service.¹⁴ I motsetning til arealdelen, er ikke samfunnsdelen juridisk bindende.

3.3 Kommuneplanens arealdel

Som del av kommuneplanen plikter kommunen å ha en arealdel som gjelder for hele kommunen. jf. § plan- og bygningsloven 11-1. Arealdelen begrenses til forhold av betydning for arealdisponeringen. Hovedformålet til en arealplan er å vise sammenhengen mellom fremtidig samfunnsutvikling og arealbruk. Hovedregelen for kommuneplanens arealdel finner vi i plan- og bygningsloven §11-5. Annet ledd beskriver innholdet i arealplanen og:

angir hovedtrekkene i arealdisponeringen og rammer og betingelser for hvilke nye tiltak og ny arealbruk som kan settes i verk, samt hvilke viktige hensyn som må ivaretas ved disponeringen av arealene. Kommuneplanens arealdel skal omfatte plankart, bestemmelser og planbeskrivelse hvor det framgår hvordan nasjonale mål og retningslinjer, og overordnede planer for arealbruk, er ivaretatt.

¹³ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 208.

¹⁴ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 209.

Forarbeidene beskriver kommunestyrets oppgaver i forbindelse med innhold i arealplan.¹⁵ Arealdelen skal inneholde tillatt arealbruk, hvilke restriksjoner som gjelder i planområdet gjennom arealformål, vernehensyn, generelle og formålstilknyttede planbestemmelser og retningslinjer. Bestemmelsen har som minstekrav at kommunen disponerer arealene etter samlet forsvarlig vurdering. Planen skal angi arealer som kan eller ikke kan bebygges, fortettes, oppgraderes eller tas vare på. Videre forutsetter lovgiver at kommunen hensyn tar kravet til en bærekraftig utvikling og forvaltning av areal, natur og kulturmiljøressursene.

Arealplankartet skal vise en grovmasket overordnet disponering av de ulike arealformålene og hensynsoner, jf. Plan- og bygningsloven § 11-5 tredje og fjerde ledd. Arealformålet angir med *rettslig bindende* virkning hva arealet kan nyttes til. I tillegg kan det vedtas *rettslig bindende bestemmelser og retningslinjer for skjønnet* knyttet til de ulike arealformålene, jf. 11-9 til 11-11. Hovedformålene kan etter behov inndeles med underformål. Loven angir uttømmende i plan- og bygningsloven §11-7 annet ledd hvilke seks arealformål som kan benyttes i arealdelen. Hovedformålene er:

1. Bebyggelse og anlegg
2. Samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur
3. Grønnstruktur
4. Forsvaret
5. Landbruks-, natur- og friluftformål samt reindrift
6. Bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsone

Hensynssoner er et viktig virkemiddel på tvers av arealformålene for å avdekke spesielle forhold og hensyn i en sone.¹⁶ Bruken av hensynsoner legger føringer for kommunen og øvrige myndigheter når det fattes vedtak innenfor sonen. Hensynsoner er blant annet et nødvendig virkemiddel for å forhindre igangsetting av tiltak i områder med ras og skredfare.

De ulike hensynsonene som kan nyttes er uttømmende regulert i plan- og bygningsloven §11-8.

¹⁵ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 212.

¹⁶ Holth & Winge (2017) s. 99.

3.4 Bestemmelser til kommuneplanens arealdel

Selv om kommuneplanens hovedformål er å vise sammenhengen mellom fremtidig samfunnsutvikling og arealbruk, åpner loven opp for å fastsette nokså detaljerte bestemmelser i planen. Hva det gis bindende planbestemmelser om i kommuneplanens arealdel følger av plan- og bygningsloven §§11-9 til 11-11. Bestemmelsene skiller mellom tre ulike kategorier avhengig av underlagt arealformål. Holth og Winge (årstall, sidetall) oppstiller kategoriene slik:¹⁷

1. bestemmelser som kan gis til alle typer arealformål, plan- og bygningsloven § 11-9
2. bestemmelser som kan gis til arealkategoriene 1, 2, 3 og 4, plan- og bygningsloven §11-10
3. bestemmelser som kan gis til arealkategoriene 5 og 6, plan- og bygningsloven § 11-11

Den generelle hjemmelen i plan- og bygningsloven § 11-9 kan gis til alle arealformål og kan gjelde for hele eller deler av planområdet. Videre oppstiller hjemmelen hvilke bestemmelser kommunen kan innta i arealplanen. Blant annet kan det settes bestemmelser om krav til reguleringsplan og innholdet i utbyggingsavtaler, jf. Plan- og bygningsloven §17-2, gjennom krav til teknisk infrastruktur, rekkefølgekrav og byggegrenser.

3.5 Hva har man ikke hjemmel til å gi bestemmelser om i arealplan

Som hovedregel må enhver bestemmelse ha hjemmel i lov. Departementets veileder utdyper at utforming av bestemmelser bør være «konkrete og entydige, ha en tydelig kopling til plankartet, være tilpasset detaljeringsnivået i planen og ha klare målsetninger».¹⁸ Videre presiserer veilederen at adgangen til å gi bestemmelser til det «enkelte areal eller arealformål» i arealplan begrenses til de forhold hjemlet i plan- og bygningsloven §§ 11-10 og 11-11. I tillegg gis det anledning til å vedta bestemmelser i enkeltområder knyttet til forhold som faller inn under plan- og bygningsloven §11-9. Plan- og bygningsloven §§ 11-9 til 11-11 gir ikke hjemmel til å vedta planbestemmelser om saksbehandling eller planprosess eller om

¹⁷ Holth & Winge (2017) s. 101.

¹⁸ MMD (2012) veileder kommuneplanens arealdel s. 42.

eventuelle dokumentasjonskrav til prosjektsøknader utover det som følger av plan- og bygningsloven §11-9 nr. 8. Det kan heller ikke fastsettes bestemmelser i arealdelen om dispensasjon knyttet til bestemmelsene.

3.6 Rekkefølgebestemmelser i arealplan

I henhold til plan- og bygningsloven kan det settes bestemmelser om rekkefølgebestemmelser i kommuneplanens arealdel og reguleringsplan. Formålet med bestemmelsene er av hensyn til kommunens økonomi å sikre at området ikke bygges ut før teknisk infrastruktur, grønnstruktur og samfunnstjenester er tilstrekkelig *etablert*. Begrepet teknisk infrastruktur gjelder også vei, vann og avløp, men disse tiltakene følger som selvstendig krav og opparbeidelsesplikt etter plan- og bygningsloven §18-1.

I tillegg til å *sikre etablering* kan det stilles krav til tidspunktet for når området kan benyttes til utbygging, herunder bestemmes at plangjennomføring skjer i en bestemt rekkefølge.

Slik det følger av § 11-9 første ledd kan kommunen kan uavhengig av arealformål vedta bestemmelser til kommuneplanens arealdel om rekkefølgekrav etter plan- og bygningsloven § 11-9 nr.4 som sier at:

«rekkefølgekrav for å sikre etablering av samfunnsservice, teknisk infrastruktur, grønnstruktur før områder tas i bruk og tidspunkt for når områder kan tas i bruk til bygge- og anleggsformål, herunder rekkefølgen på utbyggingen»

Bestemmelsen svarer i hovedsak til den tidligere bestemmelsen i plan- og bygningsloven 1985 §20-4 andre ledd bokstav b første punktum.¹⁹

Slik bestemmelsen er formulert, er det visse begrensninger for hva det kan stilles rekkefølgekrav om. Ordlyden *sikre etablert* beskrives i forarbeidene som *tilstrekkelig etablert* før tillatelse til utbygging i et område gis.²⁰,jf. Plan- og bygningsloven §12-7 nr. 10. Bestemmelsen sier imidlertid ingenting om hvem som skal *besørge eller bekoste* gjennomføring av tiltaket, bare hva som må være på plass. Med dette gir bestemmelsen kommunen et ganske *fritt*

¹⁹ Innjord (2010) s. 256

²⁰ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 223

skjønn i vurderingen av hva som anses nødvendig for etablering av tilstrekkelig infrastruktur.

Lovteksten gir hjemmel for at kommunen kan sette bestemmelser om tiltak av infrastruktur underlagt kategoriene *samfunnsservice, teknisk infrastruktur og grønnstruktur*. Forarbeidene beskriver tiltak underlagt de tre kategoriene i lovteksten som *energiforsyning, transport og vegnett, helse- og sosialtjenester, barnehager, skoler, friområder, lekeplasser mv.*²¹ Videre sier forarbeidene at bestemmelsen i hovedsak tilsvarer rekkefølgebestemmelser i reguleringsplan etter plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 10. Ved vurdering av lovligheten av rekkefølgekravet er det sentralt å legge hensikten med arealplanen til grunn. I tillegg til å sette krav og rammer i planarbeidet synliggjør kommuneplanen kommunens fremtidige forventninger i planleggingen.

²¹ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 223

4 Rekkefølgebestemmelser i reguleringsplan

4.1 Innledning

Kapittel 3 tar for seg plan- og bygningslovens bestemmelser til kommuneplan med tilhørende arealplan. I dette kapittelet undersøkes bestemmelser om rekkefølgebestemmelser i reguleringsplan, og planens tilknytning til utbyggingsavtaler etter plan -og bygningslovens kapittel 17. Kapittelet bygges opp med en introduksjon av sentrale hjemler som regulerer bruken av reguleringsplan. Videre spisser kapittelet seg inn mot rekkefølgebestemmelser i reguleringsplan. Da bruk av rekkefølgebestemmelser i kommuneplanens arealdel og reguleringsplan som utgangspunkt er utformet likt, synes det hensiktsmessig å legge drøftelsen av nødvendighetsvurderingen og saklig sammenheng under ett. I tolkning av lovteksten benyttes rettskildefaktorer og prinsipper slik beskrevet i kapittel 1.7 og 1.8. Avslutningsvis oppsummeres kapittelet og tilføres egne refleksjoner.

4.2 Innledende om reguleringsplan

Som nevnt innledningsvis hjemles forhold som omfatter reguleringsplan i plan- og bygningslovens kapittel 12. Forarbeidene slår fast at reguleringsplan er et «arealplankart med tilhørende bestemmelser som fastsetter bruk, flerbruk og vern i bestemte områder, og som danner grunnlag for avklaring av hvilke bygge- og anleggstiltak som kan gjennomføres i planområdet». ²² I motsetning til kommuneplanen som er en mer overordnet, viser reguleringsplan en mer detaljert styring av arealbruken. Reguleringsplanen er rettslig bindende jf. plan- og bygningsloven § 12-4 første ledd. Det kan gis bestemmelser i kommuneplanens arealdel om kommunens ansvar og plikt til å opparbeide reguleringsplan. Dette gjelder også der man ser et behov for å sikre forsvarlig planavklaring og gjennomføring av tiltak jf. plan- og bygningsloven § 11-9. Uavhengig av hva som er bestemt i arealdel er det kommunens ansvar, dersom det er behov for det, å sørge for utarbeidelse av reguleringsplan.

Det kreves reguleringsplan ved gjennomføring av «større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn», jf. plan- og bygningsloven 12-1 tredje ledd.

²² Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 229

Hjemmel om arealformål, hensynsoner og bestemmelser videreføres fra kommuneplaner. I motsetning til kommuneplanens arealdel kan også hovedformålene kombineres, ikke bare underformålene, jf. plan- og bygningsloven § 12-5 første ledd nr. 1-6.²³

Det benyttes to typer reguleringsplaner: områderegulering eller detaljregulering, jf. plan- og bygningsloven §§ 12-2 og 12-3. Områdereguleringen tar for seg et større areal og utarbeides av kommunen. Detaljreguleringen egner seg for mindre utbyggingsområder eller single tomter. Disse planene er gjerne mer konkrete med detaljerte føringer for hva som kan oppføres. Privates rett til å fremme planforslag gjelder kun detaljreguleringsplaner, jf. plan- og bygningsloven § 12-3 andre ledd. Forslaget må innholdsmessig samsvare med overordnet kommuneplan eller områderegulering utarbeidet av kommunen.

4.3 Bestemmelser til reguleringsplan

Hjemmel til å gi reguleringsbestemmelser til arealformål og hensynsoner følger av plan- og bygningslovens §12-7. Paragrafen gir en uttømmende oppstilling på 14 punkter og danner rammen for hvilke forhold som kan inntas og innholdet i disse. Det understrekes at hovedformålet med reguleringsbestemmelser danner grunnlag for fremtidig bruk, eller ikke bruk, for et avgrenset område. Bestemmelser uten hjemmel i plan- og bygningsloven kan være ugyldige, med den konsekvens at senere avslag på søknad om tiltak basert på slike bestemmelser også kan bli erklært ugyldig.

Reguleringsbestemmelsenes utstrekning i reguleringsplan og avgrensning av område kan, i tillegg til å gjelde hele planområdet, synliggjøres i plankartet på to måter. For det første kan bestemmelsen knyttes til ett eller flere arealformål i planen. For det andre kan bestemmelsene avgrenses med en hensynsone. Bruk av bestemmelser i utbyggingsområder trekkes frem som særlig viktig, da det legger føringer og den rettslige rammen for den byggetillatelsen som gis.²⁴ Eksempel på viktige bestemmelser i byggeområder kan være utforming som estetiske krav, bruk av arealer, boligens utforming og bruk av rekkefølgebestemmelser.

²³ Holth & Winge (2017) s. 111

²⁴ Holth & Winge (2017) s. 115

Som del av reguleringsplanen skal bestemmelsene utfylle de arealformålene og de hensyns-soner som fremgår av reguleringsplankartet. Forøvrig skal reguleringsplan og bestemmelser håndheves likt, og begge må ha hjemmel i lov. Videre skal bestemmelsene samsvare med formålsparagrafen om en samordnet samfunnsplanlegging. Ved fastsetting av arealformål og bestemmelser må det foretas en grundig avveining av ulike interesser, herunder arealbruks-interesser, virksomhet og konsekvenser for tilstøtende områder. Bestemmelser som ivaretar hensyn og interesser, kan i tillegg til å gjelde innenfor planområdet, også gjelde forhold utenfor planområdet, jf. plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 2. Forutsetningen må være av «hensyn til tilstøtende arealer og til de interesser som totalt sett knytter seg til de områder det gjelder» jf. RT. 1993 s. 278 som omhandlet naturverninteresser.

4.4 Hva kan det ikke inntas bestemmelser om

Plan- og bygningslovens §12-7 trekker opp vide grenser for hva det kan gis bestemmelser om for å fremme formålet med planen.

I bygningsloven av 1965 fulgte en oppregning av forhold det kunne gis bestemmelser om. Dette ble endret for å unngå at oppregningen fremstod som uttømmende. Forarbeidene påpeker at «slik bestemmelsen nå formuleres, vil den være uttømmende. Imidlertid er den formulert i så vid forstand at den vil kunne dekke alle relevante forhold».²⁵ Det vil likevel være en rekke forhold det ikke er anledning til å gi bestemmelser om, og dette kommer til uttrykk i forarbeider og departementets veileder.²⁶²⁷

For det første må hensikten bak tiltaket ha en klar sammenheng med arealformålet og de hensyn som hviler bak. For det andre kan det ikke inntas bestemmelser som kolliderer med annen lovgivning og sektorbaserte systemer. For det tredje faller forhold av privatrettslig karakter utenfor reguleringshjemmelen.

Som utgangspunkt vil bestemmelsene være målrettet i de forhold de skal legge til rette for, sikre eller forhindre. Det kan for eksempel ikke gis bestemmelser om hvem som skal stå for gjennomføringen eller benytte bygninger, anlegg og grunn. Videre fremgår det av forarbei-

²⁵ Ot.prp. nr. 32(2007-2008) s. 232

²⁶ Ot.prp. nr. 32(2007-2008) s. 232

²⁷ KMD (2011) Reguleringsplanveileder s. 118

dene at det ikke gis anledning til å gi bestemmelser som regulerer privatrettslige eller økonomiske forhold.²⁸ Eksempel på dette kan være vedtak om etablering av velforening. Følgelig vil bestemmelser om forhold som utvider, innskrenker eller endrer adgangen til å gi dispensasjon, kollidere med plan- og bygningsloven kapittel 19.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet trekker frem et relevant eksempel ved at kommunen ikke har adgang til å stille krav til utbyggingsavtale i planen. Således kan det ikke vedtas rekkefølgebestemmelse med krav om inngåelse av utbyggingsavtale.²⁹

4.5 Det rettslige grunnlaget for vedtak om rekkefølgebestemmelser

Kommunens adgang til å vedta rekkefølgebestemmelser i reguleringsplan følger av plan- og bygningsloven §12-7 nr. 10. Bestemmelsen skiller seg noe fra tilsvarende bestemmelse om rekkefølgekrav i kommuneplanens arealdel.³⁰ Ulikt arealdelen, som er en grovmasket plan, er reguleringsplanen mer konkret og detaljert. Ved at man har kommet lenger i planprosessen trekkes landskapet opp og behovet for rekkefølgebestemmelser bør være mer definert enn i innledende planer. I det følgende gjør jeg rede for lovteksten ved bruk av rekkefølgebestemmelser og hvilke vurderinger kommunen skal legge til grunn før vedtak om rekkefølgebestemmelser. Da rettspraksis trekker i retning av at bestemmelser som inntas er forvaltningsskjønn kan det ikke overprøves av domstolene. Derfor vil jeg i tillegg redegjøre for myndighetsmisbrukslæren i rekkefølgebestemmelser. Dette er også delvis behandlet i Selvaagdommen, men da den ikke gjør gjeldende alle relevante vilkår, undersøker jeg dette mer konkret.

4.6 Bestemmelser utenfor planområdet

Som utgangspunkt følger det av plan- og bygningsloven §12-5 at de bestemmelser som stilles gjelder tiltak innenfor planområdet. Videre følger det av plan- og bygningsloven §12-7 at de bestemmelser som gis må knyttes til de arealformål og hensynsoner angitt i planen. Innjord påpeker i boken *Plan- og bygningsloven med kommentarer(2010)* at selv om utgangspunktet er at det ikke kan stilles bestemmelser som regulerer arealbruken utenfor planområdet, vil det kunne forekomme unntak fra tiltak og arealbruk som får konsekvenser utenfor

²⁸ Ot.prp. nr. 32(2007-2008) s. 232

²⁹ KMD (2011) §17-3 – krav om utbyggingsavtale i forbindelse med byggetillatelse

³⁰ Jf. Plan- og bygningsloven §11-9 nr. 4.

planområdet.³¹

I dagens lov følger det av plan- og bygningsloven §12-7 nr. 2 og 3 at planen skal «] avveie interesser og ivareta ulike hensyn i eller av hensyn til forhold utenfor planområdet og at tiltak skal [...] av hensyn til forhold utenfor planområdet for å forebygge eller begrense forurensning».

Tilsvarende tolkning ble også lagt til grunn i plan- og bygningsloven 1985 i høyesterettsdommen Gaulosen,³² hvor førstevoterende uttalte hensiktsmessigheten bak vilkår etter §26 er av «hensyn til tilstøtende arealer og til de interesser som totalt sett knytter seg til de områder det gjelder».

Det vil også være mulig å stille reguleringsbestemmelser om «etablering av tiltak utenfor planområdet som vilkår for iverksetting av tiltak innenfor dette».³³ Eksempel på dette kan være etablering av rundkjøring utenfor planområdet etter plan- og bygningsloven §12-7 nr. 10.

Resonnementet om vilkår for bruken omtales og støttes av sivilombudsmannen i en sak om rekkefølgebestemmelser etter plan- og bygningsloven 1985. Uttalelsen omhandlet en øy hvor det var satt vilkår for utbygging med tilhørende tinglyst rett til parkering på landsiden.³⁴ Ombudsmannen påpekte at det var adgang til å gi bestemmelser som setter *vilkår for bruken*.

Slik nevnt innledningsvis kan det være forhold ved tilstøtende arealer som får virkninger innenfor planområdet. Et eksempel på dette kan være forurensning eller støy, hvor kommunen har fastsatt miljøhensynsvilkår med spesifiserte grenseverdier. Bestemmelser vil som utgangspunkt gjelde for «nye tiltak», jf. Plan- og bygningsloven §12-4 første ledd.

Dagens lovtekst og sivilombudsmannens vurdering i SOMB 1998-102 gjenspeiles i departementets veileder tilhørende plan- og bygningsloven 1985 som lyder: Vilkår etter § 26 må

³¹ Innjord (2010) s. 338.

³² Rt. 1993- 278 (Gaulosen).

³³ Innjord (2010) s. 338.

³⁴ SOMB 1998- 102.

derfor også kunne settes for arealbruken i reguleringsområdet under hensyn til de tilstøtende arealer og de interesser som totalt sett knytter seg til de områder det gjelder.³⁵ Planbestemmelsene kan bare brukes som hjemmel for forbud eller påbud innenfor planens avgrensingslinje. Hver bestemmelse må gjennomgås kritisk slik at det ikke etableres restriksjoner som ikke har hjemmel og et saklig begrunnet behov, jf. begrepet «nødvendig utstrekning».

Dette kan tas til inntekt for at det allerede under den tidligere loven ble lagt til grunn at det skulle være en klar sammenheng mellom vedtatte reguleringsbestemmelser og formålet med reguleringsplanen.

4.7 Skillet mellom bruk av rekkefølgebestemmelser i arealplan og reguleringsplan

Det følger av merknadene til plan- og bygningsloven §12-7 nr. 10 at bestemmelsen gjelder tilsvarende §11-10 nr. 1 om kommuneplanens arealdel.³⁶ Merknaden lyder slik: «På samme måte som for bestemmelser etter § 11 - 11 menes det her med begrepet «i nødvendig utstrekning» at det kan gis de bestemmelser som det er et saklig begrunnet behov for å vedta ut fra et samfunnsmessig synspunkt».³⁷

Det kan her legges til grunn at i likhet med reguleringsplan, må nødvendig tekniske installasjoner og infrastruktur være på plass. Videre må det være sammenheng mellom rekkefølgekravet og selve utbyggingen. Det er opp til kommunen å avgjøre hva som anses som nødvendig.

Det kan likevel ikke fastsettes bestemmelser ved gitte begrensninger som følger direkte av lov for arealplanene. Det understrekes at det vil være forskjell på hva det kan inntas rekkefølgebestemmelser om i arealplan og reguleringsplan. Dette vil for eksempel gjelde unntak av bestemmelser om dispensasjon i kommuneplanens arealdel.

En annen forskjell er at det ikke kan eksproprieres etter kommuneplan, mens det i reguleringsplan gis adgang til å ekspropriere etter plan- og bygningsloven §16-2 første ledd.

³⁵ MMD (2001) Reguleringsplan og bebyggelsesplan s. 20

³⁶ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 236

³⁷ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 223

Et annet skille ved planene er krav om rekkefølgekravets gjennomførbarhet innen *rimelig tid* i reguleringsplan. Uten tidsramme kan rekkefølgekravet fremstå som et skjult byggeforbud. Ifølge veilederen synes rimelig tid å være tilsvarende fristen for ekspropriasjonsadgangen som er 10 år.³⁸ Det stilles ikke krav til rimelig tid ved rekkefølgebestemmelser i arealplan. Det må legges til grunn at lovgivers intensjon er å sikre rettigheter som tar høyde for borger- nes interesser og forventninger til utbygging etter reguleringsplan i større grad enn ved kom- muneplan. Dette da reguleringsplan beskrives som en mer detaljert plan, mens arealplan er grovmasket.

4.8 Rekkefølgebestemmelser i reguleringsplan

Med rekkefølgebestemmelser kan man fastsette bestemmelser om etablering av nødven- dige fellestiltak på ulike stadier i utbyggingsprosessen, og med dette en fastsatt rekkefølge til gjennomføring av planen. Det kan for eksempel fastsettes krav om etablering av gangvei, rundkjøring eller barnehage før det kan gis byggetillatelse. Dette gir kommunen kontroll over planområdet og sikrer at nødvendig infrastruktur er etablert i den takt som kommunen har vedtatt før igangsettelse tillates. Utbygger kan ikke pålegges å finansiere tiltak, men vil være avhengig av at rekkefølgekravet er innfridd for å få realisert utbyggingen. Dette medfø- rer at rekkefølgekravet i prinsippet fungerer som et midlertidig byggeforbud.

I forarbeidene til plan- og bygningsloven fra 1978³⁹ ble adgangen til å bruke reguleringsbe- stemmelser utvidet. Lovteksten har vært endret en rekke ganger etter dette, og forarbei- dene fastslår at ordlyden i gjeldende bestemmelse er en videreføring av plan- og bygningslo- ven 1985 §26 første ledd om rekkefølgebestemmelser. Ved vurdering av rettslig grunnlag vil det være relevant å undersøke tidligere forarbeider for en mer konkret avklaring. Videre må ordlyden sees i lys av formålsbestemmelsen i plan- og bygningsloven §1-1 som blant annet skal «fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige gene- rasjoner», «sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myn-

³⁸ KMD (2018) Reguleringsplanveileder s. 16

³⁹ Ot.prp. Nr. 61 (1978–1979) s. 1

digheter», «[d]et skal legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives» og det skal ivareta «hensynet til barn og unges oppvekstvilkår og estetisk utforming av omgivelsene». Det må her gjøres gjeldende at formålsbestemmelsen setter vide rammer for bestemmelser, såfremt det er til borgerne og samfunnets beste. Dette kan tas til inntekt for at det er opp til forvaltningen å vurdere hva som er *nødvendig* eller *tilstrekkelig* i hver konkrete kommune.

Hjemmel til å stille rekkefølgebestemmelser følger av plan- og bygningsloven §12-7 nr. 10 som lyder:

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

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

Bestemmelsen videreføres uendret fra den tidligere bestemmelsen om rekkefølgekrav i plan- og bygningsloven 1985 §26 første ledd tredje punktum. Videre kan bestemmelsen betraktes som en presisering av den generelle hjemmelen i plan- og bygningsloven §12-7 nr.2. Slik beskrevet i kapittel 3.6 rekkefølgebestemmelser i arealplan, likestilles bestemmelsene i plan- og bygningsloven §§ 11-9 nr. 4 og 12-7 nr. 10 på tvers av arealplanene. Dette støttes også av Innjord i *Plan- og bygningsloven med kommentarer (2010)*.⁴⁰

I forvaltningens arbeid med vedtak av rekkefølgebestemmelser kreves det at hvert tiltak vurderes konkret med utgangspunkt i de rettslige skrankene *nødvendig utstrekning* og *tilstrekkelig etablert*. Dette medfører at det i arealplaner er visse begrensninger for hva det kan stilles reguleringsbestemmelser om ved at det i *nødvendig utstrekning* kan vedtas krav om særskilt rekkefølge og at utbygging ikke må skje før angitt infrastruktur er *tilstrekkelig etablert*. I

⁴⁰ Innjord (2010) s. 350

Med dette tolkes vilkårene til å stille krav om rekkefølgebestemmelser for arealplaner. Drøftelsen gjelder på tvers av kommuneplanens arealdel og reguleringsplan.

4.9 Selvaag-dommen 18-104016TVI-OTIR/08

4.9.1 Tvistens bakgrunn

Saken gjaldt gyldigheten av rekkefølgekrav i reguleringsplan om opparbeidelse av turvei og eventuell erstatning for kostnadene til å utbedre den. Partene i saken var Selvaag Bolig Bispelua AS mot staten ved kommunal- og moderniseringsdepartementet. Et planforslag om regulering fra skoleformål til boligformål, med Selvaag som tiltakshaver, ble lagt ut til offentlig ettersyn august 2014. Bystyret vedtok, i henhold til forslag fra byutviklingskomiteen, rekkefølgekrav om opparbeidelse av turvei i september 2016.

Selvaag påklaget rekkefølgekravet til fylkesmannen i april 2017, og klagen ble i tråd med Plan- og bygningsetatens anbefaling, ikke tatt til følge. Klagen ble senere lagt frem for sivilombudsmannen som kom fram til at saken ikke var egnet til skriftlig behandling uten en mer konkret vurdering av sakens faktiske forhold.

Selvaag tok ut stevning i juli 2018 etter avslag om utsatt iverksetting og anførte at Oslo kommune ikke hadde tilstrekkelig hjemmel til rekkefølgekravet etter plan- og bygningsloven §12-7 nr. 10. Videre mente Selvaag at fylkesmannens vedtak var ugyldig som følge av feil rettsanvendelse og at det var lagt feil faktum til grunn. Saksøker la til grunn at loven måtte forstås slik at det kreves sammenheng mellom planen og rekkefølgekrav og at kravet må være avledet av en bestemt plan. Den konkrete utbyggingen må utløse et behov som bare kan avhjelpest gjennom krav om bidrag eller opparbeidelse av infrastruktur. Kommunen har ikke anledning til å stille krav som gjelder et større område generelt og ut fra hva de mener er hensiktsmessig.

Saksøkte, staten ved Kommunal- og moderniseringsdepartementet, anførte at det i *nødvendig utstrekning* kan gis bestemmelser, dersom det ut fra et samfunnsmessig perspektiv er *saklig begrunnet*. Saksøkte legger til grunn at domstolen ikke har adgang til å overprøve kommunens frie skjønn, da dette ikke er et rettsanvendelsesskjønn. Kommunens adgang til å gi rekkefølgebestemmelser er i realiteten kun begrenset av *myndighetsmisbrukslæren*.

4.9.2 Hva konkluderte retten med og hvorfor

Oslo tingrett kom fram til at vurderingen at om det skal stilles rekkefølgekrav og hvilke krav kommunen kan stille er en del av forvaltningens frie skjønn. Retten viser til forarbeidene og den historiske bakgrunnen for innføring av rekkefølgebestemmelser. Rekkefølgekrav ble som utgangspunkt inntatt for å sikre at oppstart av byggingen ikke ble iverksatt før reguleringsområdet var modent for utbygging. Det vil si at nødvendige tekniske installasjoner og infrastruktur er på plass. Ifølge tingretten tilsier dette at det må være en sammenheng mellom rekkefølgekravet og selve utbyggingen. Videre påpeker retten at det er opp til kommunen å vurdere hva som ansees som nødvendig. Slik retten tolker forarbeidene legges det opp til et temmelig vidt skjønn, men forvaltningen plikter å vurdere kritisk behovet for rekkefølgekravet. Behovet må vurderes konkret og krav må være saklig begrunnet, men kan være av samfunnsmessig art og ta hensyn til nærmiljøet.

Ifølge tingretten finnes det ingen rettspraksis som fastholder at rekkefølgebestemmelser i reguleringsplan er innenfor forvaltningens frie skjønn, men viser til rettspraksis i plan- og bygningsloven som kan ha overføringsverdi. Selv om retten har kommet frem til at vurderinger etter plan- og bygningsloven §12-7 er innenfor kommunens frie skjønn, er det ikke ensbetydende med at vurderingstemaet nødvendigvis vil være annerledes enn om det hadde vært rettsanvendelsesskjønn. Konsekvensen av krav innordnet forvaltningens frie skjønn vil være at retten ikke overprøver forvaltningens vurdering av de rettslige skrankene *nødvendig utstrekning og tilstrekkelig etablert*.

Tingretten legger til grunn at lovligheten av rekkefølgekravet må vurderes etter reglene om myndighetsmisbrukslæren, og at den konkrete utbyggingen ikke ville utløse et behov for å oppgradere turstien, slik PBE og fylkesmannen la til grunn. Utbyggingen av skoletomten medførte redusert mulighet for friluftsliv for beboerne i nærområdet. Opparbeidelse av ny turvei ble ikke ansett som et avbøtende tiltak, da arealet allerede hadde en turvei. Utbedring av turvei endrer ikke mulighetene for friluftsliv og kan av den grunn ikke sees på som et avbøtende tiltak. Retten konkluderte med at rekkefølgekravet fremsto som rene fiskale hensyn. Retten konkluderer med at vedtaket om opparbeidelse av turveien er ugyldig.

4.10 Tolkning av nødvendighetskriteriet i arealplaner

Kriteriet *nødvendig utstrekning* i reguleringsplan gjelder for bestemmelser til arealformål og hensynsoner. Det fremgår av forarbeidene om planlegging på kommunenivå at plan gis rettsvirkning i den utstrekning kommunen finner *nødvendig*.⁴¹

Ut ifra sin ordlyd må det antas at *nødvendig utstrekning* er et utpreget skjønnsmessig uttrykk og antyder at det ikke skal reguleres mer enn det som er nødvendig.

Hva som ansees som nødvendig fremheves av Innjord i kommentarutgaven til plan- og bygningsloven §11-9. Innjord påpeker at det her siktes til forskjellige typer infrastruktur som er nødvendige for å betjene et konkret område.⁴² Typer infrastruktur følger ikke direkte av lovteksten til §11-9, men fremgår av forarbeidene og lovteksten til §12-7 nr. 10.

Dette kommer til uttrykk i høyesterettsdommen Løvenskiold kom retten til at Statens vegvesens krav om en separat gang- og sykkeltrase av trafiksikkerhetsmessige grunner var nødvendig. Et fortau ville ikke gi tilstrekkelig sikkerhet. Videre presiserte retten at det var vanskelig for domstolene å overprøve statens vegvesens vurdering.⁴³

Slik beskrevet i kapittel 4.7 gis det kun adgang til å ekspropriere i reguleringsplan, jf. §16-2 første ledd. Videre oppstilles en ekspropriasjonsfrist pålydende 10 år, og etter dette faller ekspropriasjonsadgangen bort. Fristen kan tas til inntekt for at reguleringsplaner skal kunne realiseres innen overskuelig tid. I veilederen til reguleringsplaner påpeker departementet at det ved bruk av rekkefølgebestemmelser må forutsettes at de forhold som begrunner utsettelse av planens gjennomføring, faktisk og rettslig kan, og vil, bli realisert innen rimelig tid.⁴⁴ Det kan her antas at kravet om rimelig tid forankres til nødvendighetsvurderingen for rekkefølgekrav etter plan- og bygningsloven §12-7. Det må her gjøres gjeldende at dersom kravet

⁴¹ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 44.

⁴² Innjord (2010) s. 257.

⁴³ Rt.2003 s. 764 avsnitt 81.

⁴⁴ KMD (2018) Reguleringsplanveileder s. 61.

ikke realiseres innen 10-årsfristen, taler gode grunner for at vilkåret ikke anses som nødvendig for gjennomføring av planen. Videre vil kravet i realiteten fungere som et skjult byggeforbud.

Et annet viktig moment i vurderingen av nødvendighet der det oppstilles urealiserbare rekkefølgekrav, vil være om kommunen kunne oppstilt mindre tyngende bestemmelser som ikke fungerte som et skjult byggeforbud.

4.11 Tolkning av kriteriet tilstrekkelig etablert i arealplaner

Etter plan- og bygningsloven §12-7 nr. 10 kan det i nødvendig utstrekning stilles bestemmelser til arealformål og hensynsoner om hvilken rekkefølge tiltak etter planen skal skje og sikre at byggetillatelse ikke gis før «*tekniske anlegg og samfunnstjenester som energiforsyning, transport og vegnett, sosiale tjenester helse- og omsorgstjenester, barnehager, friområder, skoler mv. er tilstrekkelig etablert*». Slik beskrevet i kapittelet 4.7 om *skillet mellom bruk i av rekkefølgebestemmelser i arealplan og plan*, likestiller forarbeidene ordlyden *sikre etablering* etter plan- og bygningsloven §11-9 nr. 4 og *tilstrekkelig etablert* etter plan- og bygningsloven §12-7 nr.10.⁴⁵

Ut ifra sin ordlyd må det antas at *tilstrekkelig etablert* gir uttrykk for en faglig vurdering av tekniske anlegg og samfunnstjenester og hvorvidt opparbeidelse er tilstrekkelig sikret til å igangsette utbygging. Denne ordlydstolkningen må sees i sammenheng med formålsbestemmelsene i plan- og bygningsloven §§1-1 og 3-1, slik beskrevet i kapittel 4.8 om rekkefølgebestemmelser.

Forarbeidene påpeker at bestemmelsen sikrer at område som er regulert til utbyggingsformål ikke kan utbygges før tilfredsstillende vannforsyning, kommunikasjon, elektrisitetsforsyning og tilgang på samfunnstjenester er etablert.⁴⁶ Det er presisert at slike bestemmelser skal gis for å fremme eller sikre formålet med reguleringen. Med sikret legges det til grunn at forutsetningen for å oppfylle kravet er tilstede. Dette sees gjerne i sammenheng med de økonomiske forpliktelsene knyttet til tiltaket. Det gjøres her gjeldende at rekkefølgekravet vil

⁴⁵ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 223.

⁴⁶ Ot.prp. nr. 56 (1984 1985) s. 99.

anses som sikret dersom de økonomiske forpliktelsene ansees som fullt ut finansiert. I rundskriv om §17-3 – krav om utbyggingsavtale i forbindelse med byggetillatelse (2011) fastslår departementet at rekkefølgekravet vil være sikret innfridd ved finansiell sikkerhetsstillelse. Dette innebærer at det gjennom utbyggingsavtale kan avbøte faktisk opparbeidelse.⁴⁷ Slik beskrevet i nødvendighetsvurderingen, må det forutsettes at planens gjennomføring faktisk og rettslig kan, og vil, bli gjennomført innen 10-årsfristen, jf. Plan- og bygningsloven §16-2 første ledd.

Ettersom hensynet bak rekkefølgebestemmelser er å sikre opparbeidelse av nødvendig infrastruktur, vil det være tilfeller hvor utbyggers finansiering av ideell andel er utilstrekkelig. Eksempel på dette kan være dersom rekkefølgekravet gjelder for et større planområde med utilstrekkelig dekning av de økonomiske forpliktelsene knyttet til tiltaket. I slike tilfeller kan utbygger velge å bekoste hele tiltaket eller ingenting.⁴⁸ Et slikt tilfelle vil skape en ubalanse i rettstilstanden mellom rekkefølgekravene og utbyggingsavtalens innhold.

I tingrettsdommen Selvaag vurderte retten hvorvidt *tilstrekkelig etablert* var innenfor forvaltningens frie skjønn, eller om det er et rettsanvendelsesskjønn. Retten kom til at juridisk teori la til grunn at vurderinger etter plan- og bygningsloven §12-7 i sin helhet var innenfor forvaltningens frie skjønn og at skrankene er hva man vurderer som saklig begrunnet. Er det ikke saklig begrunnet, vil det være vilkårlig etter utenforliggende hensyn.⁴⁹

4.12 Oppsummering rekkefølgebestemmelser i arealplaner

Ut fra sin ordlyd i plan- og bygningsloven §§11-9 nr. 4 og 12-7 nr. 10 om rekkefølgebestemmelser, er bestemmelsene tilnærmet likestilt. Formålet med bestemmelsene er av hensyn til kommunens økonomi å sikre at området ikke bygges ut før teknisk infrastruktur, grønnsstruktur og samfunnstjenester er tilstrekkelig *etablert*. Begrepet teknisk infrastruktur gjelder også vei, vann og avløp, men disse tiltakene følger som selvstendig krav og opparbeidelsesplikt etter plan- og bygningsloven §18-1.

⁴⁷ KMD (2011) §17-3 – krav om utbyggingsavtale i forbindelse med byggetillatelse.

⁴⁸ Tolkningssuttalelse 15-3677 (KMD).

⁴⁹ Oslo tingretts dom 31.05.2019 (sak 18-104016) s. 23.

Rekkefølgebestemmelser danner grunnlaget for hva som kan inntas som avtalevilkår i utbyggingsavtaler. Det er dog ingen automatikk i at rekkefølgekravet oppfyller de rettslige skranke for hva som kan inntas i utbyggingsavtale etter plan- og bygningsloven §7-3 tredje ledd.

Det er lokale planmyndigheter som vurderer hvilke bestemmelser som skal vedtas. I denne vurderingen er det kommunens oppgave å vurdere det skjønnsmessige uttrykket *nødvendig utstrekning*. I dette ligger en antydning om å ikke regulere mer enn det som er nødvendig. Det siktes her til sammenhengen mellom ulike typer infrastruktur som er nødvendig til gjennomføring av planene.

Tilsvarende må planmyndigheten også vurdere uttrykket *tilstrekkelig etablert*. I dette ligger en faglig vurdering av tekniske anlegg og samfunnstjenester, samt hvorvidt opparbeidelse er tilstrekkelig sikret til å igangsette utbygging.

Ved domstolskontroll viser juridisk teori til at vurderinger av rekkefølgebestemmelser i sin helhet er forvaltningsskjønn. I dette ligger at domstolene som utgangspunkt ikke skal overprøve lokale planmyndigheters vurderinger av *nødvendighet* og *tilstrekkelig etablert*.

Ved domstolskontroll kommer vilkårlæreren til anvendelse i vurderingen av hvorvidt vedtaket er saklig begrunnet. Er det ikke saklig begrunnet vil det være vilkårlig og tatt utenforliggende hensyn.

5 Forvaltningsrettslige prinsipper og rekkefølgebestemmelser

5.1 Forvaltningen

Forvaltningen er samlebetegnelse for forvaltningsorganene og virksomheten disse organene driver med.⁵⁰ Som forvaltningsorgan regnes etter forvaltningsloven § 1 ethvert organ for stat eller kommune og andre som treffer avgjørelser på vegne av forvaltningen. Forvaltningsorganer kan for eksempel være kongen i statsråd, departementer, underliggende statlige etater, fylkeskommuner eller kommuner.

Forvaltningsrettens regler gjelder for all offentlig myndighetsutøvelse og skal være regelbasert, begrunnet og ivareta borgernes rettsikkerhet. Offentlig myndighetsutøvelse følger av legalitetsprinsippet som legger til grunn at «[m]yndighetenes inngrep overfor den enkelt må ha grunnlag i lov».⁵¹ Med dette menes at forvaltningen skal ivareta borgernes rettsikkerhet ved at fattede vedtak følger av korrekt rettsanvendelse, riktig faktum og lovlig skjønnsutøvelse. I de tilfeller hvor forvaltningen går utenfor grensene for sin materielle kompetanse betegnes som myndighetsoverskridelse eller ulovhjemlet myndighetsutøvelse.⁵²

5.2 Domstolskontroll med skjønnsutøvelse

Ved domstolskontroll skiller vi mellom forvaltningens *frie skjønn* og *rettsanvendesskjønn*. Eckhoff Smith beskriver *fritt skjønn* som svært misvisende da det gir uttrykk for frihet helt uten rettslige grenser. Videre foretrekker forfatterne benevnelsen «forvaltningsskjønn» eller «diskresjonær kompetanse».⁵³ Ved *forvaltningsskjønn* bør norske domstoler utvise tilbakeholdenhet ved å overprøve det skjønn som utøves av forvaltningen i det enkelte fattede vedtak. Selv om domstolen ikke kan prøve alle sider av skjønnet, har de imidlertid kompetanse til å prøve om det er lagt feil faktum til grunn, og om det er uforsvarlig eller i strid med *myndighetsmisbrukslæren*.⁵⁴ Lovgivers intensjon er å styrke forvaltningen som endelig beslutningsmyndighet. Domstolen skal derfor ikke overprøve *forvaltningsskjønnet* med mindre det følger av lov eller *særlige hensyn* vektet tyngre enn hensynene ved begrenset domstolskon-

⁵⁰ Eckhoff & Smith (2014) s. 28.

⁵¹ jf. Grunnloven §113.

⁵² Eckhoff & Smith (2010) s. 382.

⁵³ Eckhoff & Smith (2010) s. 383.

⁵⁴ Rt. 2007 s. 257 avsnitt 36 og 37.

troll. Dette er blant annet behandlet i Rt. 2007 s. 257 som gjaldt dispensasjon fra reguleringsplan i en byggesak og hvorvidt vedtaket kunne anses som *forvaltningsskjønn*, og hva domstolene kunne prøve. Spørsmålet var hvorvidt «særlige grunner» kunne anses som *rettsanvendelsesskjønn* eller *forvaltningsskjønn*. Slik utredet i kapittel 4.9 Selvaag-dommen, konkluderte tingretten med at rekkefølgebestemmelser var innenfor forvaltningsskjønn, noe som begrenset domstolenes adgang til å overprøve skjønnet.

Forvaltningen kan også behandle spørsmål som i utgangspunktet er av skjønnsmessig karakter uten at skjønnsutøvelsen i det enkelte tilfellet er unndratt fra rettslig styring. Dette benevnes som *rettsanvendelsesskjønn*. Disse tilfellene er ofte når lovgivningen benytter *vage* eller *skjønnsmessige* ord og uttrykk i beskrivelsen av forvaltningens kompetanse.⁵⁵

5.3 Generelt om vilkårlæren og myndighetsmisbrukslæren

5.3.1 Den ulovfestede vilkårlæren

I noen tilfeller inneholder lovgivningen direkte hjemmel for forvaltningen til å sette vilkår for begunstigende vedtak.

Der forvaltningens adgang til å stille vilkår til begunstigende tiltak ikke fremgår direkte av loven, kan adgangen til å stille vilkår likevel være til stede uten at det følger direkte av lov.

Den ulovfestede vilkårlæren er utviklet over tid, gjennom rettspraksis som Rt. 1961 s. 297 Glacier Blue, Rt. 1964 s. 206 Mimi Halvorsen og Rt. 2003 s. 764 Løvenskiold-dommen. Læren stiller krav til at vilkåret må være saklige og forholdsmessige.

Der det finnes lovhjemmel for å sette vilkår, er det ikke behov for noen ulovfestet vilkårlære. Da anvendes lovhjemmelen. Det kan nok forekomme tilfeller hvor lovt teksten er vag, generell eller taus i adgangen til å stille vilkår. I slike tilfeller kan vilkårlæren komme til anvendelse. Bakgrunnen for dette henger sammen med vilkårlærens formål som borgernes sikkerhetsnett for å tydeliggjøre kommunens begrensninger og adgang til å stille tyngende vilkår til et begunstigende vedtak uten hjemmel i lov.

⁵⁵ Eckhoff & Smith (2010) s. 392.

Når kommunen utøver skjønn kan den benytte den ulovfestede vilkårlæren som alminnelig kompetansegrunnlag i forvaltningens begrensede adgang til inngåelse av tyngende vilkår, uten spesiell lovhjemmel, til begunstigende vedtak som fattes innenfor rammene til forvaltningens frie skjønn. Vilkaerslæren kan kun benyttes i de tilfeller det stilles vilkår til vedtak eller enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2. I motsetning til en avtale er ikke et vedtak avhengig av et samtykke da det ensidig fattes av forvaltningen.

Adgangen til å stille vilkår ved dispensasjon fra reguleringsplan fremgår av plan- og bygningsloven av 1985 § 7 første ledd som både gir hjemmel for dispensasjon når særlige grunner foreligger og at det kan settes vilkår for dispensasjonen i siste punktum.

I bestemmelsens forarbeid utdypes begrensninger i adgang til vilkårsstillelse og at disse må ligge innenfor rammen av de hensyn loven er ment å ivareta.

En kan med dette slå fast at selv om vilkåret er lovlig og skranken følger direkte av lov, kan vurderingen ikke overdras til en annen hjemmel. Videre må hjemmelen som tolkes overveies konkret opp mot tilhørende skranker.

Domstolsprøvingen i Løvenskiold-dommen ble vurdert ut ifra daværende plan- og bygningslov fra 1985 før kapittelet om utbyggingsavtaler ble inntatt i plan- og bygningsloven. Dommen har vært med på å avklare de innholdsmessige skrankene som gjelder for utbyggingsavtaler.

Det følger av Lex specialis-prinsippet at det ved tilfeller hvor loven regulerer et spesielt forhold gis det forrang foran en generell lov, selv om begge er underlagt samme rettsområde. Et eksempel på dette kan være forvaltningslovens regler hvor saksbehandlingsregler i forvaltningsrettslige særlover gis forrang. Motsatt vil forvaltningsloven kompensere som utfyllende regelverk for de tilfeller hvor særlovgivningen er vag eller taus.⁵⁶

⁵⁶ Taraldrud (2018) s. 67.

Videre følger det av forarbeidene at det også må være en naturlig sammenheng mellom dispensasjon og vilkår.⁵⁷ Vilkåret må tjene de interesser som fremgår av dispensasjonen eller avhjelpe de skader eller ulemper dispensasjonen medfører.

Det vil senere i oppgaven bli redegjort for den ulovfestede vilkårslærens betydning i kommuneplanens arealdel, reguleringsplaner og utbyggingsavtaler.

5.3.2 Myndighetsmisbrukslæren

I kontroll av forvaltningens skjønnsutøvelse benytter domstolene *myndighetsmisbrukslæren* som er en samlebetegnelse på fire forbud som forvaltningsorganer er bundet av. Forbudene er utviklet gjennom juridisk teori og rettspraksis, og regnes som overordnede *forvaltningsrettslige prinsipper*. Etter læren kan domstolene prøve om forvaltningens *skjønnsutøvelse* bærer preg av «utenforliggende hensyn, vilkårlighet, usaklig forskjellsbehandling eller endt ut i et grovt urimelig resultat». Forvaltningen kan bare bygge på «hensyn som anses som saklige eller relevante» i relasjon til kompetansegrunnlaget selv.⁵⁸

I utøvelse av forvaltningens *skjønnsmessige kompetanse* kan det ikke trekkes inn «utenforliggende eller usaklige hensyn». Med ordet *hensyn* skiller Eckhoff & Smith mellom to ulike forhold.

For det første siktes det til de formål som forvaltningen forfølger ved utøvelse av sin kompetanse. I Selvaag-dommen konkluderte retten med at det var tatt *hensyn* til kommunens generelle ønske om et turveinett i kommunen, uten at dette hadde var saklig begrunnet med utbyggingen.

For det andre kan det tas sikte på fakta som trekkes inn i vurderingen av om, og i tilfelle hvordan, en kompetanse skal brukes. I Entra-dommen uttalte tingretten at de aktuelle *tiltak* kommunen setter som *vilkår* må være *saklig begrunnet* i behov som utløses av utbyggingen. Andre *hensyn* vil være *utenforliggende*.

⁵⁷ Ot.prp. nr. 56 (1984-1985) s. 102.

⁵⁸ Eckhoff & Smith (2010) s. 405.

Det andre forbudet *vilkårlige avgjørelser* hindrer forvaltningen i å foreta rene tilfeldige avgjørelser. Med dette menes resultat av avgjørelser basert på slump hvor forvaltningen verken har utøvd *skjønn* eller fulgt noen regler.⁵⁹ Eckhoff & Smith opplyser at det er vanskelig å finne noe rent eksempel på at et vedtak er kjent *ugyldig* bare av denne grunn.

Det tredje forbudet legger til grunn at forvaltningen ikke kan trekke avgjørelser som bygger på *usaklig forskjellsbehandling*, med mindre det foreligger gode grunner til det, jf. Rt.1996 s. 78. Høyesterett uttalte seg om dette forbudet i en sak som gjaldt kommunens havnevesen og krav til Hurtigruten AS. Havnevesenet stilte krav om betaling av passasjervederlag for bruken av havneanlegg, også for de passasjerer som ikke gikk i land. En av dommerne vurderte kravet som *ugyldig* etter den *forvaltningsrettslige læren om usaklig forskjellsbehandling*.⁶⁰

Det fjerde forbudet hindrer forvaltningen i å fatte avgjørelser der resultatet fremstår som *sterkt urimelig*.⁶¹ Eckhoff/Smith trekker frem Rt. 1951 s. 19 Mortvedt-saken hvor drosjeeiere var blitt nektet drosjebevilling fordi de hadde vært passive medlemmer av NS under krigen. Høyesterett kom frem til at avgjørelsen var *ugyldig* fordi den var «så urimelig og så stridende mot alminnelig samfunnsoppfatning».

5.4 Oppsummering av forvaltningsrettslige prinsipper og rekkefølgebestemmelser

Forvaltningsrettens regler gjelder for all offentlig myndighetsutøvelse og skal være regelbasert, begrunnet og ivareta borgernes rettsikkerhet.

Det skilles her mellom forvaltningsskjønn og rettsanvendelsesskjønn. Domstolene skal utvise tilbakeholdenhet med å overprøve det skjønn som utøves av forvaltningen.

I kontroll av forvaltningens skjønnsutøvelse benytter domstolene *myndighetsmisbrukslæren* som er en samlebetegnelse på fire forbud som forvaltningen er bundet av.

Etter læren kan domstolene prøve om forvaltningens *skjønnsutøvelse* bærer preg av *utenforliggende hensyn, vilkårlighet, usaklig forskjellsbehandling* eller *endtlig ut i et grovt urimelig resultat*.

⁵⁹ Eckhoff & Smith (2010) s. 419.

⁶⁰ Rt. 2015 s. 795 avsnitt 31 og 57 hvor først- og annenvoterende angir at reglene om usaklig og vilkårlig forskjellsbehandling kan komme til anvendelse.

⁶¹ Eckhoff & Smith (2010) s. 420.

Der adgangen til å stille vilkår ikke er hjemlet direkte av lov, kan adgangen likevel være tilstede igjennom den ulovfestede vilkårlæren utviklet over tid.

6 Lovregulert bruk av utbyggingsavtaler

I denne delen vil jeg redegjøre for bruken av utbyggingsavtaler i norsk byggesaksbehandling. Det klare skillet mellom rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler er at bestemmelsene er et forvaltningsvedtak, mens utbyggingsavtaler mer eller mindre er underlagt avtalerettens område. En utbyggingsavtale kan på så måte beskrives som en forvaltningsavtale og hybrid mellom vedtak og frivillig avtale.

Jeg vil i korte trekk redegjøre for behovet for lovregulering, innholdet i bestemmelsene i plan- og bygningsloven kapittel 17 med fokus på bestemmelsens formål i §17-1 og rammene i §17-3. Videre vil jeg se på forholdet til arealplaner og rekkefølgebestemmelser. Avslutningsvis følger en grundig tolkning av adgangen og lovligheten til å stille vilkår i utbyggingsavtale etter plan- og bygningsloven §17-3.

6.1 Bakgrunn for lovregulering

Dagens bruk av utbyggingsavtaler bygger på et forslag utarbeidet av bygningslovutvalget som på oppdrag fra daværende Kommunal- og regionaldepartementet, som så behov for en regulering i bruken av utbyggingsavtaler. Grunnlaget for regulering oppstod da avtalene fremstod som en krysning mellom offentlig og privat rett. Dette skapte en serie av problemstillinger knyttet til forhåndsbinding av forvaltningsmyndigheten, avtalens gyldighet, saksbehandlingsregler og hensyn til tredjepartsinteresser m.v.⁶²

Avtalene var først og fremst knyttet til større boligprosjekter og utbyggingsområder.

Kapittel XI-A om utbyggingsavtaler kom inn i plan- og bygningsloven av 1985 i 2005⁶³ for å regulere bruken av slike avtaler rundt i kommunene. Reglene trådte i kraft 1. juli 2006 samtidig som forskrift av 20. april 2006 om forbud mot vilkår om sosial infrastruktur.

Forarbeidene til endringsloven understreker at:

det er i dag mulig å stille vilkår i forbindelse med forvaltningsvedtak dersom vilkårene er saklige, rimelige, og ikke innebærer forskjellsbehandling eller myndighetsmisbruk.

⁶² Pedersen mfl. (2018) s. 531.

⁶³ Endringslov lov 27. mai 2005 nr. 30.

Planlovutvalgets forslag innebærer en vesentlig innskrenkning både i kommunenes adgang til å inngå avtaler og til å stille ensidige vilkår for forvaltningsvedtak.⁶⁴

Videre så man et behov for å sette begrensninger for hva kommunene kunne inngå avtale om, da kommunen i kraft av sin myndighet til å gi eller ikke gi tillatelser har en sterk maktposisjon i forhandlingene.⁶⁵ Dette synspunktet underbygges i rettens vurdering i Entra-saken som utdyper at reglene blant annet ble innført da man så det nødvendig å sette begrensninger for hva kommunene kunne inngå avtale om – eller i realiteten sette som betingelse for å gi byggetillatelse.⁶⁶

Dagens lovbestemmelser om bruken av utbyggingsavtaler ble videreført uendret i 2008-loven og fremgår av kapittel 17 Utbyggingsavtaler.⁶⁷

6.2 Entra-dommen TOSLO- 2018 – 132587

6.2.1 Tvistens bakgrunn

Saken gjaldt gyldigheten av utbyggingsavtaler og adgangen til å sette vilkår i utbyggingsavtaler. Part i saken var Entra Eiendom, som inngikk en avtale om utvikling av nye universitetslokaler i Tullinkvartalet med det juridiske fakultetet ved Universitetet i Oslo. Entra Eiendom måtte med dette inngå en utbyggingsavtale med Oslo kommune. Det oppstod uenighet mellom partene rundt hvilken grad av tilknytning det måtte være mellom byggeprosjektet og vilkår i utbyggingsavtalen. Videre var partene uenige om forbedring av generell infrastruktur i prosjektets nærområde. Kommunen satte i disse avtalene opp vilkår etter plan- og bygningsloven §17-3 tredje ledd, med krav om utbygging av sykkelvei (sykkeltiltaket) og opparbeidelse av trikkeskinner, (trikkeltiltaket) før oppstart av prosjekt. Kommunen henviste til plan- og bygningsloven §12-7 nr. 10 som gir adgang til å stille rekkefølgekrav etter reguleringsplan. Utbygger hevdet vilkårene var tuftet på fiskale hensyn og manglet nærhet og rele-

⁶⁴ Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 42.

⁶⁵ Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 5-7.

⁶⁶ Oslo tingretts dom 07. Juni 2019 (sak 18-132587) s. 11.

⁶⁷ Lov 27. juni 2008 om planlegging og byggesaks- behandling.

vans til utbyggingsprosjektet. Oslo kommune mente tilknytningen var tilstrekkelig, noe retten var uenig i. Retten fant vilkårene i utbyggingsavtalen og rekkefølgebestemmelsene ugyldige da de anså vilkårene som urettmessige og basert på fiskale hensyn.

6.2.2 Hva kom tingretten frem til og hvorfor?

Retten konkluderte med at utbyggingsavtalens vilkår om trikketiltak og sykkeltiltak var ulovlige som følge av manglende nødvendighet, slik plan- og bygningsloven §17-3 tredje ledd krever. Ved vurdering av rekkefølgekravene i reguleringsplan etter plan- og bygningsloven § 12.7 nr. 10, kom retten frem til at kommunens vedtak må være saklig begrunnet i behov som utløses av utbyggingen. Andre hensyn vil være utenforliggende. Dersom vedtaket er begrunnet i slike hensyn, vil det føre til ugyldighet. Videre la retten vekt på at ordlyden «i nødvendig utstrekning» var en del av kommunens frie skjønn, og at retten ikke hadde adgang til å overprøve kommunens vurdering av nødvendigheten. I vurderingen av hvorvidt nødvendighetskriteriet i utbyggingsavtaler i praksis er en del av kommunens frie skjønn, la retten avgjørende vekt på formålet med lovreguleringen av utbyggingsavtaler. Der ble reglene blant annet innført fordi kommunens maktposisjon gjorde det nødvendig å sette begrensninger for hva kommunene kunne inngå avtale om. På bakgrunn av dette var det etter rettens syn at man stod overfor et rettsanvendelsesskjønn som innebærer at domstolene har full prøvesesrett ved overprøving av vedtak.

Ved vurdering av lovligheten til vilkårene i utbyggingsavtalen var retten enig i sivilombudsmannens uttalelse⁶⁸ hvor det ble redegjort for det rettslige bakteppe i nødvendighetsvurderingen etter plan- og bygningsloven §17-3. I likhet med ombudsmannen la retten avgjørende vekt på forarbeidene til lovendringen i 2005.⁶⁹ Forarbeidene presiserer at «for å være nødvendig må tiltaket ha saklig sammenheng med gjennomføring av planen». Videre må utbyggingen være «den direkte foranledningen til behovet for ytelsen, slik at det er en relevant og nær sammenheng mellom ytelsen og planens innhold. Ytelsen må tjene interessene i utbyggingsområdet». Dette finner også støtte i NOU 2003:24 s. 171, som utdyper at kravet må

⁶⁸ SOMB 2015-1194.

⁶⁹ Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 65-66.

være «nødvendig følge av gjennomføring av plan» og utløse et (...) «konkret behov for ytelsen». Videre presiserer utredningen at tiltak ikke kan begrunnes med «rene fiskale hensyn».

Ved vurdering av rekkefølgebestemmelsenes lovlighet tok retten utgangspunkt i §12-7 første ledd, som gir kommunene adgang til å sette ulike bestemmelser i reguleringsplan. Vilkåret *nødvendig utstrekning* kan ikke overprøves av retten, da kommunen har fritt skjønn til å fastsette innhold i reguleringsplan. Det kreves likevel at de vilkår kommunen setter i utbyggingsavtale, er saklig begrunnet i behov som utløses av utbyggingen.⁷⁰ Andre hensyn vil være utenforliggende, og dersom vedtaket reelt sett er begrunnet i slike hensyn, må det ut ifra alminnelig forvaltningsrett føre til ugyldighet.

Retten kom videre frem til at motivasjonen for rekkefølgebestemmelsene var at de skulle gi grunnlag for utbyggingsavtaler, som igjen skulle sikre økonomiske bidrag fra utbyggere til generelle infrastrukturtiltak. Med dette kom retten til at bestemmelsene var basert på rene fiskale hensyn. Kravene var med dette ikke saklig begrunnet. Dette finner støtte i Pedersen m.fl.⁷¹

6.3 Domsanalyse, Entra og Selvaag-dommen

Blir dommene stående, vil ikke domstolen ha adgang til å overprøve skjønnet, da det er forvaltningsskjønn og ikke rettsanvendelsesskjønn.

Dette medfører at domstolene, i saker om rekkefølgekrav, i realiteten kun er begrenset av myndighetsmisbrukslæren.

Det må her anføres at domstolen som hovedregel kan prøve lovligheten av forvaltningssaker. Verdien av forvaltningspraksis som rettskildefaktor kan av den grunn være varierende. Videre kan det gjøres gjeldende at korrekt bruk av forvaltningspraksis vil bidra til en nærmere avklaring av den faktiske rettstilstanden.

Tingrettens tolkning går ut på at man ikke kan stille krav som ikke har en saklig tilknytning til den konkrete reguleringen. Bestemmelser som stilles må være nødvendige for at et aktuelt

⁷⁰ Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 65-66.

⁷¹ Pedersen mfl. (2018) s. 340.

planområde skal fungere som enkeltprosjekt og som en del av den tilgrensede byen. Retten er tydelig på at det er uavklart hvor de rettslige skrankene går for hva som kan inntas av denne typen rekkefølgekrav som også tjener et mer generelt behov. Adgangen til å stille krav om bestemte infrastrukturiltak når utbyggingen utløser et mer generelt behov for økt infrastruktur, og når rekkefølgekravet dekker et behov langt utover det utbyggingen skaper, kan i sumvirkning av mange enkeltutbygginger utløse et saklig behov.

Det kan her tenkes at tingretten har trukket opp problemstillingen rundt kommunens generelle behov og ønsker at høyere rettsinstanser skal ta stilling til, og avklare, en tydeligere føring for hva det kan inntas bestemmelser om. Videre fremholder tingretten at forarbeidene ikke er tydelige nok i vurderingen av om rekkefølgebestemmelser følger av forvaltningens frie skjønn. Underlagt rettspraksis rundt rekkefølgebestemmelser er for vagt. Dette tas til inntekt for at utfallet kan tolkes ulikt i Høyesterett.

Tingrettens tolkning ved bruk av rekkefølgebestemmelser kan ha stor betydning for kommunenes fremtidige økonomi. Til nå har man sett en flittig bruk av rekkefølgebestemmelser som virkemiddel for finansiering av infrastruktur til gjennomføring av plan. Det kan nok hevdes at mange av disse vedtakene har utgangspunkt i generelle samfunnsmessige behov og at behovet ikke er utløst av den konkrete utbyggingen. Dersom Høyesterett konkluderer med det samme som tingretten vil det medføre en innsnevring av dagens praksis og bruk av rekkefølgebestemmelser og innholdet i utbyggingsavtaler.

Dommen kan tas til inntekt for at ethvert forvaltningsorgan må utøve sin myndighet på en saklig måte og at det aktuelle tiltaket må vurderes konkret. Rettens veiledning i hvordan kommunenes bruk av rekkefølgebestemmelser i reguleringsplan skal håndheves, vil være til stor nytte for både kommunene og for utbyggere. Bruk av rekkefølgebestemmelser til å finansiere tiltak som går lengre enn det som er *nødvendig*, uten noen saklig sammenheng mellom utbyggingen og det aktuelle tiltak for det enkelte området, er en svært etterlengtet presisering. Retten mener altså at adgangen til å prøve kommunens vurdering av nødvendighet for rekkefølgekravene i prinsippet er snevrere enn adgangen til å prøve vilkår i utbyggingsavtalene. Dommene bør ansees som en forlengelse av reglene som regulerer forholdet mellom avtalepartene i utbyggingsavtaler. Videre styrkes balansen mellom partene og sikrer

økt samarbeid og forståelse for avtaler, innhold og rettslige rammer. Dommen er prinsipielt viktig, da den fungerer som en tankevekker for kommunene og deres praktisering av regelverket.

Etter korrespondanse med Oslo tingrett er jeg informert om at begge dommene er anket til Borgarting lagmannsrett. Videre opplyses det at Selvaag-saken er berammet til 06.05.2020, mens Entra-saken er berammet til 01.12.2020.

6.4 Overordnet om det rettslige grunnlaget for inngåelse av utbyggingsavtaler

Plan- og bygningsloven §17-1 angir hvilke avtaler som omfattes av bestemmelsene i kapittel 17. Legaldefinisjonen inntatt i bestemmelsen sier:

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

Slik bestemmelsen angir er partene i avtalen utbygger og kommune. Kravet om at kommunen skal opptre som part i avtalen av sin planmyndighet, er ment å avgrense mot avtaler som inngås på andre rettslige grunnlag og myndighetsutøvelse etter andre regelsett.⁷² Videre gjelder bestemmelsen kun avtaler som inngås i kraft av kommunens myndighet etter plan- og bygningsloven. Bestemmelsen innebærer ingen innskrenkning av kommunens kompetanse som bygningsmyndighet til å gi byggetillatelse og gjelder både for arealplaner og byggesaker.

Avtaler hvor kommunen står som grunneier eller skal erverve grunn, faller ikke inn under bestemmelsene i plan- og bygningsloven kapittel 17. Dette gjelder også ulike typer for offentlig og privat samarbeid (OPS avtaler) for finansiering og realisering av offentlige tiltak.⁷³

For at avtalen skal komme til anvendelse, forutsettes det etter plan- og bygningsloven §17-2 første ledd som regulerer bruk av utbyggingsavtaler at:

⁷² Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 41-42.

⁷³ Pedersen mfl. (2018) s. 533-534.

«Utbyggingsavtaler må ha grunnlag i kommunale vedtak fattet av kommunestyret selv som angir i hvilke tilfeller utbyggingsavtalen er en forutsetning for utbygging, og som synliggjør kommunens forventninger til avtalen».

Vedtak etter plan- og bygningslovens §17-2 omtales som forutsetningsvedtak. Hensynet bak bestemmelsen er å kartlegge kommunens prioriteringer og behov for opparbeiding av infrastruktur. Med dette tydeliggjør kommunen forutsetningene for privat part for å gjøre området klart for utbygging. Vedtaket skal påse økt forutsigbarhet for utbygger og andre berørte om hvilke tiltak som må opparbeides i området og kommunens forventninger til realisering igjennom utbyggingsavtaler.

Bestemmelsen er en videreføring av § 64 a i plan- og bygningsloven 1985, og formålet er å synliggjøre kommunens forutsetninger og gi grunneier/utbygger og andre mulighet til å ta hensyn til disse på et tidlig stadium i prosjektet. Formålet er «å synliggjøre gjennom en offentlig tilgjengelig beslutning hvilke føringer som følger av slike vedtak, og hvordan kommunen kan tenke seg at disse følges opp».⁷⁴

6.5 Forholdet mellom utbyggingsavtaler og arealplaner

Som utgangspunkt følger det av både av plan- og bygningsloven §§17-4 femte ledd og 17-3 første ledd at kommunen ikke kan inngå bindende utbyggingsavtale for et område, før arealplanen for området er vedtatt. Lovgivers intensjon ved utarbeidelse av saksbehandlingsreglene er et forbud mot forhåndsbinding av arealplaner. Formålet med forbudet er å sikre at kommunestyret ikke binder seg opp til en bestemt løsning uten å ha foretatt en slik helhetsvurdering som regler for vedtakelse av reguleringsplaner krever. Planen må derfor være vedtatt av kommunestyret etter § 11-15 eller § 12-12. Det er ingenting i veien for å inngå utbyggingsavtalen parallelt med vedtak av plan i kommunestyret.⁷⁵

Ifølge forarbeidene er det ikke problematisk å innlede forhandlinger før planen vedtas.⁷⁶

⁷⁴ Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 63.

⁷⁵ Pedersen mfl. (2018) s. 535.

⁷⁶ Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 68.

Dette praktiseres da kommunestyrene ofte vil påse at en plan er gjennomførbar før den vedtas.⁷⁷

I praksis inngås ofte utbyggingsavtaler parallelt med behandling av et planforslag eller med bakgrunn i en vedtatt plan i tilknytning til søknad om byggetillatelse. Utarbeidelse av innholdet i avtalene er ofte et tema allerede i innledende samtaler med partene. Fremforhandling av avtale med utbygger gjøres før reguleringsplanen som skal ligge til grunn for avtalen sendes videre til politisk behandling, for å sikre at området vil bli opparbeidet.⁷⁸

Dersom utbygger ønsker å binde seg til en utbyggingsavtale før planen er vedtatt er det mulig å sette en klausul i avtalen, slik at avtalen bortfaller dersom planen ikke blir gjennomført. På denne måten står kommunen fritt til å ikke vedta en plan.

Dersom reguleringsbestemmelsene i planen har et detaljert rekkefølgekrav som for eksempel krever en samlet gjennomføring av påkrevd infrastruktur, vil utbygger i utgangspunktet ikke kunne gjennom utbyggingsavtale, avtale trinnvis gjennomføring av rekkefølgekravet, da det strider mot bestemmelsen. En utbyggingsavtale må sees på som et gjennomføringsverktøy for allerede vedtatte arealplaner. Alternativt vil det kreves dispensasjon etter §19-2 for den uoppfylte delen av rekkefølgebestemmelsen, før en eventuell rammetillatelse gis.

Ifølge Kommunal- og moderniseringsdepartementets fortolkningsuttalelse⁷⁹ vil det ikke være tilstrekkelig for utbygger i eksemplet ovenfor å bidra økonomisk med en ideell andel, så lenge kostnaden ved rekkefølgetiltaket ikke er fullt ut finansiert.

6.6 Bestemmelsens formål

Rammene for hvilke forpliktelser en kommune kan kreve av utbygger eller grunneier igjennom utbyggingsavtale følger av plan- og bygningsloven § 17-3. Formålet med bestemmelsen er som nevnt innledningsvis å hindre at kommunenes bruk av utbyggingsavtaler gir uheldige utslag.

⁷⁷ Pedersen mfl. (2018) s. 535

⁷⁸ Pedersen mfl. (2018) s. 533.

⁷⁹ KMD (2016) Sak 15/3677.

Kostnader knyttet til kommunal infrastruktur kan legge stort press på økonomien i et prosjekt. Dette kan påvirke og få konsekvenser for økonomien i prosjektet ved økte byggkostnader, tomtepriser og boligpriser. Videre bidrar kostnader til økt risiko knyttet til prosjektets gjennomførbarhet.

Samtidig skal reglene sikre balanse mellom kommune og utbygger, og i størst grad komme frem til egnede avtaler som sikrer gjennomføring av plan og utbyggingsprosjekt.

Uavhengig, må kommunen inngå avtaler innenfor rammene av de ulovfestede reglene om myndighetsmisbruk. Dog trekker bestemmelsen om avtalens innhold etter §17-3 snevrere rammer enn det som følger av de ulovfestede reglene. På denne måten sikres kommunene mot uforholdsmessige kostnader, ved at utbygger gjennom kostnadsbidrag til gjennomføring av reguleringsvedtak, helt eller delvis, sikrer opparbeidelse av nødvendige infrastruktur.

Første ledd i bestemmelsen angir utgangspunktet for hva som kan avtales i utbyggingsavtalen. Det følger av første ledd at «[e]n utbyggingsavtalen kan gjelde forhold som kommunen har gitt bestemmelser om i arealdelen til kommuneplan eller reguleringsplan».

Innholdet i avtalen kan gjelde forhold som «kommunen har gitt bestemmelser om» i den arealplan som realiseres. I dette ligger et avtalevilkår som legger strenge føringer for hva kommunen kan kreve av bidrag eller opparbeidelse til gjennomføring av prosjektet. Videre kreves det hjemmel i annen, tredje eller fjerde ledd.⁸⁰

Ifølge Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder bør en utbyggingsavtale ikke regulere forhold som i tilstrekkelig grad kan reguleres igjennom reguleringsbestemmelser og bør primært fungere som et supplement til en arealplan. En utbyggingsavtale kan likevel regulere den nærmere gjennomføringen av lovpålagte krav til infrastruktur som utbygger plikter å utarbeide etter plan- og bygningsloven §18-1 og 18-2 for å kunne få byggetillatelse.⁸¹

Det har inntil nylig vært svært lite rettspraksis knyttet til §17-3 tredje ledd som setter begrensinger for hva kommunene kan inngå avtale om, da kommunene i kraft av sin myndighet

⁸⁰ Pedersen mfl. (2018) s. 538

⁸¹ KMD (2006) Veileder utbyggingsavtaler s. 20.

til å gi tillatelser har en sterk maktposisjon i forhandlingene.⁸² Bestemmelsen oppstiller krav til nødvendighet, rimelighet og forholdsmessighet. Oslo tingrett avsa Entra-dommen den 07.06.2019, en dom knyttet til gyldigheten av utbyggingsavtaler etter plan- og bygningsloven.⁸³ Dette er en underrettsdom som ikke er rettskraftig da den er anket til Høyesterett. Det er ikke funnet annen relevant rettspraksis i høyere instanser som behandler kravene som fremgår av §17-3 tredje ledd. Dommen drøftes ovenfor i kapittel 6.2 og 6.3, og vil være del av grunnlaget i den videre drøftingen.

6.7 Begrensninger i avtalens innhold etter plan- og bygningsloven §17-3 tredje ledd

Jeg vil i det følgende redegjøre for bestemmelsens tredje ledd som regulerer opparbeidelse av, eller økonomisk bidrag til, teknisk infrastruktur. Det følger av plan- og bygningsloven §17-3 tredje ledd:

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

Tredje ledd åpner for at det kan avtales at grunneier/utbygger skal «besørge eller helt eller delvis bekoste tiltak» som skal avhjelpe offentlige behov som skapes av utbyggingen. Med formuleringen «besørge eller helt eller delvis bekoste» gis partene anledning til å velge om utbygger skal sørge for den fysiske gjennomføringen av det avtalte tiltaket eller bidra økonomisk til kommunens gjennomføring av tiltaket.⁸⁴

Utbygger har med dette anledning til å besørge og legge til rette for ny infrastruktur, uten at han står ansvarlig for hele finansieringen eller gjennomføring av det aktuelle tiltak.

⁸² Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 5-7.

⁸³ Oslo tingretts dom 07. juni 2019 (sak 18-132587).

⁸⁴ Ot.prp. nr.22 (2004-2005) s. 65.

I utbyggingsavtalen kan det derfor avtales at utbygger både gjennomfører og bekoster infrastrukturen ("realytelse") eller i form av et økonomisk bidrag til kommunen som står for opparbeidelsen ("kontantbidrag").⁸⁵ Det forutsettes at realytelsene eller kontantbidraget er innenfor hovedkriterier som fremgår av bestemmelsens andre og tredje punktum. Disse kriteriene vil bli grundig behandlet senere.

Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder for utbyggingsavtaler definerer begrepet *tiltak* i utbyggingsavtaler som teknisk og grønn infrastruktur som følger av opparbeidelsesplikten i plan- og bygningsloven §18-1. Med dette følger vei, vann og avløp, gang- og sykkelveier, friområder, lekearealer og grønnstruktur.⁸⁶

Forarbeidene forutsetter at utbyggingen må være den direkte foranledningen til behovet for ytelsen. Siden rekkefølgebestemmelsene kan omfatte et eller flere utbyggingsområder, er det ikke tilstrekkelig at tiltaket er angitt i en rekkefølgebestemmelse.⁸⁷

En sak som godt illustrerer hovedregelen om at enhver planbestemmelse må ha hjemmel i lov er Sandnes-saken.⁸⁸ I denne saken uttalte sivilombudsmannen seg om Sandnes kommunes bruk av rekkefølgebestemmelse i arealdelen etter plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 4, med krav om kostnadsbidrag i utbyggingsavtale. Ombudsmannen omtalte saken som lovstridig da kostnadsbidraget ikke oppfylte nødvendighetskravet etter plan- og bygningsloven § 17-3 tredje ledd. Ombudsmannen synliggjør feilaktig bruk av bestemmelser som inntas, uten hjemmel i lov. Uttalelsen synliggjør - og langt på vei påminner - kommunene om å påse at planbestemmelser som gis, ikke er i strid med gjeldende lov.

6.8 Tiltakets saklige sammenheng

Ifølge sivilombudsmannen kan tiltakets saklige sammenheng vurderes ut ifra to skranker. Tiltaket må enten «tjene interessene i utbyggingsområdet» eller «avhjelpe skadevirkninger eller ulemper ved den konkrete utbyggingen». Med dette hviler det en betydelig skranke for

⁸⁵ Pedersen mfl. (2018) s. 539.

⁸⁶ KMD (2006) Veileder utbyggingsavtaler s. 16.

⁸⁷ Ot.prp. nr.22 (2004-2005) s. 66.

⁸⁸ SOMB 2015-1194.

hva som kan avtales.⁸⁹ I det følgende vil jeg redegjøre for de rettslige skrankene knyttet til saklig sammenheng.

6.8.1 Tjene interessene i utbyggingsområde

Det følger av forarbeidene til lovendringen i 2005⁹⁰ i daværende plan- og bygningslov, at eksempler på ytelser som søker å tjene interessene i utbyggingsområdet kan være vei, barnehage og parkområder. Ved vurdering av saklig sammenheng siktes det i denne forbindelse til et konkret behov som oppstår på grunn av utbyggingen. I dette ligger en betydelig skranke, som dermed hindrer krav om opparbeiding av tiltak som tjener generelle interesser i området.

Det medfører imidlertid ikke et krav at tiltaket eksklusivt betjener interessene innenfor utbyggingsområdet. Av forarbeidene og departementets uttalelser følger det at selv om tiltak skal tjene interessene i utbyggingsområdet, innebærer ikke at tiltaket skal være eksklusivt til nytte for utbyggingsområdet. Det avtalte tiltaket må imidlertid fylle et behov i området.

Dette gjelder både med tanke på utbyggingens art og tilgjengelighet.⁹¹

For å bygge opp dette resonnementet benytter forarbeidene et eksempel hvor utbygger av seniorleiligheter ikke pålegges å bekoste lekeplass. Det følger av at det aktuelle tiltaket ikke utløser et konkret behov. Siden tiltaket kan nytte interesser i andre områder, kan en lekeplass for eksempel også brukes av barn fra andre områder. Således åpner forarbeidene opp for bekostning av konkrete tiltak, uten direkte sammenheng med den aktuelle utbyggingen. Med dette følger at tiltaket må fylle et behov i området.

I forbindelse med rammene for hva som kan inntas i utbyggingsavtaler, uttalte departementet at selv om grensene er forholdsvis vide må det fastsettes ytterpunkter for de tiltak som generelt sett tjener interesser i hele kommunen. Et eksempel på tiltak som ikke kan gjøres gjeldende kan være «kontorareal for kommunens administrasjon eller opprustning av rådhuset under noen omstendighet være nødvendig i lovens forstand». Det samme vil gjelde til-

⁸⁹ NOU 2003: 24 s. 171.

⁹⁰ Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 64.

⁹¹ Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 66.

svarende tiltak som ikke tjener det aktuelle byggeprosjektet direkte, men som tjener kommunen generelt.⁹²

Denne grensedragningen ble grundig behandlet av sivilombudsmannen i behandling av Sandnes-saken.⁹³ Saken gjaldt kommunens adgang til å vedta rekkefølgebestemmelser i kommunedelplan for sentrumsområdet i Sandnes om bruk av utbyggingsavtaler ved gjennomføring av tiltak i sentrum. Kommunen hadde vedtatt bestemmelser i kommunedelplan som pålegger alle utbyggingsprosjekter et kostnadsbidrag til gjennomføring av sentrumsplan gjennom utbyggingsavtaler. Hensikten var å sikre opparbeidelse av fellesområder og anlegg i hele sentrumsområdet til gjennomføring av planen. Tiltakene bestod blant annet av «hovedveier med kollektivanlegg, parkanlegg, viktige byrom, gangveier, gangbroer, kanaler, gjestehavn, småbåthavn, havnepromenader og kunstnerisk utsmykning».

Sivilombudsmannens blir utpekt av Stortinget for fire år av gangen. Ombudsmannen skal sikre at det i den offentlige forvaltning ikke utøves «urett mot den enkelte borger».⁹⁴ Ombudsmannen har en avdeling bestående av bred juridisk kompetanse innen forvaltningsrett som ved årlig melding til Stortinget gir en oversikt over saksmengde, sakstyper og resultater i klagesaker. Utover dette behandler ombudsmannen mer begrensede spørsmål, mangler i lovverk og praksis. Ombudsmannen skal utføre sitt verv «selvstendig og uavhengig av Stortinget.»⁹⁵

Forvaltningen plikter ikke å omgjøre vedtak etter uttalelsene fra ombudsmannen, og dette har han ikke myndighet til å kreve. Likevel forventer Stortinget at ombudsmannens uttalelser blir etterkommet av forvaltningen.⁹⁶

Som rettskilde kan ombudsmannens vurderinger påvirke rettstilstanden og rettsutviklingen i forvaltningen. Videre vil rettskildevekten variere med ombudsmannens argumentasjonskraft

⁹² KMD (2013) § 17-3 Spørsmål om grensene for bruk av utbyggingsavtaler.

⁹³ SOMB 2015-1194.

⁹⁴ jf. Grunnloven §75 bokstav 1 og loven §3.

⁹⁵ Eckhoff & Smith (2018) s. 514.

⁹⁶ Taraldrud (2018) s. 116-120.

i de konkrete vurderingene. I domspremissene legger domstolene ikke sjelden vekt på ombudsmannens vurderinger. I tillegg er betydningen av uttalelsene omstridt i teorien, da de på den ene siden kan få følger for forvaltningspraksis, følgelig hviler forventninger om at vurderingene etterkommes. På den andre siden er ikke domstolen forpliktet til å legge avgjørende vekt på ombudsmannens vurderinger.

Spørsmål som ble vurdert av ombudsmannen var hvorvidt slike rekkefølgebestemmelser er i strid med kravene i plan- og bygningsloven §17-3 tredje ledd, som regulerer hva en utbyggingsavtale kan inneholde.

Ombudsmannen uttalte at en slik modell vil kunne innebære at utbygger pålegges å besørge anlegg som verken tjener interessene i utbyggingsområdet eller avhjelper skadevirkninger eller ulemper ved den konkrete utbyggingen. Den generelle betraktningen modellen fører med seg er således i strid med lovenes skranke til saklig sammenheng mellom tiltakene utbygger må bekoste og utbyggingen avtalen gjelder.

Videre utdypet ombudsmannen at tiltakene er forhåndsdefinert i kommunedelplan før kommunen har vedtatt reguleringsplan for de konkrete utbyggingene. Det er med dette ikke foretatt en konkret vurdering av om den aktuelle utbyggingen utløser et behov for tiltakene slik forarbeidene krever. Bruk av slike generelle bidrag til finansiering av tiltak langt utenfor utbyggingsområdet, slik det legges opp til her, vil ikke anses å tilfredsstille kravet til nødvendighet etter plan- og bygningsloven §17-3 tredje ledd første punktum. Ombudsmannen konkluderte i Sandnes-saken med at kommunedelplanen var i strid med nødvendighetskravet og forholdsmessighetskravet. Videre ble kommunen anmodet om å endre kommunedelplan.

6.8.2 Avhjelpe skadevirkninger eller ulemper ved den konkrete utbyggingen

Slik det følger av forarbeidene krever saklig sammenheng enten at tiltaket «tjener interessene i utbyggingsområdet», eller «avhjelper skadevirkninger eller ulemper ved den konkrete utbyggingen». Som eksempel nevnes behov for støyskjerming i områder regulert til boligformål der det aktuelle tiltaket fører til økt trafikk, som utløser et behov for skjerming i tilgrensede områder. Forarbeidene legger ingen direkte føringer for avstand mellom det aktuelle

tiltak og tilgrensende områder.⁹⁷ Departementet presiser imidlertid i uttalelse at det «ikke forutsettes at behovet er regulert i samme plan som utbyggingen. Dette innebærer at en forpliktelse i en avtale skal være utslag av en konkret vurdering, og dekke et behov utløst av tiltaket». Videre påpeker departementet at slike tiltak må være tilstrekkelig konkretisert og at det tydelig må fremgå hvilken belastning og hvilke offentlige behov som følger av en konkret utbygging.⁹⁸

Forvaltningen bør etter en faglig vurdering gjøre en konkret vurdering av den planfaglige nødvendigheten, og med dette imøtekomme gjeldende krav og prinsipper som sikrer forsvarelig planlegging, samt tar høyde for forurensning, støy og trafikkføring mv.⁹⁹

6.9 Krav om rimelighet og forholdsmessighet

Ovenfor beskrives grensene og kravet om nødvendighet i henhold til §17-3 tredje ledd første punktum. I det følgende tar jeg for meg vurdering av forholdsmessighet etter annet og tredje punktum. Jeg vil i denne delen redegjøre for hva som ligger i utbyggingsavtalens vilkår om forholdsmessighet. Departementet definerer forholdsmessighet som «sammenhengen mellom kostnader for tiltakshaver/ privat avtalepart og prosjektets belastning på infrastruktur».¹⁰⁰

Forholdsmessighetsvurderingen følger av plan- og bygningsloven §17-3 tredje ledd annet og tredje punktum og lyder:

Slike tiltak må stå i rimelig forhold til utbyggingens art og omfang og kommunens bidrag til gjennomføringen av planen og forpliktelser etter avtalen. Kostnadene som belastes utbygger eller grunneier til tiltaket, må stå i forhold til den belastning den aktuelle utbygging påfører kommunen.

⁹⁷ Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 66.

⁹⁸ Sak 2015- 1194 s. 10.

⁹⁹ NOU 2003: 24 s. 171.

¹⁰⁰ KMD (2013) Tolkningsuttalelse §17-3 Spørsmål om grensene for bruk av utbyggingsavtaler.

Av annet punktum følger at det i tillegg til vurdering av nødvendighetskrav etter første punktum også skal foretas en vurdering av forholdsmessighet. Formålet med vurderingen er balanse mellom størrelsen på den private ytelsen og kostnaden eller omfanget av de tiltak som utbygger lovlig kan besørge. Loven konkretiserer ingen nedre grense for tiltakets størrelse ved inngåelse av utbyggingsavtaler.¹⁰¹ I det følgende er annet ledd hensiktsmessig delt for å danne et mer helhetlig bilde av faktiske forhold og betydning.

6.9.1 Utbyggingens art og omfang

I bestemmelsen hviler to forhold.

I ordlyden «utbyggingens art» siktes det her til tiltakets formål og behov knyttet til formålet. Eksempler på formål kan være næringsbygg, bolig og kjøpesenter. Utbyggingens art må sees i sammenheng med formålet og det behov som utløses som følge av dette. Det vil således ikke være naturlig å bekoste en barnehage ved utbygging av handelseiendom.

Bestemmelsens andre forhold «utbyggingens omfang» innebærer at størrelsen på tiltaket korrelerer med størrelsen på de private ytelsene. Det må her tas høyde for at størrelsen på den private ytelsen vil kunne øke i takt med størrelsen på tiltaket. Rommet for avtale om privat ytelse vil tilsvarende reduseres i takt med tiltaket omfang.¹⁰²

Eckhoff beskriver kompetansens omfang og kompetansens grenser som to sider av samme sak. De viktigste spørsmålene knyttet til omfang må besvares ved bruk av alminnelig rettskildelære. Ved tolkning av ordlyden må det tas hensyn til argumenter fra forarbeider, praksis, reelle hensyn osv.¹⁰³

Forarbeidene presiserer at forholdsmessighetskravet vil kunne være delvis overlappende med nødvendighetskravet etter første punktum. Et tilfelle hvor både forholdsmessighet og nødvendighetskravet kan slå inn kan være ved boligutbygging gjennom et eksisterende boligområde. Her kan nødvendige støyreducerende tiltak stige i takt med antall boenheter. Det

¹⁰¹ Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 66.

¹⁰² Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 66.

¹⁰³ Eckhoff & Smith (2014) s. 364.

kan her tenkes at økt trafikk som følge av utbyggingen fører til et økt behov for støyreduerende tiltak.¹⁰⁴

En praktisk viktig begrensning i hva som lovlig kan avtales er at tiltaket må stå i rimelig forhold til utbyggingens art og omfang. Dette må vurderes konkret med utgangspunkt i den aktuelle utbyggingen og hvilke behov for infrastruktur det medfører. Slik nevnt innledningsvis vil det ikke være naturlig å pålegge et kjøpesenter krav om barnehage. Et slik krav vil ansees som urimelig. Bygging av kjøpesenter vil kunne utløse behov for veiutvidelse eller rundkjøring. Forholdsmessighetsbetraktningen må bero på en helhetsvurdering av utbyggingen og størrelsen på utbyggingen.

Lovens materielle skranker må også sees i sammenheng med plan- og bygningsloven §17-3 tredje ledd første punktum «helt eller delvis bekoste». Dette er en viktig bestemmelse som åpner opp for fastsettelse av tilskuddets størrelse i forhold til den belastningen på infrastrukturen som utbyggingen medfører. Bestemmelsen åpner for det første opp for at utbygger påtar seg arbeidet ved å sørge for etablering av eksempelvis en barnehage uten å selv finansiere dette. Et annet eksempel er der kommunen besørger tiltaket, mens utbygger helt eller delvis bekoster tiltak. Bestemmelsen åpner opp for fordeling av kostnader mellom flere tiltakshavere. Fastsettelsen av bidragets størrelse må stå i rimelig forhold til utbyggingens omfang.

Kravet til forholdsmessighet ble gjennomgått av sivilombudsmannen i Sandnes-saken.¹⁰⁵ Her vedtok kommunestyret, i kommuneplanens arealdel, en fast sum per kvadratmeter BRA næring og bolig for utbygging i Sandnes sentrum. Ombudsmannen vurderte først bestemmelsen om art og omfang. At kommunen har ulike satser for bolig og næring, taler til inntekt for at også utbyggingens art spiller inn. Beløpet for de ulike formålene er en funksjon av antall utbygde kvadratmeter. Det er også en viss sammenheng mellom utbyggingens omfang og størrelsen på kostnadsbidraget. Om dette er nok til å oppfylle lovens krav til forholdsmessighet er imidlertid usikkert.

¹⁰⁴ NOU 2003: 24 s. 171.

¹⁰⁵ SOMB 2015-1194.

Plikten til konkret vurdering er en del av de ulovfestede kravene til god forvaltningsskikk. Forarbeidene presiserer viktigheten av at kommunen skal vurdere ethvert tiltak konkret. Siden beløpet er fastsatt skjematisk og før kommunen vedtar reguleringsplan for den aktuelle utbyggingen, vurderer ikke kommunen tiltaket konkret.¹⁰⁶ Dette gjelder både om kostnadsbidraget står i forhold til utbyggingens art eller belastning den påfører kommunen, slik loven krever. Av den grunn, vil en slik beregning av kostnadsbidrag tvilsomt stå i forhold til utbyggingens art eller belastningen den påfører kommunen.

For å underbygge denne påstanden trekker ombudsmannen frem et eksempel om et kontorbygg med mange ansatte sammenliknet med et lagerbygg. Behovet for kollektivt anlegg eller gang- og sykkelsti vil være ulikt. Beløpet utbyggeren betaler må likevel være det samme, forutsatt likt antall kvadratmeter.

Forarbeidene klargjør forholdsmessighetskravet med et eksempel om skolekapasitet. Selv om eksempelet tar for seg sosial infrastruktur, grensesetter det bestemmelsen om art og omfang på en god måte. For eksempel kan følgene av en utbygging føre til overskridelse av kapasitet på skole, og behovet for ny skole utløses. Uavhengig av om den aktuelle utbyggingen utløste behovet for ny skole, kan det ikke medføre at utbygger skal bekoste eller beseørge hele kostnaden for skolen. Her må utbyggingen vurderes konkret og bidraget kan maksimalt dekke det antall skoleplasser som utløses av utbyggingen.

Svært ofte vil det være vanskelig å beregne belastningen den aktuelle utbyggingen medfører. Ofte vil for eksempel behovet for ny teknisk infrastruktur oppstå over tid. For eksempel kan en aktuell utbygging føre til behov fra veikryss til rundkjøring grunnet økt trafikk. Behovet er utløst av belastningen den konkrete utbyggingen medfører. Ifølge veilederen vil forholdsmessigheten baseres på anslag, herunder at partene tar utgangspunkt i en gjennomsnittsberegning.

I RT 2003-764 Løvenskiold behandles vilkåret forholdsmessighet. Høyesterettsdommen dreier seg i hovedsak om lovligheten knyttet til vilkår ved begunstigende vedtak.

¹⁰⁶ NOU 2003: 24 s. 171-172.

Saken gjaldt dispensasjon til bygging av et kjøpesenter med vilkår om å bekoste en offentlig gang- og sykkelsti. Førstevoterende trakk frem forarbeidene og fremholder at vilkår må ivareta lovens formål og ha en naturlig saklig sammenheng tilknyttet vedtaket. Dette er viktig i vurderingen av vilkårets gyldighet. Førstevoterende trekker også en retningslinje for hva som skal ansees som uforholdsmessig tyngende. Opparbeidelse av gang- og sykkelsti ble estimert til 3-4 % av de totale utbyggingskostnadene. Førstevoterende vurderer i avsnitt 83 vilkåret til ikke uforholdsmessig tyngende. Dommen uttrykker et kostnadsestimat i størrelsesorden 3-4 % av de totale utbyggingskostnader som forholdsmessig.

6.10 Nødvendighetsvurdering

I denne delen av oppgaven tar jeg for meg kravet om nødvendighet etter plan- og bygningsloven §17-3 tredje ledd første punktum. Redegjørelsen følger av disponeringen foretatt i kapittel 1.7 og 1.8. Som utgangspunkt ønsker jeg å synliggjøre lovligheten ved bruk av vilkåret om nødvendighet i utbyggingsavtaler. Kravet om nødvendighet følger av plan- og bygningsloven §17-3 tredje ledd første punktum som lyder: «grunneier eller utbygger skal besørge eller helt eller delvis bekoste tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av planvedtak».

Bestemmelsen om nødvendighet må sees i sammenheng med gjennomføring av det aktuelle planvedtaket. Slik det følger av forarbeidene er hovedkriteriet at tiltaket er nødvendig for gjennomføring av planvedtaket.¹⁰⁷ Videre fremgår det av forarbeidene at tiltaket må ha saklig sammenheng med gjennomføring av planen. I det følgende vil jeg gjøre rede for nødvendighet i lys av saklig sammenheng med gjennomføring av planen.

6.10.1 Saklig sammenheng

Ved vurdering av nødvendighetskriteriet fremgår det av forarbeidene at tiltaket må ha saklig sammenheng med gjennomføring av planen for den aktuelle utbyggingen. Behovet for ytelsen må være direkte knyttet til den aktuelle utbyggingen. Dette suppleres i forarbeidene som presiserer at den aktuelle utbyggingen må medføre et konkret behov for ytelsen.¹⁰⁸ Det må være en relevant og nær sammenheng mellom ytelsen og planens innhold.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 65 og 66.

¹⁰⁸ NOU 2003: 24 s. 171.

¹⁰⁹ Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 66.

Departementet skrev i *høringsuttalelse §§ 17-3 og 11-9 nr. 4* at forpliktelsene i en avtale skal være et utslag av en konkret vurdering og dekke et behov utløst av tiltaket.¹¹⁰ Den saklige sammenhengen må så forstås og vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle.

Ved vurdering av tiltaket fremgår det av forarbeidene at tiltaket må være funksjonelt og planfaglig nødvendig.¹¹¹ Funksjonelt nødvendige tiltak beskrives i forarbeidene som krav til bredere vei, fortau, gang- og sykkelsti, grendelekeplass, vannledning, avløpsanlegg og bestemmelser om utbyggingstakt. Tiltaket må henge sammen med utviklingen av, eller presset på, infrastruktur i området.

Med planfaglig nødvendig menes at tiltaket etter en faglig vurdering er en forutsetning for at utbyggingsområdet skal ha tilfredsstillende utforming. Med dette å sørge for forsvarlig planlegging i tråd med dagens krav og prinsipper. Særlige hensyn i faglige vurderingen kan være forurensing, støy, grøntområder, trafikkføring m.v. Det er på det rene at tiltak som utbygger påtar seg å besørge eller bekoste ikke baseres på rene fiskale hensyn.¹¹²

I tingrettsdommen *Entra* gjaldt uenigheten nødvendigheten av trikk, gate- og sykkel tiltak. Retten mente partene var enige i at ingen av de to tiltakene var foranlediget av utbyggers utbygging isolert sett. Det rettslige spørsmålet gjaldt derfor om plan- og bygningslovens kapittel 17 kan benyttes til å kreve betaling av utbyggere av enkelteiendommer for tiltak som ikke, eller i helt begrenset grad, er foranlediget eller nødvendiggjort av den konkrete utbyggingen. Retten fant det vanskelig å se at den utbyggingen førte til et særlig økt behov for transportkapasitet. Videre fremstod det klart for retten at oppgraderingene av gate- trikkeinfrastruktur ville funnet sted uavhengig av utbyggers prosjekt. Retten konkluderte med at ingen av tiltakene hadde den nødvendige tilknytningen som plan- og bygningsloven §17-3

¹¹⁰ KMD (2014) *høringsuttalelse §§ 17-3 og 11-9 nr. 4 - Lovligheten av bruk av utbyggingsavtaler (§ 17-3) - Rekkefølgekrav i kommuneplan og plan- og bygningsloven (§ 11-9 nr. 4)*.

¹¹¹ NOU 2003: 24 s. 171. KMD (2013) *Tolkningsuttalelse §17-3 Spørsmål om grensene for bruk av utbyggingsavtaler*.

¹¹¹ Oslo tingretts dom 07. Juni 2019(sak 18-132587).

tredje ledd krever.¹¹³

6.11 Kommunens bidrag til gjennomføring

Plan- og bygningsloven §17-3 tredje ledd andre punktum krever at kostnadene som belastes utbygger «må stå i rimelig forhold til kommunens bidrag til gjennomføringen av planen og forpliktelser etter avtalen».

Ifølge forarbeidene kreves det at utbyggers ytelse må stå i rimelig forhold til de bidrag eller belastninger avtalene medfører for kommunen.¹¹⁴ Lovteksten skiller mellom «kommunens bidrag til gjennomføring av planen og forpliktelser etter avtalen. Bestemmelsen har til hensikt å sikre balanserte avtaler».

I bestemmelsen om «kommunens bidrag til gjennomføring av planen» siktes det til kommunens egen aktivitet. Ved forpliktelser til gjennomføring av planen, kan kommunen øke rommet for utbyggers ytelse etter avtale.

Dersom kommunens oppgave er avgrenset til vedtakelse av arealplanen, vil anledningen til å stille tyngende vilkår bli mindre. Under slike forutsetninger vil forholdsmessighetsvurderingen utelukkende knyttes til utbyggingens art og omfang. Eventuelt kan ytelsen avgrenses til forskuttering etter siste ledd.

Videre utdyper forarbeidene «kommunens forpliktelser» og grensedragningen mellom rollen som forvaltningsmyndighet og privat part.¹¹⁵ Med *kommunens forpliktelser* menes rene privatrettslige ytelse fra kommunen.

For eksempel kan avtale som omfatter opparbeidelse av tiltak ansees som en *ikke forvaltningsmessig ytelse* og opparbeidelse vil i hovedvekt gagne kommune. I tillegg til dette kan avtalen gjelde samarbeid om opparbeidning av infrastruktur eller overdragelse av fast eiendom fra kommune til utbygger.

¹¹⁴ Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 66.

¹¹⁵ Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 49.

Avtalevilkårets gyldighet må sees i sammenheng med type forpliktelse kommunen fastsetter i avtalen. Forpliktelsen som legges til grunn i avtalen danner grunnlag for hvorvidt vilkåret skal vurderes ut ifra forvaltningsrettslige eller avtalerettslige prinsipper. Størrelsen på kommunens økonomiske bidrag eller arbeid taler i retning fra forvaltningsrett og nærmere avtalekompetanse hvor kommunen opptrer som privat part. Etter departements syn må også grad av myndighetsutøvelse tillegges vekt i vurderingen av om avtalen er tilstrekkelig balansert. Kravet om nødvendighet vil tillegges mindre vekt i de tilfeller kommunens forpliktelse i hovedsak er av økonomisk eller arbeidsmessig karakter. Forarbeidene omtaler dette som en «ikke forvaltningsmessig ytelse».

6.12 Belastning den aktuelle utbygging påfører kommune

Det følger av §17-3 tredje ledd tredje punktum som lyder: «Kostnadene som belastes utbygger eller grunneier til tiltaket, må stå i forhold til den belastning den aktuelle utbygging påfører kommunen.»

Med denne formuleringen siktes det til at tiltaket eller ytelsens størrelse må sees i sammenheng med belastningen den konkrete utbyggingen påfører kommunen. Av departementets veileder fremgår det at *«avtalen ikke skal gå lenger enn å avhjelpe belastningen tiltaket påfører kommunen, eventuelt sett i sammenheng med utviklingen for øvrig for eksempel generelt bygge press»*.¹¹⁶

I hvilken grad kommunen belastes avgjøres av den konkrete plan- og utbyggingssituasjonen. For eksempel kan utbygging av et større område medføre forringelse av tilstøtende fritidsareal. Ved et slikt scenario kan man tenke seg at utbygger som kompensasjon for forringelse av fritidsareal, «helt eller delvis må bekoste eller besørge» opparbeidelse av tilsvarende areal.

Utbyggingen kan også medføre økt belastning på eksisterende teknisk infrastruktur. Kanskje utløser reguleringsvedtaket et behov for rundkjøring som følge av økt belastning på veinettet. Dersom tiltaket alene kompenserer for kommunens påførte belastning, vil tiltaket som hovedregel ansees som forholdsmessig. Uavhengig kan man ikke legge til grunn at de tiltak

¹¹⁶ KMD (2006) Veileder utbyggingsavtaler s. 15.

som kommunen anser som avbøtende for belastningen er lovlige. I gitte situasjoner kan man se for seg at belastningen som kommunen legger til grunn ikke gjenspeiler faktiske forhold.

6.13 Forbud mot sosial infrastruktur

6.13.1 Bakteppe og formål med forbud

Som oppfølging av lovregulering av utbyggingsavtaler vedtok kommunal- og moderniseringsdepartementet den 20. april 2006 en forskrift som forbyr sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler. Sosial infrastruktur er bestemte typer tiltak som faller inn under formuleringen «skoler, barnehager, sykehjem eller tilsvarende tjenester».¹¹⁷ Felles for tiltakene er at de som utgangspunkt er underlagt kommunalt ansvar. Behovet for slike tiltak oppstod gjerne i de tilfeller hvor en utbygging utløste et konkret behov for infrastruktur. Infrastruktur som i utgangspunktet var en lovpålagt offentlig oppgave. Et eksempel på dette kan være opparbeidelse av ny skole eller utvidelse av kapasitet. Et av hovedargumentene for lovregulering av utbyggingsavtaler hvilte på et særlig ønske om å begrense kommunenes utstrakte praksis. Blant annet knyttet til vilkår om sosial infrastruktur i særskilt attraktive utbyggingsområder.

Lovkomiteens flertall mente konsekvensene av økte kostnader knyttet til disse tiltakene var uheldige.¹¹⁸ Dette ble begrunnet med at utbyggeres økte kostnader knyttet til disse tiltakene, ble videreført boligkjøperne gjennom økte boligpriser. Forskriftenes utgangspunkt er å begrense kommunens adgang til berikelse gjennom privat bygging av infrastruktur og kostnader knyttet til tiltak som anses å være en lovpålagt offentlig oppgave.

Departementets lovforslag var imidlertid ikke å innføre et totalforbud mot avtalevilkår knyttet til sosial infrastruktur. Forbudet ble vedtatt fordi flertallet i lovkomiteen ønsket å hindre at utbyggere gjennom avtaler ble forpliktet til å bære kostnader knyttet til sosial infrastruktur.¹¹⁹

Forskriften tredde i kraft samtidig med lovreglene om utbyggingsavtaler den 1. juli 2006 og lyder:

¹¹⁷ KMD (2006) Veileder utbyggingsavtaler s. 22.

¹¹⁸ Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 43.

¹¹⁹ Pedersen mfl. (2018) s. 544.

Det kan ikke avtales at grunneier eller utbygger helt eller delvis skal bekoste infrastruktur som skoler, barnehager, sykehjem eller tilsvarende tjenester som det offentlige med hjemmel i lov er forpliktet til å skaffe til veie. Med bekoste menes også utgifter i forbindelse med forskuttering, lån eller andre kredittytelser.¹²⁰

6.13.2 Forskriftens rammer

Slik nevnt innledningsvis forbyr forskriften dekning av sosial infrastruktur som anses som offentlig lovpålagt forpliktelse. Dette fremgår av forskriftens ordlyd «hjemmel i lov er forpliktet til å skaffe til veie». Videre spesifiserer forskriften tiltakene *skoler, barnehager og sykehjem*. Alle disse tiltakene er tjenester det offentlige har en lovfestet plikt å fremskaffe. Ordlyden «tilsvarende tjenester» innebærer en samlebetegnelse på andre tilbud det offentlige har plikt til å fremskaffe.¹²¹

Veilederen eksemplifiserer idrettsanlegg, kulturbygg og lignende som tiltak som kan falle utenfor forbudet om sosial infrastruktur. Som utgangspunkt gjelder tiltak som ikke er en lovpålagt offentlig oppgave. Dette må vurderes opp imot primærfunksjonen til det aktuelle tiltak. Gjelder tiltaket et idrettsanlegg primært øremerket skolebruk, vil forbudet gjelde. Derimot vil tiltak som skal betjene innbyggerne generelt sett gjelde.¹²² Forbudet må således bero på en konkret vurdering av det aktuelle tiltaket.

I praksis finnes det eksempler på utbyggere som inngår separate avtaler med private aktører for å oppfylle krav i en rekkefølgebestemmelse. Veilederen åpner opp for avtaler mellom utbygger og private aktører. Begrunnelsen for dette er at kommunen ikke er part i avtalen og at utbygger stiller fritt til selv å bestemme hvem det skal inngås avtaler med i utbyggingsprosjekter.¹²³ Et eksempel på dette kan være avtale med private aktører om etablering av barnehageplasser for å oppfylle krav om rekkefølgebestemmelse.

Departementet har likevel et virkemiddel for å fravike reglene om forbud mot sosial infrastruktur. Dette følger av plan- og bygningsloven §17-7. Bestemmelsens andre punktum fremhever at «departementet kan etter søknad gi samtykke til å fravike reglene i dette kapitlet

¹²⁰ F20.04.2006 nr. 453.

¹²¹ KMD (2006) Veileder utbyggingsavtaler s. 23.

¹²² Pedersen mfl. (2018) s. 544.

¹²³ KMD (2006) Veileder utbyggingsavtaler s. 22.

der samfunnsmessige interesser tilsier det». Min personlige mening er at denne bestemmelsen bidrar til å svekke grunnlaget til hvorfor utbyggingsavtaler ble inntatt som eget kapittel i plan- og bygningsloven i utgangspunktet.

Departementet samtykket i 2015 (sak 15/2529) etter søknad om å fravike fra reglene om utbyggingsavtaler etter plan- og bygningsloven §17-7 andre punktum. Søknaden ble sendt på vegne av OBOS som ønsket å inngå avtale om finansiering av skole på Fornebu. Bakgrunnen for søknaden var å oppfylle rekkefølge som vilkår for utbygging. OBOS samtykket til finansiering av skole med forbehold om samtykke til økt utnyttelsesgrad på utbyggingsområdet.

I vurderingen om fritak fra forbud om sosial infrastruktur la departement til grunn at de samfunnsmessige interesser vurdert ut fra tiltakets art, omfang og eventuelle særlige forhold, må tilsi unntak. Videre må det foretas en konkret vurdering av om byggeprosjektet har særtrekk som skiller det fra andre utbyggingsprosjekter. Søknad om fritak må bero på en enighet mellom utbygger og kommune. Fritaket kan bare gjelde den konkrete utbygging. Denne vurderingen finner støtte i forarbeidene til loven for utbyggingsavtaler, som legger føringer før bruk av bestemmelsen. Her fremgår det at fritak fra bestemmelsen kan inngås ved «for eksempel store etableringer på små steder». Videre forutsetter forarbeidene at vilkåret også gjelder «mindre utbygginger der reglene om utbyggingsavtaler er lite egnet».¹²⁴ Bestemmelsen kan tolkes som en sikkerhetsventil til opparbeidelse av sosial infrastruktur i lys av samfunnsmessige interesser og med avtalefrihet mellom partene. Min personlige mening er at dette kan oppleves som problematisk, da forarbeidene forutsetter en viss størrelse på utbyggingen. Videre undergraves forvaltningens myndighet, dersom man kan kjøpslå om høyere utnyttelse mot oppfyllelse av rekkefølgekrav. I tillegg tilsidesettes bestemmelsene om sosial infrastruktur og formålet med lovgivningen av utbyggingsavtaler i sin helhet.

¹²⁴ Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 70.

6.14 Oppsummering forpliktelser i utbyggingsavtale

Rammene for hvilke forpliktelser en utbygger eller grunneier kan påta seg igjennom utbyggingsavtale følger av plan- og bygningsloven § 17-3. Avtalene kan betraktes som et gjennomføringsverktøy til gjennomføring av en arealplan. Formålet er å sikre utbyggerne bedre enn tidligere mot uforholdsmessige tyngende vilkår og ulovhjemlede vilkår i avtalen.

Samtidig som reglene skal sikre balanse mellom kommune og utbygger, skal de også bidra til egnede avtaler som sikrer gjennomføring av plan og utbyggingsprosjekter. Vilkår om økonomiske bidrag til offentlig infrastruktur utledes fra vedtatte bestemmelser i plan.

Forvaltningen er bundet av rammene i de ulovfestede reglene om myndighetsmisbruk. Dog trekker bestemmelsen om avtalens innhold etter §17-3 snevrere rammer enn det som følger av de ulovfestede reglene.

Ved bruk av utbyggingsavtaler kan forvaltningen hindre uforholdsmessige kostnader ved at utbygger gjennom kostnadsbidrag til gjennomføring av reguleringsvedtak, helt eller delvis, sikrer opparbeidelse av nødvendige infrastruktur kostnader. Avtalene kan gjelde gjennomføring, realytelser og kontantbidrag av tiltak.

Bestemmelsen oppstiller krav til nødvendighet, rimelighet og forholdsmessighet.

Ifølge sivilombudsmannen må tiltaket ha saklig sammenheng med det konkrete rekkefølgekravet. I dette må tiltaket enten tjene interessene i utbyggingsområdet eller avhjelpe skadevirkninger og ulemper ved den konkrete utbyggingen.

Saklig sammenheng henger sammen med et krav om nødvendighet, som innebærer at tiltaket anses som nødvendig for gjennomføring av planvedtaket.

I tillegg til dette er det også et krav om rimelighet og forholdsmessighet. I dette ligger en vurdering av faktiske kostnader for utbygger sett i sammenheng med prosjektets samlede belastning på infrastrukturen. I tillegg må det gjøres en vurdering av hvordan det aktuelle tiltaket påfører kommunen.

7 Presentasjon av rapportene

7.1 Innledning

Gjennom arbeidet med oppgaven har jeg fått inntrykk av at dagens praksis er omtvistet og jeg ønsker derfor å vise min støtte til to eksterne rapporter om utbyggingsavtaler utarbeidet av Bygg 21- *Utbyggingsavtaler - byrdefordeling i ubalanse* og Samfunnsøkonomisk analyse- *Finansiering av offentlig infrastruktur i utbyggingsområder*. De to eksterne undersøkelsene ble overrasket oppdragsgiver KMD i desember 2018. Den første rapporten fra Bygg 21 kartlegger næringens erfaringer med, og vurderer dagens bruk av, utbyggingsavtaler. Rapporten er basert på spørreundersøkelser med 99 respondenter henholdsvis fordelt på 50 private utbyggere, tre offentlige utbyggere og 18 kommuner. Av respondentene opplyste 76 at de hadde vært part i utbyggingsavtale. Undersøkelsen tok utgangspunkt i erfaringer med bruk av utbyggingsavtaler. Det er kun trukket noen få elementer av rapporten som er benyttet i oppgaven.

Den andre rapporten fra Samfunnsøkonomisk analyse, heretter kalt SØA, vurderer hvordan infrastruktur kan finansieres på en effektiv måte i fremtiden. Rapporten er utført av advokatfirmaet Hjort DA og Jon Vislie (professor emeritus på økonomisk institutt ved Universitetet i Oslo).¹²⁵ Prosjektet inneholder resultater basert på spørreundersøkelser besvart av 133 kommuner. Undersøkelsene belyser kommunenes forutsetninger rundt helhetlig boligbygging og effektive infrastrukturinvesteringer.

Bygg21 gjelder hovedsakelig næringens erfaring med dagens bruk av utbyggingsavtaler. Alternative finansieringsmodeller foreslås i rapporten fra SØA. Felles for rapportene er at begge i større eller mindre grad kommer med forslag til forbedringer fra dagens system. SØA-rapporten har konkrete forslag til mulige alternative modeller, mens Bygg21 hovedsakelig inneholder forslag til forbedringer som ikke nødvendigvis bryter med dagens system i særlig stor grad. Felles for rapportene er at de kommer med konkrete tiltak til effektivisering av dagens system. I det følgende vil jeg presentere utdrag fra rapportene hver for seg, hvor jeg avslutningsvis trekker ut mitt personlige synspunkt.

¹²⁵ KMD (2018) *Finansiering av offentlig infrastruktur i utbyggingsområder*.

7.2 Rapport Bygg21: byrdefordeling i ubalanse

Rapporten fremlegger konkrete overordnede tiltak for at utbyggingsavtalene skal bli gode og mer effektive.¹²⁶

Det presiseres at det her kun er trukket ut deler av rapporten med utgangspunkt i konkrete tiltak. Dette er hovedsakelig forslag til forbedringer som ikke nødvendigvis bryter med dagens system i særlig stor grad. Kapittel 6 i Bygg21 vektlegger seks ulike tiltak, som hver for seg eller samlet kan bedre dagens praksis.

7.2.1 Kompetanse og forståelse

(Utbyggingsavtaler og reguleringsplaner kan bli gode og effektive hvis partene har god kompetanse om de rettslige rammene og gjensidig forståelse for hverandres posisjon og interesser. Kunnskap om, og respekt for, de rettslige rammene for utbyggingsavtaler er jevnt over for dårlig både hos utbyggere og i kommuner. De fleste utbyggere har forståelse for, og vilje til, å bidra til nærområdets utvikling. Kommunene har mindre forståelse for, og kunnskap om, de kommersielle vilkår for utbyggingen og oppstiller iblant krav om tiltak som ikke lar seg realisere innen rimelig tid og derfor nærmest virker som et byggeforbud.

Det er behov for et overordnet kontrollorgan som kan vurdere gyldigheten av en utbyggingsavtale, der en av partene opplever at avtalen er urimelig og ubalansert og/eller at planarbeidet står i fare for stanse opp på grunn av uenighet om avtalevilkårene.

7.2.2 Frivillighet

(En utbyggingsavtale skal være basert på frivillighet. Likevel utnytter mange kommuner rollen som reguleringsmyndighet til å tvinge utbyggere til å inngå utbyggingsavtaler. Noen kommuner stiller krav om at det skal foreligge et ferdig avtaleutkast før planforslaget kan legges ut til offentlig ettersyn eller forelegges kommunestyret for vedtak. Dette er lovstridig. Utbyggere velger likevel å følge kommunens krav om utbyggingsavtale, for å unngå forsinkelse eller stans i reguleringsarbeidet.

¹²⁶ Bygg 21 rapport (2018) Utbyggingsavtaler - byrdefordeling i ubalanse s. 10-16

7.2.3 Forutsigbarhet

(Bygg21 har tidligere påpekt betydningen av at reguleringsplaner må være forutsigbare og fleksible, slik at de kan realiseres i et marked som svinger over tid. Detaljeringen må begrenses til det som er nødvendig for reguleringsplanens funksjon som styrings- og informasjonsverktøy.

En utbyggingsavtale bør som hovedregel forhandles parallelt med planprosessen, slik at det blir lettere å påse at planen får bestemmelser (les rekkefølgekrav) som lar seg realisere innen rimelig tid og innenfor lovens rammer for balanserte utbyggingsavtaler. Mens Oslo/Akershus og Buskerud har inngått utbyggingsavtale i forbindelse med planvedtaket i 70 % av tilfellene, er kun 44 % av utbyggingsavtalene inngått samtidig med planvedtak på landsbasis.

Kommunenes forutsigbarhetsvedtak etter plan- og bygningsloven § 17-2 er ofte mangelfulle og gir liten forutberegnelighet. Dessuten endres krav og vilkår fra kommunen og statlige etater ofte under planprosessen, på måter som øker kostnadene, hindrer fremdrift og noen ganger fører til at ønsket utvikling og/eller tiltak ikke blir realisert.

Rundskriv H-2/14 fra KMD understreker betydningen av at varsel om innsigelse skal komme fram så tidlig som mulig i planprosessen. Bygg21 har tidligere foreslått at KMD tydeliggjør når adgangen til å fremme innsigelse bortfaller. Det er nødvendig å understreke behovet for og håndhevingen av en slik tidsfrist. Det er et tilsvarende behov for å sette frister for innspill til rekkefølgekrav i reguleringsbestemmelsene og til krav/vilkår i utbyggingsavtaler.

7.2.4 Rekkefølgekrav – balansert byrdefordeling

En utbyggingsavtale gjelder gjennomføring av kommunal arealplan, og i de aller fleste tilfeller en reguleringsplan. En gyldig utbyggingsavtale forutsetter derfor at det ligger en gyldig reguleringsplan til grunn for avtalen. I praksis er det de innholdsmessige rammene for hva det kan gis rekkefølgekrav om i medhold av plan- og bygningsloven § 12-7 (1) nr. 10, som skaper de største utfordringene. Det følger av § 12-7(1) at det «i nødvendig utstrekning» kan gis bestemmelser til arealformål i planen. Bygg21 erfarer at det gis rekkefølgebestemmelser som strider mot nødvendighetskriteriet. Sammen med en forventning fra kommunen om at

det skal inngås utbyggingsavtale, legger dette et press på utbygger for å godta krav og vilkår i utbyggingsavtalen, som er i strid med rammene i § 17-3.

Utbyggingsavtalen skal medvirke til at reguleringsplanens rekkefølgekrav blir fordelt på en balansert måte i tråd med regelverket. Prognosesenterets rapport påpeker at partene har høyst ulik opplevelse av hvorvidt avtalenes vilkår er balanserte. Tolkingsrommet er for stort. Det er viktig å følge Bygg21s råd om at det må utvikles beste praksis for balansert byrdefordeling i utbyggingsplaner og at sentrale og omstridte begreper i plan- og bygningsloven § 17-3 om innhold i utbyggingsavtaler klargjøres.

Det er også av stor praktisk betydning hvordan rekkefølgekrav utformes. Dersom rekkefølgekrav blir oppdelt og knyttet til de utbyggingsfelt som har den sterkeste planfaglige tilknytning til rekkefølgekravet, vil det gi forutsigbarhet og sikre større grad av byrdefordeling, noe som vil forenkle forhandlingene om utbyggingsavtalen. Forfallstidspunktet for oppfyllelse av rekkefølgekrav må også vurderes konkret, slik at rekkefølgekravet først inntreffer på det trinn i utbyggingen som det er planfaglig grunnlag for kravet.

I reguleringsområder med flere grunneiere/utbyggere bør reguleringsbestemmelsene inneholde en «gjennomførings-matrise» som fordeler de rekkefølgebelagte tiltakene mellom de ulike felt/kvartaler innenfor planen. Dersom rekkefølgekravene i reguleringsplanen er delt opp vil vi til en viss grad få bukt med «gratispassasjerer» (utbyggere som ikke bærer sin forholdsmessige andel av kostnadene til infrastruktur som eiendommen får nytte av).

Rekkefølgekrav som går ut på at rekkefølgebelagte tiltak skal være sikret opparbeidet ved at utbygger yter et kontantbidrag til finansiering av tiltaket, vil i mange tilfeller gi en ønsket fleksibilitet. Det må imidlertid stilles krav til at kommunen utfører de tiltak der utbygger yter kontantbidrag, innen en rimelig frist. Praksis med å omfordele utbyggers kontantbidrag til andre tiltak i kommunen må opphøre. Innbetalingen bør derfor skje til et gjennomføringsfond øremerket for tiltaket.

Ordningen med kontantbidrag bør i visse tilfeller vurderes erstattet av andre ordninger som sikrer at kommunen får utbyggers finansielle bidrag, – så sant tiltakene blir gjennomført innen fastsatt frist. En alternativ ordning hvor det stilles garanti for at utbygger betaler sin del som bør vurderes brukt. En garanti som bortfaller dersom tiltaket ikke blir gjennomført innen avtalt frist. Garanti eller deponering sikrer utbyggers bidrag, mens utbygger samtidig er sikret at bidraget blir anvendt til det avtalte formålet.

7.2.5 Bruk av maler, momentlister og veiledere

Bruk av gode veiledere og maler for utbyggingsavtaler kan være til stor hjelp, særlig når saksbehandler og/eller utbygger mangler kunnskap og erfaring. Alle utbyggingsavtaler skal forhandles individuelt, og det skal i hvert enkelt tilfelle vurderes om krav og vilkår er nødvendige, rimelige og forholdsmessige. Maler og standarder som benyttes av mange kommuner er som regel en anonymisert tidligere inngått utbyggingsavtale hvor det bare foretas mindre tilpasninger til det aktuelle utbyggingsprosjektet uten reelle vurderinger av vilkårene mot lovens rammer. Malenes relevans og direkte nytte kan i slike tilfeller være liten. Praksis med «klipp og lim» fører dessuten til at utbyggingsavtalene ofte kan bli mer omfattende enn nødvendig.

Det er behov for veiledningsmateriell og konkrete tolkningsuttalelser som kan bidra til at utbyggingsavtalene i større grad samsvarer med de rettslige rammene og lovgivers krav til frivillighet.

Bygg21 mener dessuten at det er behov for standard utbyggingsavtaler/mønsteravtaler. Slike standardiserte maler vil synliggjøre at gjennomføring av reguleringsplan forutsetter ytelser/bidrag både fra utbygger og kommunen og kan derigjennom bidra til at den enkelte utbyggingsavtale blir mer balansert. En god standard mal for utbyggingsavtaler vil forenkle forhandlingene og bevisstgjøre partene om lovens rammer for utbyggingsavtalens innhold. Det arbeidet som bransjen har gjort over tid med sikte på standardisering er nyttig og bør videreføres. Bygg 21 har på dette punkt et litt avvikende syn fra advokatutvalget som uttrykte et visst forbehold knyttet til bruken av standard utbyggingsavtaler.

7.2.6 Løpende fradragsrett for mva. på infrastruktur

Løpende fradragsrett på mva. for infrastruktur vil gi betydelig kostnadslette og forenkling foruten større grad av likebehandling. Kommunenes svært ulike praktisering vil opphøre.

Norsk Eiendom foreslår i sin «Felles Løft»-publikasjon: «Regelverket bør endres slik at det gis løpende fradragsrett for merverdiavgift ved utbygging av offentlig infrastruktur, uavhengig av hvem som er utbygger (privat eller offentlig)». Forslaget er sammenfallende med Bygg21s tidligere forslag.

Utbygging av kommunal infrastruktur må fritas for merverdiavgift, uavhengig av hvem som bygger og bekoster infrastrukturen, – slik Bygg21 foreslo i rapporten «En god start – beste praksis for plan- og byggeprosesser».

7.2.7 Bygg21s forslag til raskere og mer effektiv utbygging

For at utbyggingsavtalene skal bli gode og effektive må:¹²⁷

- *avtalepartene må bedre gjensidig forståelse gjennom tidlig avstemming av interesser, mål og forventninger, også til selve planprosessen*
- *utbyggere og kommunene må bedre sin kunnskap om rettslige og økonomiske rammer*
- *partene må øke sitt fokus på og respekt for lovens rammer*
- *KMD må utrede og klargjøre sentrale begreper i loven som byr på tolkningstvil*

Videre anbefales det at det lages og brukes standardiserte maler for utbyggingsavtaler. I tillegg til dette fremlegger Bygg21s samarbeidspartnere en rekke forslag for næringen, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og kommunene.)

7.2.8 Min vurdering av hvordan bruk av rekkefølgebestemmelser kan støtte effektiv utbygging på en bedre måte

Slik beskrevet i kapittel 5 om rekkefølgebestemmelser er det lokale planmyndigheters oppgave å stille rekkefølgebestemmelser i planen, i medhold av plan- og bygningsloven §12-7 nr.

¹²⁷ Bygg 21 rapport (2018) Utbyggingsavtaler - byrdefordeling i ubalanse s. 17-19

10, I dette gjøre en selvstendig vurdering av hvilke tiltak som er nødvendig å sikre etablert i det aktuelle området. Etter mitt syn er det rammen som legges til grunn i kommunens vurderinger av det enkelte rekkefølgekravet som skaper de største utfordringene. Tilliten til kunnskap og forståelse som legges til grunn hos den enkelte kommune er for ambisiøs. Likeledes er tolkningsrommet for hva det kan gis bestemmelser om.

Den grunnleggende tanken om å styrke det lokale demokratiet og det kommunale selvstyret er i og for seg en god tanke. Den legger til grunn at det er den enkelte kommune som fatter beslutninger over lokale anliggende og med dette hvilke tiltak som anses nødvendige. Dette gjenspeiler seg i kommunenes muligheter for å tiltrekke seg kompetente medarbeidere og sikre solide fagmiljøer. Dette medfører et behov for en presisering av reglene og veiledere med klare føringer på hvilke tiltak det kan inntas rekkefølgebestemmelser om. Tilsvarende må det også utformes klare retningslinjer på utforming av bestemmelsene, da dette vil bidra til økt kvalitet på det enkelte tiltaket og sikre gyldighet på kravene som legges til grunn.

Et annet moment som kan bidra til økt forutsigbarhet vil være størrelsen på det aktuelle reguleringsområde. En oppdeling knyttet til det enkelte utbyggingsfelt vil styrke den planfaglige tilknytningen til tiltaket. I tillegg til økt forståelse og forutsigbarhet, vil dette sikre en bedre balanse av byrdefordeling den aktuelle utbyggingen medfører. På samme måte vil det trolig redusere antall gratispassasjerer blant utbyggere og gjøre det enklere å beregne størrelsen på bidragene utbyggingen medfører.

Det er viktig å påpeke styrkeforholdet mellom kommunens rolle som planmyndighet og den enkelte utbygger. Maktfordelingen i partsforholdet fremhever betydningen av kommunens rolle og særskilte ansvar i arbeidet med gjennomførbare rekkefølgebestemmelser. Følgelig vil det være avgjørende at de bestemmelser som inntas er praktisk og økonomisk gjennomførbare innen rimelig tid. Ikke sjelden inntas rekkefølgebestemmelser som fungerer som byggeforbud, noe som kan hindre eller hefte utbyggingen. Mitt synspunkt er at kommunen kan ansvarliggjøres gjennom gebyrer dersom rekkefølgekrav ikke etableres innen rimelig tid. På samme måte bør det følge frist for gjennomføring eller i det minste en vurdering av gjennomførbarhet og tidsperspektivet på det enkelte tiltak.

Avslutningsvis bør behovet for et overordnet kontrollorgan for rekkefølgebestemmelser utredes. Etablering av et felles kontrollorgan som vurderer lovligheten og gjennomførbarheten av det enkelte rekkefølgetiltaket vil bidra til økt forutsigbarhet og trolig effektivisere utbyggingsprosessen.

7.2.9 Min vurdering av hvordan utbyggingsavtalene kan støtte effektiv utbygging på en bedre måte

Grunnlaget for hva det kan inntas avtalevilkår om i utbyggingsavtale utledes av bindende bestemmelser etter plan- og bygningsloven §§ 11-9, 11-10, 11-11 og 12-7. Med dette åpner lovgiver opp for at det kan avtales bidrag fra utbygger utover den alminnelige opparbeidelsesplikten av vei, vann og avløp etter plan- og bygningsloven §18-1.

Utforming av egne bestemmelser om utbyggingsavtaler ble inntatt i plan- og bygningsloven kapittel 17 for å avverge urimelige og utbalanserte utbyggingsavtaler, også kjent som myndighetsmisbruk.

I kapittel 4.9 og 6.2 tok jeg for meg de to tingrettsdommene Entra og Selvaag. Dommene kan tas til inntekt for kommuners feilaktige bruk av rekkefølgebestemmelser, hvor motivasjonen var å danne grunnlaget for utbyggingsavtaler og sikre økonomiske bidrag. I begge tilfellene konkluderte retten med at det var foretatt fiskale hensyn. Mitt inntrykk er at begrensningene «nødvendig, rimelig og forholdsmessig» som følger av plan- og bygningsloven §17-3 tredje ledd, ofte overskrides.

Det er nok flere grunner til avtaler som går utover lovhjemmelen av utbyggingsavtaler. For det første har utbygger en svakere posisjon i kontraktsforholdet, og dette kan medføre at utbyggeren er villig til å godta uforholdsmessig tyngende vilkår for å unngå utsettelse eller hindre utbyggingen. For det andre kan manglende kunnskap og lovforståelse medføre at utbygger godtar avtalevilkårene. For det tredje kan utbyggers respekt for planmyndighetenes sterke posisjon og tolkningstvil rundt de rettslige forholdene ligge til grunn for aksept av tyngende krav.

For å redusere ulovhjemlet bruk av utbyggingsavtaler mener jeg det bør etableres en rådgivningstjeneste for utbyggerne. Ved å etablere et mellomledd mellom lokale planmyndigheter

og utbyggere, kan man øke forutsigbarheten hos utbyggere og påse at avtalene som inngås følger av begrensningene i plan- og bygningsloven §17-3 tredje ledd.

Tilsvarende foreslås en tydeligere rådgivende tjeneste for lokale planmyndigheter på statlig eller fylkesnivå for å sikre at de rettslige rammene for utbyggingsavtaler ikke overskrides. Like viktig som i arbeidet med finansiering av offentlig infrastruktur, vil det være at lokale planmyndigheter ikke går glipp av private bidrag til infrastruktur som følge av manglende kunnskap eller tilstrekkelig tyngde på avtalevilkårene. Sumvirkning av en slik mellomrolle vil styrke kompetansen for begge parter, skape tryggere rammer og styrke balansen i avtalene i sin helhet. Det anbefales at en slik tjeneste inngår som del av Kommunal- og moderniseringsdepartementets rolle.

En annen måte å styrke utbyggeres rolle i forhold til kommunen, samt bedre balansen i avtalene vil være en standardisering av maler på tvers av de lokale planmyndighetene. Muligens en egen portal med maler, veiledninger og rettledning rundt det konkrete innholdet i avtalene. Informasjonen burde være tilgjengelig for begge parter, slik at usikkerhet knyttet til avtalevilkårene kan undersøkes. Dette vil bidra til et bedre samspill mellom partene, samt bidra til bedre balanse i avtalene og utforming av avtalevilkår.

I arbeidet med oppgaven har det gått opp for meg at det er mange måter å styrke, effektivisere og forenkle dagens bruk av utbyggingsavtaler. Dette er hovedsakelig forslag til forbedringer som ikke nødvendigvis bryter med dagens system i særlig stor grad. Ved å utrede mulighetene for en mer forutsigbar beregning av bidrag til offentlig infrastruktur i utbyggingsavtaler er jeg overbevist om at dagens uforutsigbarhet knyttet til kostnader i utbyggingsprosjekter kan bedres.

7.3 SØA Finansiering av offentlig infrastruktur i utbyggingsområder

Rapporten fra SØA utredes med bakgrunn i problemstillingen å «vurdere hvordan offentlig infrastruktur i fremtiden kan finansieres på en samfunnsøkonomisk effektiv måte, uten å forsinke eller være til hinder for utvikling av utbyggingsområder».¹²⁸

¹²⁸ KMD (2018) Finansiering av offentlig infrastruktur i utbyggingsområder s. III

Av rapporten fremgår det at

«plan og bygningsloven åpner for flere muligheter for private bidrag til drift og investeringer i kommunal infrastruktur. Flere virkemidler er mulige. Begrunnelsen for virkemidlene er å gjøre det mulig for kommuner å redusere de økonomiske forpliktelsene eiendomsutvikling kan medføre, og å sikre en hensiktsmessig utvikling og framdrift i eiendomsutviklingen».¹²⁹

Overordnet vil alternative modeller for finansiering av kommunal infrastruktur variere fra full offentlig til helt privat finansiering. Private bidrag kan igjen sikres gjennom ulike instrumenter, som spesifikke avgifter og fremforhandlede bidrag.

Overordnet kan modeller for finansiering av infrastruktur deles de tre ulike gruppene generell skattelegging, brukergebyrer og utviklingsbaserte instrumenter. Disse er beskrevet nærmere i rapporten.

I arbeidet utredes fire ulike finansieringsmodeller hvor grunnlaget baseres på om det mulig å oppnå vann- vann situasjoner i samspillet mellom eiendomsdannelse og infrastrukturutviklingen. De mulige tiltakene og modellene for privat finansiering av offentlig infrastruktur er vurdert med utgangspunkt i juridiske utfordringer og muligheter. I tillegg har arbeidsgruppen gjennomgått alternative finansieringsmetoder som brukes internasjonalt og erfaringer med bruk av modellene.

Av rapporten anbefales fire mulige tiltak og nye modeller for privat finansiering av offentlig infrastruktur.¹³⁰ Arbeidsgruppen fremhever at tiltakene kan, sammen eller hver for seg, bidra til økt samfunnsøkonomisk effektivitet. Samtlige av tiltakene krav om lovendring.

Basert på samfunnsøkonomisk lønnsomhet rangerer SØA tiltakene slik:

- A. Omreguleringsavgift
- B. Modell for prosjektplanlegging
- C. Utbyggingsavgift

¹²⁹ KMD (2018) Finansiering av offentlig infrastruktur i utbyggingsområder s. IV

¹³⁰ KMD (2018) Finansiering av offentlig infrastruktur i utbyggingsområder s. VIII

D. Opphevelse av forbud mot finansiering av sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler

Rapporten beskriver de ulike tiltakene slik:

Modell A omreguleringsavgift innebærer en videreføring av dagens praksis med bruk av utbyggingsavtaler som et virkemiddel for å realisere rekkefølgekrav om infrastruktur i reguleringsplaner. Dagens lovverk tillater imidlertid kun finansiering av teknisk infrastruktur. En åpning for privat finansiering også av sosial infrastruktur (som skoler og barnehager) vil gi utbyggere og kommunene flere forhandlingsmuligheter. Tiltaket krever at forbudet mot å inngå utbyggingsavtaler om opparbeidelse av sosial infrastruktur (SAK § 18-2) oppheves.

Modell B modell for prosjektplanlegging er en utviklingsbasert avgift som kan pålegges grunneiere, utviklere eller andre som er involvert i utbygging og utvikling av eiendom i et angitt område. Utbyggingsavgiften vil normalt være en engangsavgift, basert på et bestemt beløp per kvadratmeter som bygges ut, renoveres eller utvides. Videre vil avgiften pålegges alle aktører som er involvert i utbygging av det angitte området, og avgiftssatsen per kvadratmeter vil være lik for alle.

Modell C utbyggingsavgift har som formål å skattlegge verdistigningen på en eiendom som følge av en omregulering. Verdi- stigningen kan komme som følge av både økt utnyttelsesgrad innenfor ett bruksformål, endret arealformål til en bruk med høyere kvadratmeterpris eller en kombinasjon av disse. Denne inntekten skattlegges med en fastsatt skattesats, og skatteinntektene benyttes til å finansiere opparbeidelse av den infrastrukturen som forutsettes opparbeidet i planen som utløste inntektene.

Modell D opphevelse av forbud mot finansiering av sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler omfatter en forenklet prosess for å behandle både en arealplan og en utbyggingsavtale i forbindelse med en konkret utbygging. Prosessen innebærer at investor eller utbygger tar initiativ til planavklaring, ved at utbygger i samråd med kommunen utarbeider en prosjektplan og infrastrukturplan, sier seg villig til å iverksette tiltaket innen et omforent tidspunkt, og sier seg villig til å bekoste hele eller deler av kostnadene til planlegging og utvikling av utbyggingsområdet.

7.3.1 Min vurdering av hvordan alternative modeller for finansiering av offentlig infrastruktur

Med utgangspunkt i rapporten utredet av SØA om *finansiering av offentlig infrastruktur i utbyggingsområder*, avslutter jeg oppgaven med min egen vurdering rundt alternative modeller for finansiering av infrastruktur.¹³¹ Som utgangspunkt for mine vurderinger hviler et ønske om forutsigbarhet i utbyggingsprosjekter, en effektivisering av forhandlinger i et av kommunens mange kompetanseområder og en forenkling av dagens utfordringer knyttet til dagens modell med utbyggingsavtaler. Alle disse modellene, med unntak av modell A, innebærer større endringer fra dagens system.

Vurderingen og forslaget som legges til grunn tar utgangspunkt i SØAs modell B utbyggingsavgift og C omreguleringsavgift. Min vurdering av tiltakene er at de hver for seg eller i kombinasjon kan gi nyttegevinster som langt på vei løser mange av utfordringene knyttet til finansiering av infrastruktur. En grundig kartlegging av de nevnte tiltakene er beskrevet i rapporten fra SØA.¹³² Videre reflekterer og beskriver jeg de to tiltakene, før jeg avslutningsvis konkluderer med hvorfor min vurdering er at de i kombinasjon eller hver for seg vil løse mange av dagens utfordringer. Begge tiltakene krever endring i lov.

7.3.2 Modellen C utbyggingsavgift

Modellen legger til grunn en forutbestemt og sjablongmessig utbyggingsavgift per kvadratmeter. Grunnlaget for avgiften ilegges av de lokale myndighetene og øremerkes dekning av bestemte infrastrukturtiltak utover den lovbestemte plikt til opparbeidelse etter plan- og bygningsloven §18-1, innenfor et konkret område. Infrastrukturtiltaket må som utgangspunkt ha saklig sammenheng, være nødvendig og ha nærhet til den aktuelle utbyggingen. Like viktig som dette er det at lokale myndigheter kan differensiere størrelsen på avgiften med utgangspunkt i angitte formål og underformål. Dette vil trolig øke det forvaltningens påvirkning i etablering av nødvendige og ønskelige formål. Et eksempel på dette kan være å redusere avgiften ved etablering av næring som øker tilførselen av flere lokale arbeidsplasser. Grunnlaget for en slik modell kan baseres på Sandnes kommune, Oslo kommunes bruk av VPOR og strøkspris-modellen.

¹³¹ KMD (2018) Finansiering av offentlig infrastruktur i utbyggingsområder.

¹³² KMD (2018) Finansiering av offentlig infrastruktur i utbyggingsområder s. 71-83.

Forpliktelsen til å betale avgiften kan som hovedregel knyttes til hjemmelshaver av eiendommen. Følgelig må det gis anledning til å fordele ansvaret i de tilfeller der flere aktører er involvert i utbyggingen. Tidspunkt for innbetaling av avgiften kan gjerne knyttes til rammetillatelse eller byggetillatelse.

Forutsetninger for en slik modell må være en øvre og nedre grense for avgiften. Med øvre grense menes et tak per kvadratmeter for å forhindre uforholdsmessig tyngende kostnader. Det kan også være aktuelt med en nedre grense, dette kan for eksempel gjelde tiltak over 150 kvadratmeter. Rapporten fremhever at fastsettelse av nødvendig infrastruktur må utledes av planen, mens hjemmel til å kreve avgift følger av selvstendig hjemmel med trolig tilknytning til rekkefølgebestemmelser. På den andre siden vil rekkefølgebestemmelsen være bindende for rekkefølgen av tiltakene og i seg selv ha en selvstendig betydning.¹³³ Tilvarende innebærer tiltaket omfattende ressurskostnader knyttet til utforming av lover, forskrifter, beregningsmodeller og plangrunnlag. Videre forutsettes det at det er et omfattende regelverk for å sikre deltakelse, forutberegnelighet, transparens, samt rettferdige og gjennomførbare vedtak.

Fordelene ved innføring av utbyggingsavgift vil være økt forutsigbarhet for lokale myndigheter såfremt som utbyggere. I tillegg vil avgiften i teorien fjerne forhandlingskostnadene mellom partene og effektivisere prosessen generelt. På samme måte vil trolig kommunens behandlingstid og arbeid med avtaler reduseres. Videre påser avgiften at problemet med gratispassasjer opphører. Sumvirkning av avgiften vil totalt sett innebære tilnærmet likestilling utbyggerne imellom og bidra til bedre balanse i avtalene.

7.3.3 Modellen B modell for prosjektplanlegging

Med inspirasjon fra Danmark, Sveits og delvis Norge presenteres modellen for omreguleringsavgift. Modellen tar til orde for skattelegging av den gevinsten grunneier oppnår som følge av omregulering. Hensynet bak avgiften er skattelegging av verdistigningen som følge av en omregulering. Med verdistigning siktes det både til endring av utnyttelsesgrad innenfor bruksformål og endring av arealformål med høyere kvadratmeterpris. Som utgangspunkt

¹³³ KMD (2018) Finansiering av offentlig infrastruktur i utbyggingsområder s. 73.

øremerkes avgiften til finansiering av nødvendig infrastruktur. Fordelen med en slik tilnærming vil være at avgiften ikke krever nødvendig sammenheng mellom reguleringsvedtaket og rekkefølgebestemmelser.

I motsetning til utbyggingsavgift vil det ikke være mulig å beregne inntektene til grunneierne i forkant, da inntektene utledes av verdistigningen omreguleringen tilfører eiendomsmarkedet. På den andre siden er skattesatsen kjent for utbygger noe som bidrar til forutsigbarhet i planprosessen. Ved vurdering av størrelsen på skattesatsen viser rapporten til erfaringer fra skatt på grunnrente i næringer som petroleum og vannkraft. Med dette som utgangspunkt tilsies avgiften å ligge på mellom 30 til 60 prosent.¹³⁴ Verdistigningen vil i stor grad variere blant annet med tanke på område, arealformål, utnyttelse og nærhet til sentrum. Avgiften medfører en sammensetning og endring av plan- og bygningsloven, og skatt- og avgiftsregulering. Rapporten legger til grunn at det vil være naturlig å innta bestemmelser om reguleringsavgift i plandelen i plan- og bygningsloven.

Som eksempel fra Norge trekkes Bærum kommune og bidrag til Fornebuområdet frem. I korte trekk planlegger Akershus fylkeskommune avtaler med de største grunneierne på Fornebu om forpliktelser til bidrag til Fornebuområdet. Til gjengjeld åpner Bærum kommune som planmyndighet opp for høyere utnyttelsesgrad enn dagens regulering tilsier. Samhandlingen mellom partene kan benevnes som en «gi noe få noe» situasjon til fellesskapets beste.

I likhet med utbyggingsavgift innebærer tiltaket betydelige etableringskostnader knyttet til utforming av lover, forskrifter, beregningsmodeller og økte plankostnader. Videre innebærer avgiften tilpasningskostnader for de private aktørene.

De klare fordelene med avgiften vil være reduserte forhandlingskostnader for både kommune og utbygger, for ikke å nevne den betydelige pengestrømmen avgiften tilfører de lokale myndighetene. Rapporten fremhever at tiltaket innebærer at myndighetene forplikter seg til opparbeiding av infrastrukturen som følger av avgiften.

¹³⁴ KMD (2018) Finansiering av offentlig infrastruktur i utbyggingsområder s. 83.

7.3.4 Min vurdering av modell C utbyggingsavgift

I det vesentlige støtter jeg tiltaket utbyggingsavgift som modell for finansiering av offentlig infrastruktur. Innføring av tiltaket vil bidra til økt grad av forutsigbarhet hos både utbyggere og lokale planmyndigheter. Økt forutsigbarhet kan øke forvaltningens anledning til å forskut-tere fremtidige inntekter og bidra til en helhetlig utbygging av infrastruktur uten å være avhengig av igangsettelse av øvrige utbygginger i planområdet. Det kan også gi kommunene anledning til å forskut-tere fremtidige inntekter, og dermed sikre en sammenhengende utbygging av infrastruktur uavhengig av igangsettelsestidspunktet for annen utbygging i planområdet. På den andre siden kan forvaltningen få redusert fleksibilitet i utbyggingsavtalene, da utformingen er mer universell.

På samme måte vil forutsigbarhet være positivt for kommunens grad av påvirkning ved tilførsel av nødvendige og ønskelige formål. Vi tillegg vil innføring av tiltak redusere risikoen for forskjellbehandling og føre til bedre balanse i avtaler. Ulikt dagens bestemmelser om utbyggingsavtaler, vil tiltaket trolig åpne opp for bidrag til sosial infrastruktur. Dette vil trolig redusere de samfunnsøkonomiske kostnadene slik det står i dag. I en tidsalder preget av digitalisering er jeg også overbevist om at saksbehandlingen vil dra stor nytte av fastsatte satser per kvadratmeter. Dette vil trolig medføre en mer effektiv saksbehandling med reduserte kostnader. Det vil i omstillingsperioden medføre store konsekvenser for den enkelte utbygger, både med tanke på nye uforutsette kostnader og en total forandring i den enkelte tomt og verdigrunnlag. Tilsvarende har jeg gjort meg noen refleksjoner rundt hvordan et slikt tiltak vil påvirke planmyndigheter, utbyggere og grunneiere på kort og lang sikt.

På kort sikt må det her anføres at tiltaket vil medføre betydelige innføringskostnader. Tiltaket vil være svært omfattende å implementere både med tanke på endring av eksisterende lovverk, kursing av alle landets kommuner, private parter og tiden fra vedtak om lovendring til vedtaket treer i kraft. Tilsvarende vil samtlige eiendommer og tomter i hele Norge vil få et nytt verdigrunnlag. Noen vil øke i verdi, mens andre reduseres som følge av lovendring og praksis.

Langtidseffekten ved innføring vil være økt forutsigbarhet for utbyggere og enklere saksbehandling i den enkelte kommune, for ikke å nevne den positive effekten tiltaket vil ha på saksbehandlingstiden. Modellen vil også utelukke gratispassasjerer og uforholdsmessige belastningen noen utbyggere påføres med å være tidlig ute.

7.3.5 Min vurdering av modell B for prosjektplanlegging

Jeg støtter noen av vurderingene rundt områdeavgift, men samtidig stiller jeg meg undrende til hvordan en slik modell skal fungere i praksis. Først ønsker jeg å utdype de momentene ved modellen jeg mener det er riktig å videreføre. Tilsvarende ønsker jeg å trekke frem noen perspektiver på hvorfor jeg mener en slik modell ikke tar høyde for den brede variasjonen av kommuner.

For det første ønsker jeg å fremheve tanken om skattelegging av den gevinst grunneier oppnår på bakgrunn av områderegulering. For meg fremstår gevinstbeskatning som følge av områderegulering som rimelig, med tanke på endring av arealformål og der grunneier oppnår økt utnyttelsesgrad på eiendommen sin. Se for deg en grunneier med et større areal underlagt arealformålet *landbruks-, natur- og friluftformål*. Området er som utgangspunkt nytt til skogbruk. Som følge av vedtatt reguleringsplan endres deler av arealet fra skogbruk til boligformål, og dette kan potensielt generere store verdier for den berørte grunneier. I slikt tilfelle virker det urimelig at grunneieren unngår gevinstbeskatning som følge av områdereguleringen. Tilsvarende synes det rimelig å beskatte forhold hvor planmyndigheten åpner for merutnyttelse utover den regulerte utnyttelsen.

Det er også forhold som taler klart mot vurderingene som ligger til grunn ved gevinstbeskatning av eiendom som følge av en områderegulering. For meg fremstår kriteriene som legges til grunn for områdeavgiften som noe ubalansert. Dersom vi trekker en sammenlikning med utbytte på aksjer, kan det i tillegg til gevinstbeskatning også være fradragsrett for tap. Etter min mening skaper dette en god mellombalanse mellom gevinst og tap. Denne balansen virker fraværende i modellen for omreguleringsavgift. Som utgangspunkt synes jeg modellen også burde ta høyde for tilfeller hvor grunneier utsettes for tap som følge av omregulering.

Det er verdt å merke seg at denne modellen bryter med dagens prinsipp om at kostnadene må ses i sammenheng med *behovet* for infrastruktur. Denne avgiften knytter seg til verdistigningen uavhengig av hva infrastrukturbehovet er.

Et annet moment jeg stiller meg undrende til er fordelingen av de planskapede gevinstene i det enkelte område. I vurderingene som legges til grunn påpekes det at inntektene avhenger

av verdistigningen i det aktuelle område.¹³⁵ Videre forplikter planmyndigheten seg til å opparbeide infrastrukturen i det enkelte området som følger av omreguleringen. Med dette som utgangspunkt er jeg redd modellen skaper et betydelig infrastrukturenskilte mellom vekstkommuner og fraflyttingskommuner. Modellen kan tas til inntekt for betydelig oppgradering av infrastruktur i vekstkommuner, mens mindre attraktive kommuner må dekke nødvendig infrastruktur fra egen lomme. Sumvirkning av dette kan medføre økte skatter og avgifter i fraflyttingskommuner som i siste instans gjør kommunene enda mindre attraktive.

7.3.6 Mitt forslag til en balansert finansiering av offentlig infrastruktur

Avslutningsvis ønsker jeg å utlede et eget forslag for finansiering av offentlig infrastruktur. En utbyggingsavgift med utgangspunkt i angitte formål og underformål vil bidra til økt forutsigbarhet for både utbyggere og lokale planmyndigheter. Det må være opp til den enkelte kommune og differensiere størrelsen på avgiften med utgangspunkt i de formål det lokale selvstyre anser som nødvendig. Forutsetningene for innføring av utbyggingsavgiften foreslås uendret slik beskrevet i kapittel 7.3.2 om modellen utbyggingsavgift.

Ved innføring av omreguleringsavgift må det gjøres en konkret vurdering i den enkelte kommune. Det foreslås at vurderinger i forbindelse med omreguleringsavgift utledes på fylkeskommunalt nivå. Videre bør det utarbeides en motvekt knyttet til planskapte gevinster som tar høyde for tilfeller hvor grunneier utsettes for tap som følge av omregulering.

Avgifter generert som skattelegging av verdistigning som følger av områderegulering, både med tanke endring av arealformål og der grunneier oppnår økt utnyttelsesgrad på eiendommen sin bør vurderes fordelt på nasjonalt nivå. Allokeringen av disse avgiftene bør inngå som del av nasjonale oppgaver og fordeles på nødvendige infrastrukturtiltak i de kommuner hvor behovet er størst.

¹³⁵ KMD (2018) Finansiering av offentlig infrastruktur i utbyggingsområder s. 83.

8 Referanser

8.1 Litteratur

Holth & Winge (2017)	Holth, Fredrik og Nikolai K. Winge. <i>Plan- og bygningsrett: Kort forklart</i> , Oslo: Universitetsforlaget, 2017.
Pedersen m.fl. (2018)	Pedersen, Odd Jarl, Per Sandvik, Helge Skaaraas m.fl., <i>Plan- og bygningsrett del II Byggesaksbehandling, håndhevelse og sanksjoner, 3. utg.</i> , Oslo: Universitetsforlaget., 2018.
Eckhoff (2018)	Eckhoff, Torstein og Eivind Smith, <i>Forvaltningsrett, 11. utg.</i> , Oslo: Universitetsforlaget, 2018.
Eckhoff & Smith (2014)	Eckhoff, Torstein og Eivind Smith, <i>Forvaltningsrett, 10. utg.</i> , Oslo: Universitetsforlaget, 2014.
Eckhoff & Smith (2010)	Eckhoff, Torstein og Eivind Smith, <i>Forvaltningsrett, 9. utg.</i> , Oslo: Universitetsforlaget, 2010.
Innjord (2010)	Innjord, Frode (red.), <i>Plan- og bygningsloven med kommentarer</i> , 1. utgave, Oslo: Gyldendal Akademiske, 2010.
Tuseh & Winge (2018)	Tuseh, Bård Sverre og Winge, Nicolai K. <i>Masteroppgaven i juss: Kort forklart</i> , 1 utgave, Oslo: Universitetsforlaget, 2018.
Taraldrud (2018)	Taraldrud, Karen Eg: <i>Oversikt over rettskildene</i> , 1. utgave, Oslo, Cappelen Damm akademiske, 2018.

8.2 Forarbeider

NOU 2003: 14	Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II — Planlovutvalgets utredning med lovforslag.
NOU 2003: 24	Mer effektiv bygningslovgivning Grunnprinsipper og veivalg. Utbyggingsavtaler. Bygningslovutvalgets første delutredning.
Ot.prp. nr. 61 (1978–1979)	Om lov om endringer i rettergangslovgivningen, straffelovgivningen m.m.
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-	Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

2008)	(plandelen)
FAD (2012) Fylkesmannrollen utvikling og utfordring	Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (2012). Fylkesmannrollen utvikling og utfordring

8.3 Forskrifter

F20.04.2006 nr. 453	Kommunal- og regionaldepartementet (2006) Forskrift om sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler.
F13.12.2013 nr. 1455	https://lovdata.no/pro/#document/DEL/forskrift/2013-12-13-1455?searchResultContext=1213&rowNumber=1&totalHits=48 Delegeringsforskrift av 13. desember 2013 nr. 1455 [Lest 02.12.19]

8.4 Rettsavgjørelser

Rt. 1961 s. 297	Glacier Blue
Rt. 1964 s. 206	Mimi Halvorsen
Rt. 2003 s. 764	Løvenskiold
Rt. 1993- 278	Gaulosen
Rt. 2007 s. 257	Domstolsprøvelsen av forvaltningsvedtak
Rt. 2015 s. 795	Hurtigruten
Rt. 1951 s. 19	Mortvedt
Oslo tingretts dom 31.mai 2019 (sak 18-104016)	Selvaag dommen
Oslo tingretts dom 07. Juni 2019 (sak 18-132587)	Entra dommen

8.5 Lover

Grunnloven	Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven –grl.)
Forvaltningsloven	Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven – fvl.)
Plan- og bygningsloven 1985	Lov 14. juni 1985 nr. 77 om planlegging og bygging (Opphevet)

Endringslov utbyggingsavtaler	Lov 27. mai 2005 nr. 30 om endringer i plan- og bygningsloven (utbyggingsavtaler)
Plan- og bygningsloven 2008	Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven – pbl.)

8.6 Veiledere og rundskriv

KMD (2006) Veileder utbyggingsavtaler	Kommunal- og regionaldepartementet. (2006) Veileder utbyggingsavtaler
KMD (2018) Finansiering av offentlig infrastruktur i utbyggingsområder	Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2018) Veileder utbyggingsavtaler
MMD (2012) Veileder kommuneplanens arealdel	Miljøverndepartementet. (2012) Veileder kommuneplanens arealdel. Utarbeiding og innhold
KMD (2011) Reguleringsplanveileder	Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2011). Reguleringsplanveileder

8.7 Sivilombudsmannens uttalelser

SOMB 1998-102	Sivilombudsmannen, sak 1998/102. Tredjemanns forhold som begrunnelse for avslag på byggesøknad
SOMB 2015-1194	Sivilombudsmannen, sak 2015/1194. Bestemmelse i kommuneplan om bruk av utbyggingsavtaler ved gjennomføring av tiltak. (Sandnes-saken)

8.8 Nettkilder

KMD (2011) §17-3 – krav om utbyggingsavtale i forbindelse med byggetillatelse	https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-17-3---krav-om-utbyggingsavtale-i-forbi/id657163/ - tolkningsuttalelse [Lest 31.10.19]
KMD (2016) - § 12-7 Henvendelse om rekkefølgekrav knyttet til spleiselag - tolkningsuttalelse	https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-12-7-henvendelse-om-rekkefolgekrav-knyttet-til-spleiselag/id2483899/ - § 12-7 Henvendelse om rekkefølgekrav knyttet til spleiselag - tolkningsuttalelse [Lest 03.12.19] 15/3677 (KMD)
KMD (2013) §17-3 Spørsmål om grensene for bruk av utbyggingsavtaler	https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/sporsmal-om-grensene-for-bruk-av-utbyggi/id733670/ - tolkningsuttalelse advokatfirmaet Harris [Lest 31.10.19]

<p>KMD (2014) høringsuttalelse §§ 17-3 og 11-9 nr. 4 - Lovligheten av bruk av utbyggingsavtaler (§ 17-3) - Rekkefølgekrav i kommuneplan og plan- og bygningsloven (§ 11-9 nr. 4)</p>	<p>https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-11-9-nr-4-Lovligheten-av-bruk-av-utbyggingsavtaler---Rekkefolgekrav-i-kommuneplan-og-plan--og-bygningsloven/id765498/ - tolkningsuttalelse [Lest 15.11.19]</p>
<p>Bygg 21 rapport (2018) Utbyggingsavtaler - byrdefordeling i ubalanse.</p>	<p>https://www.bygg21.no/contentassets/a4a21a46a6c54ecc96a4f433136ff044/bygg21_rapport-utbyggingsavtaler---ferdig.pdf Utbyggingsavtaler - byrdefordeling i ubalanse. Oppdragsgiver Kommunal- og moderniseringsdepartementet utført av Bygg21 [Lest 09.09.19]</p>
<p>KMD (2018) Finansiering av offentlig infrastruktur i utbyggingsområder</p>	<p>https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rapport---finansiering-av-offentlig-infrastruktur-i-utbyggingsomrader/id2626468/ Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Rapport 36 - 2018 fra Samfunnsøkonomisk analyse AS: Finansiering av offentlig infrastruktur i utbyggingsområder [Lest 09.09.19]</p>
<p>KD (2012-2015) Kunnskap for en felles framtid -Revidert strategi for utdanning for bærekraftig utvikling 2012-2015</p>	<p>https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/vedlegg/uh/rapporter_og_planer/strategi_for_ubu.pdf Det kongelige kunnskapsdepartementet- Kunnskap for en felles framtid -Revidert strategi for utdanning for bærekraftig utvikling 2012-2015 [Lest 27.11.19]</p>



Norges miljø- og biovitenskapelige universitet
Noregs miljø- og biovitenskapelige universitet
Norwegian University of Life Sciences

Postboks 5003
NO-1432 Ås
Norway