



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Masteroppgave 2021 30 stp
Fakultet for landskap og samfunn

I hvilken grad blir de lovmessige kravene i utbyggingsavtaler stilt i praksis

To what extent are the legal requirements in
development agreements used in practice

Christina Andvin Tsolakis
Master i Eiendom

Forord

Denne oppgaven markerer slutten på en femårig mastergrad i eiendom ved Norges- miljø og biovitenskapelige universitet (NMBU) våren 2021. Oppgavens omfang ligger på 30 studiepoeng.

Temaet er valgt basert på interesse og nysgjerrighet, spesielt med tanke på problematikken som oppstår mellom kommune og utbygger ved inngåelse av utbyggingsavtaler. Det har vært spennende og utfordrende å lære mer om hvordan den juridiske delen fungerer både i teori og i praksis. Etter endt oppgave sitter jeg igjen med en bredere forståelse av de juridiske problemstillingene som oppstår når det stilles krav i utbyggingsavtaler.

Jeg vil rette en takk til familie, kjæreste og venner for støtte og oppmuntring i denne hektiske og krevende perioden. Takk til Ingrid og Marit for tilbakemelding og korrekturlesing av oppgaven.

Til slutt vil jeg rette en stor takk til min veileder Lars Baklund for gode råd og innspill, samt god oppfølging forbindelse med arbeidet av oppgaven.

31.05.2021

Christina Andvin Tsolakis

Sammendrag

Tema for denne masteroppgaven er utbyggingsavtaler etter plan- og bygningsloven kapittel 17, med fokus på hvilke lovmessige krav kommunen stiller i praksis. Ved å undersøke et utvalg av utbyggingsavtaler, er målet å finne ut hvilke krav kommunen stiller til utbygger, og om kravene ligger innenfor lovens rammer.

Utbyggingsavtaler brukes i dag som et viktig virkemiddel for å sikre at det skjer en helhetlig utvikling i større områder der det kreves kommunal infrastruktur. Dette reiser imidlertid en del utfordringer med tanke på motstridende interesser mellom kommune og utbygger. Før lovendringen i 2005, utviklet det seg en praksis hvor urimelige avtaler ble inngått og hvor det var misbruk av kommunal planmyndighet. Med lovendringen ble det satt begrensninger for hvilke krav kommunen kunne stille i utbyggingsavtalene. Ny rettspraksis viser imidlertid at utbygger mener kommunen stiller krav basert på ønsker, uten særlig grunnlag for behov.

For å finne ut om de lovmessige kravene følges i praksis, har det vært hensiktsmessig å gjøre et dokumentstudie av utbyggingsavtaler i Oslo kommune. På denne måten kan man se om kommunen faktisk forholder seg til de begrensninger loven gir.

Kartleggingen av gjeldende rett viser at loven begrenser kommunens adgang til å stille krav i utbyggingsavtaler etter plan- og bygningslovens kapittel 17. Samtidig har kommunen fritt skjønn innenfor de rammer loven gir, og kan selv vurdere om kriteriene i plan- og bygningsloven § 17-3 tredje ledd er til stede. Vi har tidligere lite rettspraksis på området, men resultat fra ny dom i Høyesterett viser imidlertid at kommunen stiller krav utenfor lovens rammer, basert på ønsker uten grunnlag for behov og saklig tilknytning til utbyggingsområdet.

Dokumentstudiet av utbyggingsavtaler i Oslo kommune viser at kommunen stiller høye krav, men disse ligger stort sett innenfor lovens rammer basert på gjeldende rett. Funnet indikerer at det er en forståelse fra kommunens side at disse vilkårene må være til stede.

Abstract

The theme of this master thesis is development agreements from the plan and building act chapter 17, focusing on what legal requirements the municipality sets in practice. By examining a sample of development agreements, the goal is to find out what legal requirement the municipality sets, and if the requirements are within the framework of the law.

Development agreements are currently used as an important tool to ensure that holistic development in larger areas where municipal infrastructure is required. However, this raises several challenges concerning conflicting interests between the municipality and the developer. Before the change in the law in 2005, a practice had developed where unreasonable agreements were entered and there was abuse of the municipal planning authority. With the change in the law, restrictions were set for what requirements the municipality could set in the development agreements. However, new case law shows that the the developer believes the municipality makes demands based on wishes, without any particular basis for need.

To find out whether the legal requirements are followed in practice, it has been appropriate to conduct a document study of development agreements in Oslo municipality. In this way, one can see whether the municipality relates to the restrictions provided by the law.

Clarification of applicable law shows that the law restricts the municipality's right to set requirements in development agreements according to chapter 17 of the Planning and Building Act. At the same time, the municipality has free discretion within the limits provided by the law and can assess whether the criteria according to the Planning and Building Act § 17-3 third section are present. There has previously been little case law in the area, but a new ruling from the Supreme Court shows that the municipality sets requirements outside the law, based on wishes without a basis for need and factual connection to the development area.

Document studies of development agreements in the municipality of Oslo show that the municipality sets high standards, but these appear to be within the framework of the law. The finding indicates that the municipality understands that these criteria must be present.

Innholdsfortegnelse

Kapittel 1: Introduksjon	1
1.1 Tema og aktualitet	1
1.2 Problemstilling	2
1.3 Avgrensninger	3
1.4 Metode	4
1.4.1 Juridisk metode.....	4
1.4.2 Rettskildепrinsipper - relevans, vekt og innhold.....	6
1.4.3 Dokumentstudier	7
1.4.4 Kildekritikk og forskningsetikk.....	8
1.5 Begrepsforklaring	9
1.6 Oppgavens struktur	10
Kapittel 2: Bakgrunn og teoretisk rammeverk	11
2.1 Bakgrunn for dagens utgangspunkt	11
2.2 Plansystemet og planmyndighetene	13
2.2.1 Statlig Planmyndighet	13
2.2.2 Regional planmyndighet.....	14
2.2.3 Kommunal planmyndighet	14
2.3 Kommuneplan	15
2.3.3 Rekkefølgebestemmelser i kommuneplanens arealdel.....	17
2.3.4 Arealplanens betydning for utbyggingsprosjekter	18
2.4 Reguleringsplan	18
2.4.1 Rekkefølgebestemmelser i reguleringsplan.....	19
2.4.4 Hva det ikke kan stilles reguleringsbestemmelser om	21
2.4.5 Forholdet mellom forslagsstiller og planmyndigheten i reguleringsprosessen	21
2.5 Kort om avtalefriheten i utbyggingsavtaler	22
2.6 Utbyggingsavtale kan ikke kreves	23
2.7 Plan- og bygningsloven	25
2.7.1 Forholdet mellom plan- og bygningsloven og forvaltningsloven	26
2.8 Forvaltningsrettslige grunnprinsipper	26
2.8.1 Forvaltningen.....	26
2.8.2 Domstolskontroll med forvaltningen.....	27
2.8.3 Skillet mellom rettsanvendelsesskjønn og subsumsjonsskjønn	28
2.9 Vilkårslæren	29
2.9.1 Adgang til å stille vilkår	29
2.9.2 Skillet mellom «kan» og «skal» vilkår	29
2.9.3 Vilkår etter plan- og bygningsloven	30
2.10 Myndighetsmisbrukslæren	31
Kapittel 3: Utbyggingsavtaler	32
3.1 Definisjon av utbyggingsavtale	32

3.2 Krav til avtalens innhold	33
3.2.1 Forutsetning for bruk av utbyggingsavtale.....	34
3.2.2 Pbl. § 17-3 tredje ledd	35
3.2.3 Forskuttering	37
3.3 Krav til saksbehandling og offentlighet.....	38
3.3.1 Forhåndsvedtak	38
3.3.2 Kunngjøring og offentlighet.....	39
3.4 Sosial infrastruktur	40
3.4.1 Forbud mot bidrag til sosial infrastruktur.....	40
3.4.2 Tiltak og forhold utenfor forbud mot sosial infrastruktur	41
3.5 Konsekvenser for brudd på reglene.....	42
3.5.1 Utbyggingsavtale i strid med loven.....	42
3.6 Dom fra lagmannsrett og Høyesterett om gyldigheten rekkefølgekrav og utbyggingsavtaler	43
3.6.1 LB-2019-135154 (Tullinkvartalet).....	43
3.6.2 HR-2021-953-A (Mortensrud)	46
Kapittel 4: Empiri	51
4.1 innledning.....	51
4.2 Dokumentstudie av utbyggingsavtaler	52
Kapittel 5: Drøfting	70
5.1 Innledning	70
Kapittel 6: Konklusjon.....	79
Kapittel 7: Refleksjon/ettertanke.....	80
Litteraturliste.....	81
Vedlegg	86

Kapittel 1: Introduksjon

1.1 Tema og aktualitet

Temaet for denne oppgaven er utfordringene som oppstår ved bruk av utbyggingsavtaler, som virkemiddel for å realisere arealplaner og reguleringsplaner. Gjennom planprosessen kreves det at ulike aktører med motstridende interesser tar hensyn til en rekke forhold. Kommunen har rolle som planmyndighet, og inngår en frivillig avtale med private utbyggere. Over tid har det norske plansystemet gått fra offentlig utvikling til private forslagsstillere som sørger for gjennomføring av utviklingsprosjekter (Aarsæther mfl., 2018, s. 155). Kommunen som planmyndighet har på sin side mål om at reguleringsbestemmelsene skal sørge for utvikling i tråd med reguleringsplanen, slik at sosial og teknisk infrastruktur kommer på plass. For utbygger er det viktig med økonomiske forutsetninger og forutsigbarhet, slik at de kan forutse, avklare, regulere og håndtere eventuelle risikoer som medfølger ved eiendommens potensial. (Ness og Øyasæter, 2018, s. 211-212).

Kommunen har vid adgang i loven til å stille krav til utbygger i reguleringsplanen gjennom rekkefølgebestemmelser, men de krav som stilles må være nødvendige og ha en saklig tilknytning til en hensynssone eller et arealformål i planen (Ness og Øyasæter, s. 156). Kommunens krav er basert på fritt skjønn, men må tilfredsstillende forvaltningsmessige krav til saklighet, forutberegnelighet og rimelighet, slik at disse ikke blir tyngende, vilkårlige eller vanskelig å oppfylle (Ness og Øyasæter, 2018, s. 157).

Vi har tidligere hatt lite rettspraksis på temaet, men en ny dom fra Høyesterett (HR-2021-953-A) og en fra lagmannsretten (LB-2019-135154) peker imidlertid i retning av at utbygger mener Oslo kommune stiller for høye krav til utbyggingsavtalen. Dette fører til at utbygger pålegges å besørge opparbeidelse av infrastruktur som ikke bare er viktig, men også en positiv tilføyning for kommunen, basert på ønske uten grunnlag for behov. Dommene deler en oppfatning som peker i retning av at noen rekkefølgebestemmelser utvikles under politisk behandling av planforslaget, dette er egentlig ulovlig og utenfor hva kommunen i utgangspunktet kan kreve fra utbygger. Når rekkefølgebestemmelser presenteres sent i prosessen, skaper dette store ulemper for utbygger og gjør det mindre forutsigbart i forhold til hva de kan møte når partene forhandler om innholdet i utbyggingsavtalen.

Temaet behandles fordi det er viktig at partene har klare rammer for hvilke krav som kan stilles og forventes. Hva kommunen kan kreve og ikke, er viktig utbyggers forutsigbarhet når de kommer med planforslag. Det jeg ønsker å få frem i denne oppgaven er om et utvalg av 10 utbyggingsavtaler viser om kommunen faktisk stiller krav utenfor eller innenfor lovens rammer.

1.2 Problemstilling

Temaet for denne oppgaven er utbyggingsavtaler. Utbyggingsavtaler omfatter mange problemstillinger. Problemstillingen i denne oppgaven er konsentrert rundt hvilke krav kommunen i praksis stiller etter plan- og bygningslovens kapittel 17 (heretter pbl.) Formålet med oppgaven er først og fremst å undersøke om hvordan kommunens lovmessige krav blir stilt i praksis i utbyggingsavtaler og om disse ligger innenfor plan- og bygningslovens rammer. Hovedproblemstillingen lyder som følger:

«I hvilken grad blir de lovmessige kravene i utbyggingsavtaler fulgt i praksis»

For å belyse oppgavens problemstilling, skal jeg undersøke tre delproblemstillinger, som til sammen vil kunne besvare hovedproblemstillingen:

Delproblemstilling 1:

Hvilke grenser gjelder for kommunen i en utbyggingsavtale?

Her er det relevant å undersøke hvilke rammer plan- og bygningsloven setter for kommunen etter pbl. § 17-3 tredje ledd, med tanke på hvilke kriterier som må ligge til grunn for å kunne stille krav. Sammenhengen mellom pbl. § 12-7 nr. 10 og pbl. § 17-3 tredje ledd vil også drøftes her.

Delproblemstilling 2:

Hvilke krav stiller kommunen i utbyggingsavtaler?

Her vil det undersøkes hvilke krav kommunen faktisk stiller i en utbyggingsavtale, og om kravene ligger inne som en rekkefølgebestemmelse i reguleringsplan, om utbygger finansierer med kontantbidrag, realytelse og hvilke kostnader utbygger pålegges.

Delproblemstilling 3:

Er kommunens krav i samsvar med gjeldende lovgivning?

Det vil være interessant å se om kommunens krav er i samsvar med pbl. § 17-3 tredje ledd, eller om det stilles krav som grenser mot myndighetsoverskridende. Kriteriene som må være til stede for å stille krav, skal undersøkes her.

1.3 Avgrensninger

Jeg vil i denne oppgaven i hovedsak se på plan- og bygningslovens kapittel 17, hvor det tas utgangspunkt i hvilke lovmessige krav som stilles i praksis. Det er ulik praksis ved bruk av utbyggingsavtaler i Norges kommuner, derfor er oppgaven avgrenset til utbyggingsavtaler i Oslo kommune.

Årsaken til at oppgaven avgrenses til Oslo kommune, er fordi kommunen har hatt og fortsatt er i kraftig vekst og utvikling. Ifølge SSB (2021) ligger Oslos befolkning på 697 010 i 4. kvartal av 2020. I Kommuneplanens samfunnsdel anslår kommunen en økning på 100 000 innen 2030, og i 2040 vil det være sannsynlig at befolkningen ligger på ca. 850 000. Gitt at den økonomiske utviklingen er til stede i landet. Som følge av denne utviklingen vil det være et stort behov for tydeligere kommunal styring av områdeutviklingen og rekkefølgen i

byutviklingen. Dette gjelder også utviklingen av skoler og barnehager, samt felles infrastruktur (Oslo kommune, samfunnsdel, 2018, s. 4).

En fordel med å avgrense til Oslo kommune, er at det finnes mange eksempler på utbyggingsavtaler som er inngått, noe som gjør det enklere å finne frem til et bredt utvalg av utbyggingsavtaler til dokumentstudiet.

Når oppgaven avgrenses til utbyggingsavtaler i Oslo kommune, vil dette naturligvis medføre noen ulemper. Oppgaven vil ikke kunne belyse hvilke geografiske forskjeller som finnes, med tanke på hvilke krav de ulike kommunene stiller til utbyggingsavtalene. Det kan tenkes at det er store regionale forskjeller med tanke på krav som stilles til utbygger, og hvilket innhold avtalen har. Dette vil ikke denne oppgaven belyse. En ytterligere avgrensning er at oppgaven ikke vil gå i dybden på samarbeidsløsninger, finansieringsmodeller, eller modeller og løsninger som kan øke graden av forutsigbarhet mellom aktørene. Oppgaven vil kun se på om kommunen forholder seg til de rammer loven gir.

1.4 Metode

1.4.1 Juridisk metode

Formålet med oppgaven og de spørsmålene som skal belyses, vil være førende for metodevalget. En vesentlig del av oppgavens undersøkelse er å kartlegge hvordan gjeldende rett fungerer i praksis. På bakgrunn av den problemstilling jeg ønsker å besvare, gjøres det rede for rettsregler, gjeldende rett og kartlegging av rettspraksis. Dette krever at de juridiske resonnementer bygger på juridisk metode og praksis. For å ta stilling til hvordan rettsregelen skal forstås, må en se på argumenter forankret i tolkning av lovtekst, rettspraksis, forarbeider, teori og andre rettskilder (Tuseth og Winge, 2018 s. 59)

I denne oppgaven har jeg valgt å legge vekt på gjeldende rett. Det vil si hvilke rettslige rammer plan- og bygningsloven setter for kommunen som planmyndighet. Rettskildefaktorer handler om sammensetningen av flere faktorer som kan spille sammen, for å komme frem til en avgjørelse i det konkrete spørsmålet (Taraldrud, 2018 s. 42-44).

Det skal tas utgangspunkt i følgende rettskildefaktorer:

1. Lovtekst
2. Forarbeider
3. Rettspraksis
4. Rettsoppfatninger/juridisk litteratur
5. Reelle hensyn
6. Sivilombudsmannens uttalelser

For å få avklaring på det rettslige spørsmålet, er den mest sentrale loven plan- og bygningsloven fra 27. juni 2008 nr. 71, om planlegging og byggesaksbehandling. Lovens kapittel 17 inneholder lovfestede regler om utbyggingsavtaler. Her vil jeg gå grundig gjennom bestemmelsene i pbl. §§ 17-1 til 17-3, da det i stor grad er her det settes begrensninger til utbyggingsavtalers innhold. Pbl. § 17-3 som gjelder avtalens innhold, har høy relevans for den aktuelle problemstillingen. Bestemmelsen er allikevel ikke dekkende for å belyse den fullstendig. Det er behov for en avklaring, da reglene ikke har noen klar kjerne og innholdet har en begrenset egenvekt (Taraldrud, 2018, s. 47-48). Andre deler av kapittel 17 vil også redegjøres, men har ikke like høy relevans for å få avklaring på det rettslige spørsmålet.

For å belyse lovgivers hensikt med loven, tilføyer lovforarbeider viktig informasjon med veiledende utsagn for å tolke den aktuelle lovbestemmelsen (Taraldrud, 2018, s. 69). Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) *Om lov om endringer i plan- og bygningsloven (utbyggingsavtaler)* er et viktig supplement til loven. Det er sentralt å se på lovgivers intensjon med regulering av innholdet til utbyggingsavtaler. Dermed vil lovens formål bli tillagt stor vekt. Lovforslaget ble tatt inn i plan- og bygningsloven fra 1985, og videreført nærmest uendret i den nye plan- og bygningsloven fra 2008. Det vil også være relevant å se på Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) *lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*, da dette forarbeidet er en betydningsfull rettskilde for å forstå hva lovgiver har tenkt. Også i forhold til hvilke politiske og samfunnsmessige intensjoner som ligger bak lovtekstene i andre deler av den nye plan- og bygningsloven.

Rettspraksis: Avgjørelser som blir tatt av domstolene er svært relevante rettskilder. En dommer tar stilling til det konkrete rettsspørsmålet på bakgrunn av sin oppfatning av gjeldende rett. Dette vil bidra til en avklaring når det foreligger en tvist, og det ikke er rettslig klart hva loven mener. (Taraldrud, 2018 s. 78)

Rettsoppfatninger/juridisk litteratur: Den juridiske litteraturen som legges til grunn her vil først og fremst være Pedersen mfl. (2018) *Plan og bygningsrett*. 3. utgave del 1 og 2. og Ness, Stein. Øyasæter, Anne S. (2018). *Eiendomsutvikling*. Universitetsforlaget, Oslo.

Reelle hensyn: Reelle hensyn tar utgangspunkt i de verdier samfunnet bygger på. Carl August Fleischer beskriver reelle hensyn som «Alle rettsreglers mor». Reelle hensyn brukes i rettspraksis som ledd for premiss i konkrete avgjørelser, eller som et premiss for hvordan en rettsregel skal vurderes i senere saker (Taraldrud, 2018, s. 126-127).

Sivilombudsmannens uttalelser: Meningen med sivilombudsmannens uttalelser er å påvirke forvaltningens praksis. Det forventes at forvaltningen forholder seg til uttalelsen. Imidlertid har ikke uttalelsen noen avgjørelsesmyndighet, og domstolene er heller ikke bundet av uttalelsene. Det finnes allikevel eksempler der Høyesterett velger å legge vekt på ombudsmannens vurderinger (Taraldrud, 2018, s. 118-119). Det er noe omstridt i hvilken grad sivilombudsmannens uttalelser har betydning som rettskildefaktor (Taraldrud, 2018, s. 119), men ifølge Pedersen mfl. (Del 1, 2018, s. 125) er sivilombudsmannens uttalelser en sentral rettskilde i plan- og bygningsretten. Dette fordi sivilombudsmannen uttaler seg og behandler saker som berører den enkelte borgers rettigheter og interesser. Av uttalelser i denne forbindelse er særlig Sandnes-saken (Somb 2015/1194) relevant å se på, spesielt med tanke på vurderingene av nødvendighetskravet og forholdsmessighetskravet i pbl. § 17-3 tredje ledd.

1.4.2 Rettskildeprinsipper - relevans, vekt og innhold

Rettskildeprinsipper brukes av rettsanvenderen, som en veiledning for hvilke kilder som kan og skal brukes for å løse rettsspørsmålet. Rettskildeprinsipper tar utgangspunkt i reglers rangering etter nivå, alder og spesialitet. Rettskilder blir først bindende normer etter at de prøves for retten, da de ofte er uskrevne og kan ofte tolkes uklart. Legalitetsprinsippet var tidligere en bindende norm etter rettspraksis. Etter at det ble tatt inn i Grunnloven i 2014, har det blitt fast praksis. Ved kollisjon mellom flere rettskildeprinsipper, vil det bli lagt vekt på tolkning og vekt av rettskildefaktorene. Her må relevans, vekt og innhold sees i sammenheng (Taraldrud, 2018, s. 46).

Når rettsanvenderen skal avklare et rettslig spørsmål, er relevans knyttet til anvendelse av rettsregel. Noen ganger er det åpenbart hvilke rettsregler som skal anvendes, men ikke i alle tilfeller. For å sikre forutberegnelighet og for å styrke demokratisk legitimitet, bør det tas utgangspunkt i rettskilder med autoritetsbakgrunn (Taraldrud, 2018, 47).

Når lovbestemmelsen tas i bruk, må lovens relevans først vurderes, og i tillegg hvorvidt rettsspørsmålet dekkes både saklig og geografisk. Det som er avgjørende for ytterligere undersøkelser, er lovbestemmelsens klarhet. Ofte kan regelen være omgitt av uklare grensesituasjoner. Det som har betydning for at man skal komme frem til regelens innhold, er anvendelse av ulike tolkningsprinsipper i rettsgrunlaget (Taraldrud, 2018, 47-48).

Rettskildefaktorens vekt er tungtveiende for å kunne avgjøre rettsspørsmålet. Det som ligger i dette er dels rettskildefaktorens verdi, og dels rettskildens gjennomslagskraft opp mot andre fakta og kilder. Rettskildefaktoren kan ikke alltid brukes alene, siden Høyesterettspraksis regnes som nevnt for autoritær, og over tid kan Høyesterettsavgjørelser justeres og endres. Det samme gjelder gjennomslagskraften til rettskildefaktorens egenvekt. Relevans og vekt må derfor sees i sammenheng, siden de ofte er knyttet til hverandre når rettsspørsmålet løses. (Taraldrud, 2018, s. 48-49).

Rettskildeprinsipper angir rangordningen mellom rettskildefaktorer. De viktigste prinsippene er: Lex Superior (Trinnhøydeprinsippet), Lex posterior (Nye regler går foran eldre), Lex specialis (Spesialregler går foran generelle regler) (Taraldrud, 2018, s. 65).

1.4.3 Dokumentstudier

Juridisk metode krever flere kilder. Oppgavens problemstilling belyses primært ved å se på forarbeidene til plan- og bygningslovens kapittel 17. En dokumentstudie egner seg best for dette. Her består arbeidet i å studere og trekke frem viktige elementer fra de avtaler som bidrar til å belyse oppgavens formål. Prinsipielt kan oppgaven belyses ved andre samfunnsvitenskapelige metoder, men dette ville antageligvis ikke ført til vesentlig kunnskap om faktiske forhold i utbyggingsavtalene.

Et utvalg på ti utbyggingsavtaler skal her gjennomgås. Disse har et nokså likt oppsett og struktur, men skiller seg fra hverandre på bakgrunn av en rekke faktorer som størrelse på

utbyggingen, beliggenhet, reguleringsplan, rekkefølgekrav osv. Formålet med en dokumentstudie av utbyggingsavtaler er å tydeliggjøre om krav som stilles til avtalen, ligger innenfor lovens ramme eller ei.

En dokumentstudie innebærer innsamling, behandling og tolkning av sekundærdata. Arsdal og Reinertsen (2020, s. 47) omtaler dokumenter som en kombinasjon av kilder til informasjon og en form for teknologi, hvor redskaper brukes for å få noe til å skje, realisere, overtale og sette en sak i bevegelse. Ved å bruke dokumenter som verktøy kan det bidra til synliggjøring, slik at det er mulig å observere, analysere og anerkjenne et fenomen (Arsdal og Reinertsen, 2020, s. 53). Analyse av dokumenter omtales av Arsdal og Reinertsen (2020, s. 171) som en form for feltarbeid i dokumenter. Dette innebærer å se på dokumentene som et felt som skal utforskes, hvor dokumentene i seg selv er det sentrale og ikke bare en kilde.

1.4.4 Kildekritikk og forskningsetikk

Den største utfordringen med dokumentstudier er den store tilgjengeligheten på kilder, noe som kan skape store metodiske utfordringer når en skal prioritere, navigere og organisere materialet (Arsdal og Reinertsen, 2020, s. 206). Kildekritikk i denne sammenheng dreier seg om aktiv og kritisk tilnærming til hvordan en finner og bruker dokumenter. Dette innebærer en kritisk vurdering av dokumentets gyldighet, opphav og autentisitet (Arsdal og Reinertsen, 2020, s. 210). Forskningsetikk handler om at en sikrer det som samles inn og bruker det på en etisk forsvarlig måte (Arsdal og Reinertsen, 2020, s. 212).

Dokumentanalysen i denne oppgaven skal som nevnt gjøres ved å se på et utvalg av ti utbyggingsavtaler i Oslo kommune. Utbyggingsavtaler er offentlig tilgjengelige dokumenter, og dermed ikke omfattet av hensyn som nevnt over. De er ikke regulert på samme måte som arkiver, intervjumateriale og observasjon. Arsdal og Reinertsen (2020, s. 212) hevder det er lettere og mer effektivt å samle inn, lagre, bearbeide og bruke offentlige dokumenter. Samtidig er det viktig med oversikt over hvor dokumentene er hentet fra, hvilke typer det dreier seg om, og hvilke betingelser de er knyttet til. Tilgangen til utbyggingsavtalene er hentet ved kontakt med Oslo kommune, hvor det er gitt innsyn i alle utbyggingsavtaler publisert i 2020 (www.einsyn.no). Innsynet omfatter hverken adgangsbegrenset eller klausulert materiale.

1.5 Begrepsforklaring

Jeg vil her gi en kort forklaring av følgende begreper.

Begrep	Forklaring
Utbyggingsavtale	Avtale mellom kommune og utbygger/grunneier for gjennomføring av krav som er satt i kommuneplanens arealdel, reguleringsplan eller bebyggelsesplan for et konkret område.
Rekkefølgebestemmelser	Krav som kan stilles av kommunen gjennom reguleringsplan og kommuneplan uavhengig av om det foreligger en utbyggingsavtale. Rekkefølgekrav kan stilles i utbyggingsavtaler og gir kommunen mulighet til å styre hvordan tiltak skal utformes og gjennomføres.
Infrastruktur	FN (2021) definerer infrastruktur som en grunnleggende struktur som må være på plass for at et samfunn skal fungere. Teknisk og grønn infrastruktur: vei, vann- og avløp, rundkjøring, gang- og sykkelvei, friområde osv. Sosial infrastruktur: Skole, barnehage og sykehjem osv.
Realytelse	Realytelse er den typen tiltak hvor utbygger besørger eller bekoster tiltaket. Typisk gjøres dette ved at utbygger bygger dette selv, i takt med utbyggingsprosjektet, eller der kommunen av andre grunner ikke vil ha ansvaret. Når infrastrukturen er ferdig opparbeidet overtas den av kommunen.
Kontantbidrag	Kontantbidrag er et beløp utbygger betaler til kommunen. Her står kommunen for opparbeidelse av infrastruktur. Kontantbidrag innebærer også en fradragsrett på MVA- avgift for kommunen og utbygger, og betales tilbake ved overtakelse av infrastrukturen.
Anleggsbidrag	Et bidrag utbygger skal betale til kommunen i en utbyggingsavtale. Bidraget skal dekke hele eller deler av kommunens utgifter til etablering av infrastruktur. Bidraget brukes til større infrastrukturtiltak (Regjeringen.no, 2014)

NB! Begrepet anleggsbidrag brukes ikke i denne oppgaven, men er en del av dokumentstudiet.

1.6 Oppgavens struktur

Kapittel 1: I første kapittel presenteres hva som er tema for oppgaven, aktualitet, problemstilling og hvordan oppgaven avgrenses. I tillegg kommer valg av metode.

Kapittel 2: Dette kapitlet tar for seg bakgrunn og teoretisk rammeverk. Denne delen går gjennom grunnleggende teori: Bakgrunn for lovfestet bruk av utbyggingsavtaler, plansystemet, plan- og bygningsloven og grunnleggende forvaltningsrettslige prinsipper.

Kapittel 3: Dette kapitlet er også et teorikapittel, men går dypere inn på feltet. Her går jeg grundig gjennom regler for bruk av utbyggingsavtaler, etter kapittel 17 i plan- og bygningsloven. I tillegg tar jeg for meg andre viktige elementer som har betydning hvilke krav kommunen kan stille til utbygger. Rettspraksis vil også gjennomgå i dette kapitlet.

Kapittel 4: Her gjøres en dokumentstudie av ti forskjellige utbyggingsavtaler.

Kapittel 5: I dette kapitlet vil delproblemstillingene drøftes, og hovedproblemstillingen besvares.

Kapittel 6: Det nest siste kapitlet vil jeg oppsummere funn, og trekke frem konklusjoner på hva som kan være en løsning.

Kapittel 7: I siste kapittel vil det gjøres noen avsluttende refleksjoner.

Kapittel 2: Bakgrunn og teoretisk rammeverk

I dette kapitlet vil jeg ta for meg den valgte litteraturen og teorien som jeg knytter opp mot problemstillingene oppgaven tar utgangspunkt i. Dette for å belyse forholdet mellom utbygger og planmyndighetene, sett opp mot plan- og bygningsloven og forvaltningsrettslige prinsipper.

2.1 Bakgrunn for dagens utgangspunkt

Etter krigen i 1945 foregikk en nasjonal gjenreising. Et av flere viktige virkemidler var offentlig planlegging, som en del av et nasjonalpolitisk prosjekt (Aarsæther mfl., 2018, s. 29). Staten og kommunene hadde i hovedoppgave å utarbeide og gjennomføre planer for gjenoppbygging av landet. Det var for det meste kommunalt engasjement som bidro til boligbyggingen. Politikken som ble ført, ga store fortrinn til kommunene når det gjaldt kjøp av tomter, rimelig finansiering og gode lån til boligkjøpere gjennom statens låneordninger. Kommunene sørget for infrastruktur, seksjonering og salg av boligene, og trengte ikke tilbakebetale lån før tomtene var ferdig opparbeidet og solgt (Aarsæther mfl., 2018 s. 153-154).

Kommunens engasjement ble gradvis redusert etter lovendringen i 1985, da vi fikk en ny plan- og bygningslov. Samtidig skjedde en stor endring i markedet på 1980 og 1990-tallet som førte til at kommunene hadde store økonomiske tap på tomtekjøp. Da prisene på 2000-tallet begynte å stige igjen, var kommunene tilbakeholdene. En annen grunn til at engasjementet avtok, var nye rikspolitiske retningslinjer som rettet fokus mot samordnet areal- og transportplanlegging. Som resultat av dette, hadde ikke kommunen lenger samme økonomiske interesse. Private planforslag ble det vanlige, i stedet for unntaket (Aarsæther mfl., 2018, s. 155).

Kommunen bruker i dag juridiske virkemidler som rammer for planleggingen. Gjennom plan- og bygningsloven kan kommunen stille krav til teknisk og blå/grønn infrastruktur før utbyggingen kan starte (Aarsæther mfl., 2018, s. 163). Når kommunens initiativ til å gjennomføre utbygging, flyttes over på utbygger, vil naturligvis også aktørenes interesser være forskjellige. Utbyggers formål og interesse med utbyggingsprosjektet er økonomisk

fortjeneste, mens kommunen som planmyndighet har som formål å ivareta fellesskapets interesser. (Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 13).

Kommunen har gjennom bruk av utbyggingsavtaler sikret seg økonomiske ytelser fra private utbyggere. Disse gjennomfører da kommunale oppgaver, med konkrete og tilpassede løsninger for utbyggingsprosjektet, utover hva som ligger i plan- og bygningslovens minstekrav. Siden utbyggingsavtaler tidligere ikke var lovregulert, utviklet det en praksis hvor utbygger stod for opparbeidelse av sosial infrastruktur som skole, barnehage og sykehjem i attraktive områder under press. Dette skapte utfordrende problemstillinger, ettersom avtalene grenser mot privat og offentlig rett. Praksisen som etter hvert utviklet seg i retning mot urimelige avtaler og misbruk av kommunens planmyndighet, ga behov for lovregulering av utbyggingsavtaler (Pedersen mfl., del 2, 2018, s. 531).

Dette var en av hovedårsakene til lovforslaget i 2005 (Ot. prp. nr. 22 (2004-2005)) *Lov om endringer i plan- og bygningsloven (Utbyggingsavtaler)*. Det oppstod særlig et behov for å klargjøre hvilke krav som kunne stilles til utbygger spesielt med tanke på infrastruktur, og særlig kommunens adgang til å kreve sosial infrastruktur. I tillegg var det behov for en klarhet rundt hva som var en privat avtale og hva som var en avtale i regi av forvaltningsmyndigheten. Dette for at utbygger fikk økt forutsigbarhet, samtidig som kommunale interesser ble ivaretatt. I tillegg var det et ønske om saksbehandlingsregler som skulle øke graden av offentlighet og medvirkning i utbyggingsavtalene (Pedersen mfl. del 2, 2018 s. 531-532).

Til tross for at vi i dag har lovregulert bruk av utbyggingsavtaler og et forbud mot sosial infrastruktur, har kommunen en utfordring når det gjelder rettferdig fordeling av kostnader mellom utbyggere til kommunal infrastruktur. I praksis er det ofte slik at den utbyggeren som er først ute i et område med ny reguleringsplan, forskutterer en stor del av infrastrukturen. Dette medfører at den som er sist ute med å bygge, slipper å dekke de samme kostnader og blir «gratispassasjer», fordi rekkefølgekravene anses oppfylt. Dette forholdet gjør at utbyggingsavtaler ikke er tilstrekkelige og blir lite praktiske (Ness og Øyasæter, 2018, s. 216-217).

2.2 Plansystemet og planmyndighetene

Plansystemet skal sørge for at følgende hovedfunksjoner blir ivaretatt:

«Det skal sikre gode helhetsløsninger, langsiktige hensyn og samfunnsøkonomisk effektivitet, samtidig som det skal ivareta behovet for raske og forutsigbare avgjørelser for private og offentlige interesser.» (Ot. prp. nr. 32 (2007-2008) s. 34)

Plansystemet er delt inn i tre ulike nivåer: statlig, regionalt og kommunalt, og vedtak treffes på alle nivåer.

Nivå	Retningslinjer og programmer	Midlertidig båndlegging	Juridisk bindende
Nasjonalt	- Nasjonale forventninger §6-1 - Statlige planretningslinjer § 6-2	- Statlig planbestemmelse § 6-3	- Statlig arealplan § 6-4
Regionalt	- Regional planstrategi § 7-1 - Regional plan § 8-1	- Regional planbestemmelse § 8-5	
Lokalt	- Kommunal planstrategi § 10-1 - Kommuneplanens samfunnsdel med handlingsplan §§ 11-2 til 11-4		-Kommuneplanens arealdel § 11-6 -Reguleringsplaner § 12-4

Tabell 1: Oversikt over plansystemet og vedtak som treffes på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå.

2.2.1 Statlig Planmyndighet

På statlige nivå ligger det overordnede ansvaret for planleggingen og her settes nasjonale forventninger og retningslinjer til regional og kommunal planlegging. Det utarbeides statlige planretningslinjer, statlige planbestemmelser og statlig arealplan. Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging gis hvert fjerde år, jf. Pbl. § 6-1 (Pedersen mfl., del 1, 2018 s. 111-112). Den statlige planleggingen blir ivaretatt gjennom pbl. § 3-5. Det er Kongen (regjeringen i statsråd) som har øverste planmyndighet, mens Kommunal- og moderniseringsdepartementet har det administrative hovedansvaret for planleggingsoppgaver i Plan- og bygningsloven av 2008. Departementet skal føre tilsyn på at fylkeskommunene følger opp deres plikter til kommunal planlegging, jf. Pbl. § 3-5 fjerde ledd (Pedersen mfl. (del 1) 2018 s. 116). Sivilombudsmannen er Stortingets ombudsmann. Sivilombudsmannens

oppgaver er å føre kontroll med forvaltningen for å sikre at den enkelte borger ikke utøves urett. Sivilombudsmannens betydning i plan- og byggesaker er å «forsvare» borgernes rettigheter i forhold til offentlige myndigheter (Pedersen mfl. del 1, 2018, s. 125).

2.2.2 Regional planmyndighet

Regional planlegging skjer på tvers av kommunegrensene, men innenfor fylket eller fylkesgrensene. Fylkeskommunen har ansvar for nødvendig planlegging i fylket, og er regional planmyndighet. Fylkesmannen representerer staten i fylket, og har etter § 3-2 fjerde ledd plikt til å følge med på om kommunene oppfyller plikten til planlegging etter loven (Pedersen mfl., del 1, 2018 s. 122).

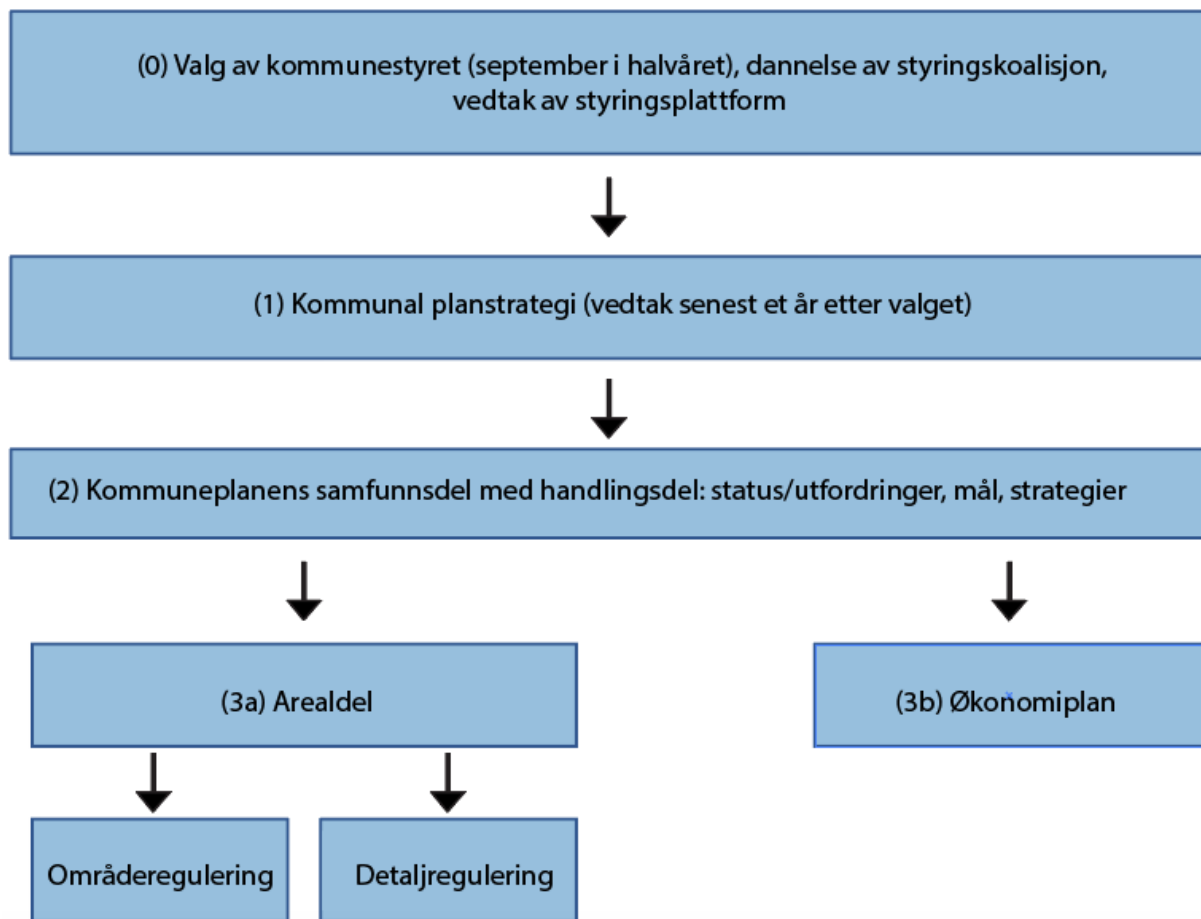
På regionalt nivå treffes vedtak i et fylke, og det utarbeides regional planstrategi, regional og regional planbestemmelse, jf. § 3-4 annet ledd. På fylkesnivå ligger kompetansen og planlegging hos fylkestinget, som fungerer som det øverste politiske styringsorgan i fylkeskommunen. Her utarbeides regional planstrategi og regional plan i samarbeid med statlige sektororganer, offentlige myndigheter, kommuner og organisasjoner. Regionalt nivå er preget av en dobbeltrolle hvor de først og fremst har ansvar for egne sektorer, samtidig som de er faglig veileder for kommunene og utfører kontroll på kommuneplanene (Pedersen mfl., del 1, 2018 s. 127).

2.2.3 Kommunal planmyndighet

Kommunestyret er det øverste organet i kommunen. De har det overordnede ansvaret for den kommunale planleggingen og skal sørge for at plan- og bygningsloven følges.

Kommunestyret skal vedta kommunal planstrategi, kommuneplan og reguleringsplan, jf. Pbl. 3-3 annet ledd første punktum. Kommunestyret er politisk sammensatt og skal i løpet av hver valgperiode utarbeide en kommunal planstrategi som gjelder for hele valgperioden, og skal vedtas innen et år. Planstrategien skal inneholde strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling i kommunen gjennom langsiktig arealbruk og planbehov, jf. § pbl. § 10-1 første ledd.

Videre i § 10-1 annet ledd er det en rekke punkter som også må ivaretas. Blant annet må kommunen innhente synspunkter fra statlige og regionale organer og nabokommuner og legge til rette for medvirkning og offentlighet (Pedersen mfl. del 1, 2018 s. 136-137).



Figur 1: Forenklet oversikt over planlegging på kommunalt nivå (Hentet fra Aarsæther mfl., 2018, s. 46)

2.3 Kommuneplanen

Etter Pbl. § 11-1 første ledd er kommuner pliktige til å utarbeide en kommuneplan som består av en samfunnsdel med handlingsplan og en arealdel. Gjennom kommunal planstrategi kan kommunen bestemme om tidligere kommuneplan skal revideres helt eller delvis (Ot. prp. nr. 32 (2007-2008) s. 207-208).

2.3.1 Kommuneplanens samfunnsdel

Kommunestyret skal utarbeide en samfunnsdel med en handlingsdel, jf. Pbl. § 11-2. Her skal kommunen ta stilling til langsiktige mål, strategier og utfordringer. Spesielt utfordringer knyttet til miljø og universell utforming. Krav om at det skal være en handlingsdel med handlingsprogram for gjennomføring av samfunnsdelen, kommer frem i § 11-1 fjerde ledd.

Handlingsdelen dreier seg om hvordan kommunen skal prioritere ressurser, planlegge og samarbeide. Det stilles også krav til at det utarbeides en økonomiplan for de neste fire årene i sammenheng med kommuneplanleggingen, jf. § 11-1 femte ledd (Ot. prp. nr. 32 (2007-2008) s. 208-209).

2.3.2 Kommuneplanens arealdel

Kommuneplanen skal inneholde arealdel som viser sammenhengen mellom fremtidig samfunnsutvikling og arealbruk. Arealbruken skal vises på ett plankart for hele kommunen med hovedformål og hensynssoner, jf. § 11-5 første og tredje ledd. Arealdelen skal inneholde planbeskrivelser, plankart og planbestemmelser, hvor det skal fremgå hvordan kommunen ivaretar nasjonale retningslinjer og mål og hvordan overordne planer for arealbruk ivaretas, jf. §11-5 annet ledd.

Det helt sentrale i kommuneplanens arealdel er fremtidig arealbruk, og arealdelen skal vise seks arealkategorier som er listet opp i pbl. § 11-7 annet ledd:

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

Kommuneplanens arealdel er juridisk bindende for nye tiltak eller utvidelse av eksisterende tiltak nevnt i pbl. § 1-6, dermed har kommunen vid adgang til å sette begrensninger i grunneiers eiendom, med tanke på videre utvikling, jf. pbl. § 11-6. Det som er bindende for bruken, er arealformålene etter pbl. § 11-7, generelle bestemmelser i pbl. § 11-9 og bestemmelser knyttet til enkelte arealformål i pbl. §§ 11-10 og 11-11. (Pedersen mfl., del 1, 2018 s. 286-288).

2.3.3 Rekkefølgebestemmelser i kommuneplanens arealdel

Kommunen har hjemmel i kommuneplanens arealdel og reguleringsplan til å sette rekkefølgebestemmelser etter pbl. § 11-9. I forhold til hvilken betydning det har for utbyggingsavtaler, kan kommunestyret etter pbl. § 17-2 bestemme at utbyggingsavtaler skal være en forutsetning for utbygging, men denne vil ikke være bindende før planen er vedtatt. Hjemmel for å bestemme innholdet i en utbyggingsavtale kommer frem i § 11-9 nr. 2 under «innholdet i utbyggingsavtaler, jf. § 17-2». Selv om kommunen kan bestemme hvilke områder de krever utbyggingsavtaler skal inngås, vil det ikke være juridisk bindende etter § 11-6. Rettsvirkningen av § 11-9 nr. 2 er at den kan oppfylle krav som foreligger i § 17-2 om forhåndsvedtak, men det er kun hvis rekkefølgekravene er de samme, dersom avtalen får et annet innhold, må forhåndsvedtaket fattes på nytt (Pedersen mfl. del 1, 2018 s. 264-265).

Det kan gis rekkefølgekrav i områder som er avsatt til bygg- og anlegg etter § 11-9 nr. 4, bestemmelsen lyder som følger:

«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 av utbyggingen»

Formålet er å sikre at tiltak innenfor planområdet, skjer på en måte som er hensiktsmessig og koordinert. Gjennom § 11-9 nr.4 kan kommunen sikre at utbyggingen skjer i riktig rekkefølge. Ved å stille rekkefølgekrav kan kommunen bestemme at det skal opparbeides skole, barnehage, teknisk infrastruktur og parkområde før det gis byggetillatelse på utbyggingen. Det kan også bestemmes at det skal opparbeides gang- og sykkelvei i en bestemt strekning før boligområdet kan bygges, kommunen kan på denne måten fremtvinge en utbyggingsavtale. Når det gjelder kravets tilknytning til området, er det nok at det er en reguleringsmessig tilknytning. Tiltaket det stilles krav om trenger dermed ikke være innenfor utbyggingsområdet, men det må være en begrunnet saklig sammenheng. Som et resultat av dette, har utbygger to valg, den første er å inngå en utbyggingsavtale for å realisere tiltaket eller vente på at tiltaket, det andre er å vente på at tiltaket gjennomføres av andre (gratispassasjer) (Pedersen mfl., del 1, 2018 s. 266).

2.3.4 Arealplanens betydning for utbyggingsprosjekter

Før utbyggingsavtaler ble lovregulert, var et av problemene at kommunen drev med forhåndsbinding før vedtatt arealplan. Ved lovendringen følger det nå uttrykkelig av § 17-4 femte ledd og § 17-3 første ledd at kommunen ikke kan inngå en utbyggingsavtale før arealplanen eller reguleringsplan er vedtatt etter § 11-15 og § 12-12. Formålet med forbudet er at kommunen først og fremst må foreta en helhetsvurdering av området, før de velger å binde seg til en bestemt løsning. Dette gjelder kun formell avtaleinngåelse, da det fortsatt er mulig for partene å forhandle før arealplan er vedtatt (Pedersen mfl., del 2, 2018, s. 534-535).

Dersom et utbyggingsprosjekt fraviker arealplan, må det søkes om dispensasjon etter § 19-2, da utbyggingsavtalen ikke kan se bort fra rekkefølgebestemmelser i arealplan. Kommunen kan heller ikke gjennom utbyggingsavtalen gi utbygger større utnyttelsesgrad enn det som står i planbestemmelsen. (Pedersen mfl., del 1, 2018 s. 535). I RG-2008-1526 reduserte kommunen krav til størrelsen på friområdet, for å gi utbygger større tomter. Kravene stemte ikke overens med planbestemmelsene i kommuneplanens arealdel, noe som førte til at vedtaket var ugyldig.

2.4 Reguleringsplan

En reguleringsplan er etter pbl. § 12-4 juridisk bindende for fremtidig arealbruk i likhet med kommuneplanens arealdel. Etter pbl. § 12-1 første ledd skal en reguleringsplan inneholde et arealplankart med tilhørende bestemmelser som angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser. Reguleringsplanen skal inneholde en planbeskrivelse, jf. pbl. § 4-2. Reguleringsplanen skal også inneholde et detaljert plankart som fastsetter arealformål etter pbl. § 12-5 med bestemmelser for bruken etter pbl. § 12-7. Videre kan kommunen etter § 11-9 nr. 1 fastsette behov for utarbeidelse av områderegulering, men dette kan også overlates til andre myndigheter eller private forslagsstillere, jf. § 12-2. Det er imidlertid kommunen som setter rammer for planprosessen. Etter § 12-3 kan det også utarbeides detaljregulering for å følge opp kommuneplanens arealdel. Dette gjelder regulering for utforming av mindre områder, bruk og vern av bygninger, uterom og anlegg. Det er kommunens ansvar å følge opp hvorvidt detaljreguleringen utarbeides etter kommuneplanens arealdel, og i motsetning til områderegulering, kan detaljregulering utarbeides av alle, jf. § 12-3 annet ledd (ot. prp. nr. 32 (2007-2008) s. 230).

2.4.1 Rekkefølgebestemmelser i reguleringsplan

Rekkefølgebestemmelser kan også stilles i reguleringsplanen etter pbl. § 12-7. I bestemmelsen oppstilles det 14 uttømmende underkategorier det kan settes rekkefølgebestemmelse om:

1. Utforming og bruk av areal og bygninger
2. Vilkår for bruk og forbud mot former for bruk
3. Miljøkrav og bestemmelser som regulerer virksomhet
4. Funksjons- og kvalitetskrav til bygninger, anlegg og uteareal
5. Boligstørrelse, antall boliger og utforming
6. Verneverdier i bygninger
7. Trafikkregulerende tiltak og parkering
8. Forsyning av vannbåren varme
9. Drifts- og skjøtselstiltak
10. Rekkefølgekrav
11. Krav om nærmere undersøkelser
12. Detaljregulering
13. Fordeling av arealverdier
14. Offentlig formål eller fellesareal

Bestemmelsen gir kommunen vid adgang til å gi rekkefølgebestemmelser for bruken. I forarbeidene står det at «den er formulert så vidt at den vil kunne dekke alle relevante forhold» (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 232). Det foreligger imidlertid krav om at de rekkefølgebestemmelser som stilles, må være nødvendige og ha saklig tilknytning. For å vurdere hvilke rekkefølgekrav som er nødvendige, må kommunen også oppfylle de forvaltningsrettslige kravene om saklighet, forutberegnelighet og rimelighet, da de ikke skal være uforholdsmessige tyngende eller vilkårlige. Rekkefølgekrav som inngår i reguleringsplanen, setter juridisk bindende rammer for et utbyggingsprosjekt. Så lenge de ikke angis som «kan» retningslinjer, kan de fravikes i motsetning til «skal-krav» (Ness og Øyasæter, 2018 s. 156-157).

Særskilte rekkefølgekrav for å gjennomføre tiltak etter planen kan stilles i pbl. § 12-7 nr. 10. Bestemmelsen lyder:

«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, helse- og sosialtjenester, barnehager, friområder, skoler mv, er tilstrekkelig etablert».

Rekkefølgekrav etter § 12-7 nr. 10 er det samme som ved rekkefølgebestemmelser etter § 11-9 i kommuneplanens arealdel. Formålet med å stille rekkefølgekrav er å bygge ut på en måte som er koordinert og hensiktsmessig, på riktig tidspunkt i planområdet. Bestemmelsen er ikke uttømmende i forhold til hvilke tiltak som kan kreves etablert før utbyggingen skjer (Pedersen mfl., del 1, 2018, s. 339).

Hovedårsaken for å stille rekkefølgebestemmelser, er å sikre opparbeidelse av kommunal infrastruktur. Slike rekkefølgebestemmelser sikrer også opparbeidelse av tiltak som ligger utenfor planområdet, før utbyggingen kan begynne. Det vil si at utbygger ikke får tillatelse til å bygge, før rekkefølgekravet er oppfylt. En forutsetning for bruk av rekkefølgebestemmelser er imidlertid at årsaken som begrunner utsettelse for gjennomføring av planen, gjennomføres innen timelig tid. Her er det samme frist som ved gjennomføring av ekspropriasjon etter pbl. § 16-2 første ledd (Regjeringen, 2018).

Et rekkefølgekrav som ikke er nødvendig å stille til utbyggingen, er teknisk infrastruktur, da reglene for dette uansett stilles i § 18-1. Det kan allikevel oppstå et behov for at det står noe om teknisk infrastruktur i et rekkefølgekrav, dersom utbyggingsområdet har flere grunneiere (Pedersen mfl., del 1, 2018, s. 340). I pbl. § 12-7 første ledd er det angitt «i nødvendig utstrekning». Dette vilkåret gjelder for alle rekkefølgekrav som stilles. Pedersen mfl. (del 1, 2018, 340) angir at rekkefølgekravet må være en utløsning av utbyggingen i henhold til reguleringsplanen. I vurderingen av «nødvendighet» er det også relevant å se på om kravet har «tilstrekkelig saklighet», slik at det er en sammenheng mellom utbyggingen og rekkefølgekravet som stilles (Ness og Øyasæther, 2018, s. 175).

Vilkårene som stilles i rekkefølgekrav, vil senere legge eventuelle grunnlag og premisser ved inngåelse av utbyggingsavtale. Derfor er det viktig at de presenteres tidlig i en reguleringsprosess, slik at forutsigbarheten sikres (Ness og Øyasæther, 2018, s. 175).

2.4.4 Hva det ikke kan stilles reguleringsbestemmelser om

Pbl. § 12-7 er som nevnt uttømmende, dermed vil rekkefølgebestemmelser som er opplistet i bestemmelsen, falle utenfor hva som kan bestemmes i plan, og har dermed ikke hjemmel i lov. Det kan ikke gis bestemmelser om forhold som er av privatrettslig karakter. Eksempler på dette er eierforhold, rettigheter og plikter. Bestemmelser som gir forbud mot seksjonering etter eierseksjonering, kan heller ikke gis. (Ot. prp. nr. 32 (2007-2008) s. 233). Det kan ikke stilles krav til dekning av kostnader til andre tiltak eller opparbeidelse utover pbl. § 18-1 i reguleringsbestemmelsene, med mindre partene blir enige om dette gjennom utbyggingsavtale. Kommunen kan heller ikke gi bestemmelse om hvem som skal stå for gjennomføring av planen, hvem som er ansvarshavende eller at de skal ha forkjøpsrett (Pedersen mfl., del 1, 2018, s. 343). Andre forhold det ikke kan stilles krav til er økonomiske forhold, virksomheten eller byggesaksbehandlingen. Med unntak av begrensninger for å unngå skadevirkninger og ulemper som følge av tiltaket (Pedersen mfl., del 1, 2018, s. 343-344).

2.4.5 Forholdet mellom forslagsstiller og planmyndigheten i reguleringsprosessen

Når et område utbygges og fortettes, utløser dette behov for ny reguleringsplan, slik at det kan legges opp til både økt utnyttelsesgrad og annen arealbruk (Holsen, 2021, s. 369). Som et nødvendig steg i utviklingsprosessen av en eiendom, fremmer utviklere private forslag til reguleringsplaner (Holsen, 2021, s. 371). Det fremgår av pbl. § 12-8 første ledd at det i første steg av planarbeidet, skal det holdes et oppstartsmøte mellom planmyndigheten og forslagsstiller. Partene skal i dette møtet gjøre det klart hvilke forventninger som stilles i planarbeidet, og hvordan det endelige planforslaget skal utformes. Møtet skal ha et skriftlig referat, jf. pbl. § 12-8 første ledd. Holsen (2021, s. 370) omtaler forholdet mellom kommunal planmyndighet og forslagsstiller som et avhengighetsforhold, hvor dialogen innebærer forhandlinger, med ulike spilleregler. Forslagsstiller har økonomiske interesser i møte med planmyndighetene, som ønsker å ivareta fellesskapets interesser. Det oppstår med andre ord interessekonflikter mellom aktørene, som skaper utfordringer, fordi det er nødvendig å bygge tillit (Holsen, 2021, 371). Gjennom plan- og bygningsloven, begrenses forhandlingenes rammer med spesifikke spillerom som er påvirket av statlige, regionale, lokale forventninger og retningslinjer. Berørte parter og andre private kan også bidra til medvirkning. I tillegg er forhandlingene styrt av forvaltningens skjønnsfrihet i arealplanleggingen og innenfor lovens

rammer. Det er imidlertid lokale forskjeller, da arealplanleggingen også påvirkes av politisk skjønn (Holsen, 2021, s. 373). Planprosessen inneholder ikke bare formelle regler, det finnes også uformelle lokale holdninger, vaner og normer som påvirker aktørenes forhold til hverandre i planprosessen (Holsen, 2021, 374).



Figur 2: oversikt over planprosessen i private planforslag (hentet fra regjeringen.no).

Når planforslaget har vært gjennom reguleringsprosessen og kommunestyret har vedtatt detaljregulering, er det vanlig at partene starter forhandlinger om utbyggingsavtaler, dette kan også skje samtidig, jf. pbl. § 17-2. Det vanlig at forhandlingene skjer parallelt, dette vil kunne påvirke reguleringsprosessen (Holsen, 2021, s. 376-377).

2.5 Kort om avtalefriheten i utbyggingsavtaler

Avtalefriheten i utbyggingsavtaler er i dag begrenset etter § 17-3, slik at utbygger ikke kan pålegges forpliktelser utenfor lovens rammer. Før lovreguleringen trådte i kraft, fulgte avtalene avtalerettslige prinsipper i større grad enn forvaltningsrettslige noe som førte urimelige avtaler, men ble ikke betraktet som urimelige avtaler etter avtl. § 36, fordi kommunen ofte bidro med gjenytelser (Ot. Prp. Nr. 22 (2004-2005) s. 14). Avtalefrihetens begrensninger innebærer en del forutsetninger for akseptable utbyggingsavtaler. Her stilles først og fremst krav til saklig sammenheng mellom utbyggingen, forpliktelser som pålegges og en rimelig balanse i avtalene slik at det gis rom for gode forhandlinger. En forutsetning for gode avtaler mellom partene er forutsigbarhet, slik at forslagsstiller tidlig i prosessen vet hvilke forventninger kommunen har og krever. (Ot. Prp. Nr. 22 (2004-2005) s. 43). Ved inngåelse av utbyggingsavtale må kommunen uansett følge ulovfestede regler om myndighetsmisbruk, men avtalefriheten begrenses ytterligere gjennom pbl. § 17-3 (Pedersen mfl., del 2, 2018, s. 538).

2.6 Utbyggingsavtale kan ikke kreves

Kommunen kan ikke kreve at det skal inngås en utbyggingsavtale, som et vilkår for at de skal vedta en reguleringsplan eller arealplan, stille krav til private planforslag eller som vilkår for byggetillatelse. Det kan heller ikke kreves at utbygger dekker kostnader ut over de alminnelige kravene som er satt til opparbeidelse av infrastruktur etter pbl. §§ 18-1 og 18-2. Kommunen kan dermed ikke stille slike krav gjennom en rekkefølgebestemmelse (Pedersen mfl., del 2, 2018, s 536).

Et tilfelle som illustrerer dette er Sandnes saken, hvor det ble stilt rekkefølgebestemmelse i kommuneplanen for Sandnes sentrum om at utbyggingsavtaler skulle brukes for å gjennomføre tiltak i sentrumsområdet. Her ble utbygger pålagt å inngå utbyggingsavtale etter kapittel 17 med en fastsatt kostnadsfordeling på etablering av offentlig infrastruktur fordelt på faste priser BRA². Kravet ble stilt uavhengig av hvor infrastrukturtiltakene fant sted.

Utbygger ba her om en uttalelse fra kommunal- og moderniseringsdepartementet som på generell basis uttalte grensene for bruk av utbyggingsavtaler. Saken ble så klaget inn til sivilombudsmannen (Somb 2015/1194), som prøvde gyldigheten av rekkefølgekravene. Her ble det uttalt fra begge at rekkefølgekravene ikke hadde hjemmel i lov etter pbl. § 17-3, og kom på denne bakgrunn frem til at de var ugyldige. Sivilombudsmannen vurderte at nødvendighetskravet ikke forelå i saken, og at kommunen ikke hadde foretatt en konkret vurdering av forholdsmessighetskravet i pbl. § 17-3 tredje ledd annet og tredje punktum (Somb 2015/1194).

Forutsigbarhetsvedtak

I Oslo kommunes arealdel fra 2015 «Oslo mot 2030» er det forankret et forutsigbarhetsvedtak. Forutsigbarhetsvedtaket innebærer at Oslo kommune har en forventning til at utbyggingsavtaler skal inngås for gjennomføring av reguleringsplaner. Vedtakets hovedprinsipp bygger på at det er utbygger som finansierer og bygger teknisk og blå/grønn infrastruktur, før utbyggingen igangsettes/før rammetillatelse kan gis (Oslo kommune, u.d).

I pbl. § 17-2 er forutsigbarhetsvedtaket fattet etter:

1. Geografisk avgrensning: Når flere forutsetninger for avtale etter §§ 17-1 og § 17-3 er til stede og for områder som er satt av til transformasjon og utvikling.

2. Avgrensning etter type tiltak: Der utbyggingen forutsetter bygging/oppgradering av tiltak som er regulert til offentlige formål i reguleringsplanen med bestemmelser.
3. Boligpolitiske forhold: Der kommunen ønsker å stille krav til boligen, jf. § 17-3 annet ledd.
4. Hovedprinsipp for kostnadsfordeling: Der utbygger bærer alle kostnader med tilrettelegging av teknisk og blå/grønn infrastruktur som er nødvendig for prosjektet, jf. § 17-3 tredje ledd (Kommuneplanens arealdel, 2015, s. 31).

Bruk av VPOR som strategiske styringsverktøy

VPOR står for veiledende plan for offentlige rom, og ble utviklet av plan- og bygningsetaten i Oslo kommune og innført som et «byplangrep». VPOR brukes i dag av flere kommuner (Holsen, 2021, s. 378). VPOR er ikke en del av plan- og bygningslovens regler i arealplanlegging, og er kun ment som strategier og uformelle planretningslinjer, dermed er de ikke juridisk bindende for utbygger (Ness og Øyasæter, 2018, s. 138-139). I dokumentstudiet av utbyggingsavtalene bygger tre av avtalene på VPOR for Ensjø og Vollebekk.

VPOR for Ensjø ble utarbeidet av Oslo kommune i 2006 i forbindelse med utviklingen av Ensjø (Ness og Øyasæter, 2018, s. 140). Planen handler om at kommunen påtar seg å bygge ut infrastruktur i utbyggingsområdet, mot at utbygger bekoster hele eller deler av opparbeidelsen i form av anleggsbidrag (Ness og Øyasæter, 2018, s. 228). Modellen har vært nødvendig for å skape en rettferdig fordeling av infrastrukturkostnadene, slik at gratispassasjerer unngås. Her har også kommunen sørget for en MVA-kompensasjon til utbyggers anleggsbidrag. Realytelsene utbygger har bidratt med i den kommunale infrastrukturen, er innenfor planområdet, da dette har vært mest hensiktsmessig (Ness og Øyasæter, 2018, s. 229). Planprogram for Vollebekk ble vedtatt i 2015 og senere utdypet i VPOR. Vollebekk er en del av Groruddalsatsingens planområde (Oslo kommune, u.d).

2.7 Plan- og bygningsloven

Plan- og bygningslovgivningen er det sentrale rammeverket for norsk offentlig planlegging. I 1924 fikk vi den første byplanloven, der det ble pålagt at vi skulle få bymessig strøk i byer. Denne skulle gjelde for alle byer i hele landet. Først i 1965 vi fikk en landsdekkende bygningslov, som i 1985 ble erstattet av plan- og bygningsloven (Aarsæther, 2018, s. 27). Dagens plan- og bygningslov trådte i kraft 27. juni 2008 og erstatter bygningsloven fra 1985.

Den nye loven av 2008 er delt inn i seks deler: alminnelig del, plandel, gjennomføring, byggesaksdel, håndhevings- og gebyrregler og sluttbestemmelser. Regler for bruk av utbyggingsavtaler kommer frem i kapittel 17 som en del av lovens fjerde del: gjennomføring.

Plan- og bygningslovens formålsparagraf angir formålet med loven. Her står det hvilke overordnede hensyn loven ivaretar. Bestemmelsen gir en videre tolkning av andre bestemmelser i loven, og for forvaltningens skjønnsutøving i samsvar med loven. Lovens hovedformål § 1-1 første ledd lyder som følger:

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

Det overordnede formålet er bærekraftig utvikling. Interesseavveininger skal gjøres basert på et fremtidig perspektiv, og individers og felleskapets interesser sett under ett. Utrykket bærekraftig utvikling kom først frem i Verdenskommisjonen for miljø og utvikling i 1987:

«En utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov»

Det som menes med *bærekraftig utvikling* er å fremme verdiskaping, næringsvirksomhet og sysselsetting, god folkehelse, boliger, bomiljø og oppvekstvilkår (Ot. prp. nr. 32 (2007-2008 s. 170). Grunnlovens § 112 første ledd blir også ivaretatt gjennom pbl. § 1-1 første ledd. Bestemmelsen gir borgere materielle og prosessuelle rettigheter knyttet til miljø, kunnskap om natur, og virkninger av inngrep i naturen (Pedersen mfl., del 1, 2018 s. 86).

Pbl. § 1-1 annet ledd, er et overordnet formål for planleggingen er en samordning mellom statlige, regionale og kommunale oppgaver. I pbl. § 1-1 fjerde ledd står det «*Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning(...)*». Videre i fjerde ledd annet punktum står det hva planleggingen skal ivareta «*Det skal legges vekt på langsiktige løsninger og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives*».

Innholdet i formålsparagrafen blir nærmere supplert i pbl. § 3-1 når det gjelder viktige oppgaver og hensyn som må ivaretas gjennom planleggingen. Formålsparagrafens plansystem utfylles her med veiledning til myndigheter, private aktører og allmennheten. Bestemmelsen viser til hvilke virkemidler som brukes for å løse og oppnå viktige samfunnsoppgaver (Ot. prp. nr. 32 (2007-2008) s. 180).

2.7.1 Forholdet mellom plan- og bygningsloven og forvaltningsloven

Forvaltningsloven er en rammelov, og knytter seg mot plan- og bygningsrettens område. Koblingen mellom de to lovene kommer frem i pbl. § 1-9 *Forholdet til forvaltningsloven og klage*. Formålet med bestemmelsen er å klargjøre forholdet mellom plan- og bygningsloven og forvaltningsloven. På de områder der plan- og bygningsloven ikke gir uttømmende regler om saksbehandlingen, gjelder forvaltningslovens regler (Ot. prp. nr. 32 (2007-2008) s. 52-53).

2.8 Forvaltningsrettslige grunnprinsipper

2.8.1 Forvaltningen

Forvaltningen er en samlebetegnelse på offentlige organer som Kongen (regjeringen i statsråd), departementer og direktorater, fylkeskommuner og kommuner. Sametinget, kommunestyre og fylkesting er også en del av den offentlige forvaltningen. Stortinget og domstolene regnes ikke som forvaltningsorganer, selv om de er offentlige organer. Heller ikke riksrevisjonen, sivilombudsmannen og andre hjelpeorganer regnes som forvaltningsorganer, da de tilhører Stortinget. Hovedoppgaven til forvaltningen er å forberede og treffe et myndighetsvedtak (Eckhoff og Smith, 2018 s. 30).

Myndighetsutøvelse er en sentral del av forvaltningens oppgaver, og handler om å treffe avgjørelser i kraft av «*statens høyhetsrett*» over borgerne (Eckhoff og Smith, 2018 s. 32).

Forvaltningen administrerer store deler av næringsvirksomheten og tjenesteytelsene. Dette ansvarsområdet ligger hos stat og kommune, og går ut på at de bygger nye veier og utvikler industri, bankvirksomhet og undervisning. Sammen kan disse tre oppgavetyperne kombineres og bære preg av hverandre (Eckhoff og Smith, 2018 s. 32).

2.8.2 Domstolskontroll med forvaltningen

Domstolene bestemmer ikke fritt hvor langt de skal gå i å prøve forvaltningens vedtak. Hovedregelen er at domstolen ikke skal overprøve om en avgjørelse er forholdsmessig, da det er opp til lovgiver og forvaltning å vurdere forholdsmessighetskravet. Domstolen må samtidig på sin side prøve om forholdsmessigheten av et inngrep er vurdert forsvarlig. Det er imidlertid visse unntak dersom det foreligger ulovfestede regler. Domstolene kan her prøve om det er gjort brudd på vilkår eller forutsetninger. Dette var tilfelle i Rt. 2003 s. 764, hvor domstolen prøvde forholdsmessigheten av kommunens krav til utbygger om opparbeidelse av gang- og sykkelvei som vilkår for dispensasjon. Konklusjonen ble her at utbygger burde ha forutsatt at et slikt krav kunne stilles. Vedtaket ble dermed ikke kjent ugyldig og var dermed ikke et utslag av myndighetsmisbruk (Graver, 2015 s. 131).

At domstolene valgte å prøve forholdsmessigheten i dette kravet er som nevnt et unntak. I ettertid peker nyere dommer i retning av at domstolene velger å ikke prøve forholdsmessigheten, jf. Rt. 2011 s. 111. Det er dermed en viss tvil om domstolene prøver forholdsmessigheten eller om de velger å behandle saker dersom de peker i retning av myndighetsmisbruk (Graver, 2015 s. 132).

Domstolskontrollens omfang varierer, ettersom grensene for kontroll i praksis er svært vage. Hver enkelt sak har ulike forhold når det gjelder omfang og intensitet. Som nevnt begrenser forvaltningens skjønn domstolens adgang til kontroll, og dermed er det kun faktisk grunnlag for skjønn og utenforliggende hensyn som kan kontrolleres (Eckhoff og Smith, 2018, s. 524). Domstolene kan drive legalitetskontroll, det vil si prøve om det foreligger feil ved forvaltningens vedtak da det ble truffet. Legalitetskravet er med på å utgjøre det sentrale fundamentet av domstolskontroll med forvaltningen, hvor domstolen i vid forstand skal prøve lovligheten av forvaltningsavgjørelser (Graver, 2015 s. 81). Samtidig innebærer legalitetskontrollen at domstolene ikke kan prøve om hensiktsmessigheten er innenfor skjønngrensen. Grensen mellom hva domstolen kontrollerer i forhold til hva som anses urimelig og ulovlig, er uklar. Som følge av maktfordelingsprinsippet er det forutsatt en

arbeidsdeling mellom utøvende og dømmende makt. Dersom domstolens kontroll av legalitet medfører ugyldig vedtak, vil konsekvensen innebære at den oppheves og sendes tilbake til forvaltningen for ny behandling (Eckhoff og Smith, 2018, s. 525-526).

Domstolene har adgang til å avgjøre juridiske spørsmål, men lovgivningen bestemmer hvor grensegangen trekkes mellom legalitet og forvaltningsskjønn. For å gjøre dette må domstolene tolke hjemmelsgrunnlaget, og deretter se om forvaltningen har fulgt pålegg og holdt seg innenfor grensen i den aktuelle bestemmelse (Eckhoff og Smith, 2018, s. 526-527). Subsumsjon ved skjønnsmessige ord og uttrykk overprøves ikke i alle tilfeller, da domstolene er tilbakeholdne (Eckhoff og Smith, 2018 s. 528). Det som spiller en rolle for adgangen til å overprøve eller ikke, er vurderingstemaets art. Ord og uttrykk som «tilstrekkelig grunn», «allmenne hensyn», «når tungtveiende grunner taler for», er vage og gir forvaltningen rom for skjønn, og det skal dermed mye til for at de overprøves. Unntaket, hvor domstolene velger å overprøve subsumsjon, er der vurderinger bærer juridisk og moralsk preg, i form av innblanding og påvirkning på juridiske liv (Eckhoff og Smith, 2018, s. 386).

2.8.3 Skillet mellom rettsanvendelsesskjønn og subsumsjonsskjønn

Forvaltningens frie skjønn går ut på at avgjørelsens innhold ikke er regulert av rettsregler, men forvaltningen stilles fritt. Dette kalles for den materielle tilnærming til forvaltningsskjønnet. Man kan på en annen måte se på dette som en kompetansefordeling mellom forvaltningen og domstolene, hvor forvaltningen tar stilling til spørsmål som ikke skal vurderes av domstolene. Forvaltningens materielle kompetanse av fritt skjønn, er ikke rettslig regulert. Dermed er det heller ikke adgang til domstolsprøving, fordi forvaltningen har formell kompetanse til å tolke og anvende skjønn i sin vurdering. Forvaltningens prosessuelle tilnærming er rettslig regulert, men enkelte vurderinger lar seg bedre gjøre av forvaltningen enn domstolen, da de er bedre egnet til det (Graver, 2018, s. 236).

Det skilles mellom to betingelser i den materielle tilnærmingen. Skillet ligger i at forvaltningen kan ta en beslutning om de skal bruke kompetansen, og hva de treffer avgjørelse om. Dersom en regel gir rom for at forvaltningen kan bestemme om kompetansen skal brukes, eller ta en beslutning om hva som kan bestemmes, må man bruke skjønn. Rettsanvendelsesskjønn handler om de betingelsene som settes for å bruke kompetansen, og om skjønn her kan brukes (Graver, 2018 s. 237). Når rettsanvendelsesskjønn benyttes, er det

regelens innhold som fastlegges, og det vurderes om den skal anvendes. Samtidig gir regelen forvaltningen rom til å bruke skjønn. Lovtolkningen er avgjørende for rettsanvendelsesskjønn, mens regelens innhold er nødvendig å bruke der det gjøres vurderinger som ikke er rent rettslige (Graver, 2018, s. 239). Rettsanvendelsesskjønn kan i motsetning til subsumsjonsskjønn fullt og helt overprøves av domstolene. I saker der man skal forstå rettsregelen, vil man måtte bruke skjønn, og da kan ikke alle sider av saken prøves av domstolen (Eckhoff og Smith, 2018, s. 374).

2.9 Vilkårslæren

2.9.1 Adgang til å stille vilkår

Det grunnleggende prinsippet i forvaltningsretten er at forvaltningens virksomhet bygger på loven. Hjemmelskravet er lovfestet i Grunnlovens §113, her står det:

«Myndighetenes inngrep ovenfor den enkelte må ha grunnlag i lov»

Den tradisjonelle tilnærmingen til hjemmelskravet kommer frem i legalitetsprinsippet. Dette prinsippet sier, kortfattet, at den begrensning forvaltningen pålegger borgere i form av handlefrihet, inngrep, formuesgoder eller pålegg, må ha hjemmel i formell lov fastsatt av Stortinget etter reglene i Grunnloven (Graver, 2015 s. 197). Mange lover gir uttrykkelig hjemmel til å stille vilkår. Det skilles mellom formålsoverrettede og tiltaksorienterte hjemler. I formålsoverrettede hjemler er det nok at det stilles vilkår i henhold til formål som fremmes i loven. Samtidig kan ikke vilkåret være uforholdsmessig, det må være en saklig sammenheng med tillatelsen eller ytelsen som gis. Tolkningen rundt hvilke vilkår som kan stilles må følge begrensninger i lex-superior-prinsippet. Ved tiltaksorienterte vilkår er det spesifikt angitt hva det kan stilles vilkår om, dermed stilles det ikke samme krav til forholdsmessighet, men kravet må ha saklig sammenheng med den konkrete tillatelsen (Graver, 2015 s. 264-265).

2.9.2 Skillet mellom «kan» og «skal» vilkår

Når vilkår settes i loven brukes ofte «kan», noe som betyr at forvaltningen har frihet til å bestemme om vilkår skal stilles. Loven kan også sette et obligatorisk «skal»-vilkår, da har ikke forvaltningen frihet til å velge (Eckhoff og Smith, 2018, 415). Bestemmelser som setter vilkår, spesifiserer hvilke plikter som *kan* eller *skal* pålegges, men uttømmende plikter kan

også pålegges. Da skal det legges stor vekt på lovens formål. Det kan imidlertid ikke pålegges hvilke som helst plikter basert på allmenne hensyn. Plikter forvaltningen pålegger, skal bidra til å fremme reguleringsformål og eventuelt avverge ulemper og skadevirkninger (Eckhoff og Smith, 2018, 416). Lovens formål har stor betydning, og setter grenser for hvilke vilkår som kan stilles. Etter en helhetsvurdering må vilkåret ha saklig sammenheng med den begunstiggelse som er gitt. Saklig sammenheng er ikke alltid ansett å være tilstrekkelig, og vilkåret som stilles må ikke være uforholdsmessig tyngende i forhold til det forvaltningen oppnår. Det stilles med andre ord krav til proporsjonalitet mellom tiltaket og kravet som stilles. Andre momenter som har betydning for kompetansen til å stille vilkår er lovens ordlyd og forarbeider (Eckhoff og Smith, 2018 s. 417-418).

2.9.3 Vilkår etter plan- og bygningsloven

Forvaltningens adgang til å stille vilkår etter plan og bygningsloven for å gi tillatelser, brukes som et viktig verktøy i detaljstyringen (Reusch, 2014, s. 14-15). Gjennom plan- og bygningslovens plandel, gjennomføringsdel og byggesaksdel, har kommunen hjemmel til å stille vilkår. Gjennomføringsdelen er ikke uttømmende ment, eksempel på dette er pbl. § 17-3 om avtalens innhold. Bestemmelsen gir kommunen mulighet til å stille vilkår (Reusch, 2014, s. 18). Etter pbl. § 18-2 kan kommunen stille vilkår om opparbeidelse av regulerte fellesområder og parkbelter i samsvar med planen. På denne måten sikrer kommunen «fellesskapets interesser» ved å gi området verdi et større perspektiv, men utbygger får ikke nødvendigvis avkastning av dette. Vilkåret i pbl. § 18-2 sørger for at kommunen kan gi pålegninger utover det søkte tiltaket. Den viktigste vilkårshjemmelen i plan- og bygningsloven er § 19-2 om dispensasjon. Her kan kommunen gi både midlertidige og varige dispensasjoner, men kan samtidig ved bruk av «kan»-skjønnet pålegge søker plikter for å avbøte ulemper og skadevirkninger tiltaket medfører (Reusch, 2014, s. 18-19).

En sak som illustrerer kommunens adgang til å gi plikter som vilkår for dispensasjon etter pbl. § 19-2, er Rt. 2003 s. 764. Saken gjaldt gyldigheten av å pålegge utbygger plikt til å bekoste gang- og sykkelvei som vilkår for dispensasjon fra reguleringsplan. Her presiserte Høyesterett at det var uomtvistet at det kunne stilles vilkår for å tjene på å motvirke ulemper og skadevirkninger. I avsnitt (60) uttalte høyesterett at adgangen til å stille vilkår måtte ha hjemmel i lov. Videre ble det henvist til lovens forarbeider (Ot. prp. nr. 56 (1984-1985) s. 102):

«Det er ikke hvilke som helst vilkår som kan settes, disse må ligge innenfor rammen av de hensyn loven skal ivareta. Det må også være en naturlig sammenheng mellom dispensasjon og vilkår, f.eks. slik at vilkår så langt som mulig kompenserer for ulemper o.l dispensasjon ellers kan medføre».

Videre uttalte høyesterett *«forvaltningsmyndigheten kan sette vilkår som tjener til å motvirke de skadevirkninger eller ulemper som eller kan følge av vedtaket»*, jf. avsnitt 61.

Høyesterett konkluderte med at vilkåret hverken var uforholdsmessig tyngende eller et utslag av myndighetsmisbruk.

2.10 Myndighetsmisbrukslæren

Myndighetsoverskridelse går ut på at forvaltningen har gått utenfor grensene for sin materielle kompetanse. Domstolene benytter seg av myndighetsmisbrukslæren ved kontroll av forvaltningens skjønnsutøvelse. Når domstolene prøver om forvaltningen i den aktuelle avgjørelse har gått utenfor sin kompetanse, må en tolke lov, forskrift, avtale mv.

Forvaltningen har som nevnt handlefrihet innenfor lovens ytre rammer, og kan velge å avslå et vedtak basert på fritt skjønn (Eckhoff og Smith, 2018 s. 364). Samtidig foreligger fire forbud forvaltningen er bundet til. Den første er at forvaltningens kompetansegrunnlag kun skal bygge saklige eller relevante hensyn. Dette følger også av Grunnlovens § 98 *«alle er like for loven»*. Det skal med andre ord ikke legges vekt på hensyn som er utenforliggende eller usaklige (Eckhoff og Smith, 2018 s. 389). En vilkårlig avgjørelse handler om at hensyn enten er oversett eller tillagt for mye vekt, og dette kan føre til ugyldighet. Avgjørelsens grunnlag må være helt fraværende eller mangelfullt, på en slik måte at det fremstår som sterkt urimelig. For å avgjøre om det er grunnlag for å sette et vilkår, har vilkårets rimelighet betydning, men det skal mye til for at det overprøves av domstolene, så lenge vilkåret ligger innenfor hjemmelens grenser (Eckhoff og Smith, 2018 s. 401-403). Det stilles også krav til forholdsmessighet og proporsjonalitet, og her står forholdet mellom mål og midler sentralt. Mangler et krav proporsjonalitet, anses det som urimelig. Eckhoff og Smith (2018) oppstiller tre hovedelementer i denne vurderingen; *Middlelets egnethet, nødvendighet og tyngde* i forhold til det som skal realiseres (Eckhoff og Smith, 2018 s. 407).

Kapittel 3: Utbyggingsavtaler

Lov om utbyggingsavtaler ble først inntatt ved lov 27. mai 2005 nr. 30, og trådte i kraft 1. juli 2006 og tatt inn i plan- og bygningsloven av 1985. Bestemmelsene ble videreført i kapittel 17 i den nye plan- og bygningsloven av 2008.

3.1 Definisjon av utbyggingsavtale

Utbyggingsavtaler defineres i pbl. § 17-1:

«Med utbyggingsavtale menes en avtale mellom kommune 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».

Formålet med lovregulering av utbyggingsavtaler er at det skal hindres inngåelse av urimelige avtaler og misbruk av kommunens myndighet. For å forhindre urimelige avtaler, skal reglene beskytte grunneier og utbygger. Det samme gjelder tredjepartsinteresser, som berørte naboer, grendelag, interesseorganisasjoner og konkurrenter. Disse skal beskyttes mot avtalens eventuelle uheldige påvirkning knyttet til utforming og gjennomføring. Gjennomsiktighet i planprosessen er også viktig, slik at viktige hensyn i planleggingen blir ivaretatt (Regjeringen, 2006 s. 6).

Formålet bak bruken av «*grunneier eller utbygger*» i lovteksten, er å peke på deres ulike roller, og utelukker ikke at kommunen samtidig kan inngå avtale mellom begge, eller at rollene er kombinert. Med «*utbygging av et bestemt område*» siktes det til at avtalen skal gjelde for et avgrenset område. Videre innebærer det at området må være tilknyttet en juridisk bindende arealplan, dvs. kommuneplanens arealdel og reguleringsplan. På denne måten kan kommunen gjennom arealplan stille nærmere presise krav til utbygger, slik at den gjennomføres etter formålet (Ot. prp. nr. 22 (2004-2005) s. 63).

3.2 Krav til avtalens innhold

I dette punktet vil det redegjøres hvilke krav som kan bestemmes i en utbyggingsavtale. Pbl § 17-3 setter rammer for avtalens innhold. Bestemmelsen lyder som følger:

«En utbyggingsavtale kan gjelde forhold som kommunen har gitt bestemmelser om i arealdelen til kommuneplanen eller reguleringsplan.

Avtalen kan også regulere antallet boliger i et område, største og minste boligstørrelse og nærmere krav til bygningers utforming der det er hensiktsmessig. Avtalen kan også regulere at kommunen eller andre skal ha fortrinnsrett til å kjøpe en andel av boligene til markedspris.

Avtalen kan også gå ut på at grunneier eller utbygger skal besørge helt eller delvis bekoste tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av planvedtak. Slike tiltak må stå rimelig i forhold til utbyggingen 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.

Avtalen kan uansett gjelde forskuttering av kommunale tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av planvedtak.»

Formålet med bestemmelsen er å sikre at partene kommer frem til en avtale som pålegger utbygger/grunneier forpliktelser innenfor lovens rammer. Bestemmelsen gir kommunen adgang til å sørge for ivaretagelse av ønsket utvikling, samtidig som den bidrar til gjennomføring av mål kommunen har satt innenfor planområdet. Bestemmelsen sikrer hindring av uheldige utslag i utbyggingsavtaler, da det må være rimelig og riktig balanse mellom tiltakets belastning på omgivelsene og kravet som stilles. Samtidig sørger bestemmelsen for fleksibilitet og handlingsrom (Regjeringen, 2006, s. 15).

3.2.1 Forutsetning for bruk av utbyggingsavtale

Hva som kan avtales mellom kommune og utbygger har sitt utgangspunkt i pbl. § 17-3 første ledd. Bestemmelsen lyder:

«forhold som kommunen har gitt bestemmelser om i arealdelen til kommuneplan eller reguleringsplan».

Bestemmelsen setter materielle rammer for avtalens innhold, med tanke på at innholdet skal ha elementer som er vedtatt i juridisk bindende plan. Det betyr at kommunen ikke kan utvide sin planmyndighet ved å gi strengere føringer for utbyggingsprosjektet enn det som ligger i planen (Ot. prp. nr. 22 (2004-2005) s. 64). Uttrykket «har gitt» forutsetter at kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan skal være vedtatt før avtalen blir rettslig bindende. Dette kommer også frem i pbl. § 17-4 femte ledd: *«Kommunen kan ikke inngå bindende utbyggingsavtale om et område før området er vedtatt»*. Formålet med dette er å unngå at kommunens planmyndighet forhåndsbinder seg ved avtale, før prosessen er avsluttet (Ot. prp. nr. 22 (2004-2005) s. 68). Det understrekes imidlertid at avtalen kan fremforhandles samtidig med planprosessen, før reguleringsplan vedtas (Ot. prp. nr. 22 (2004-2005) s. 64-65). Departementet uttalte i sin veileder for utbyggingsavtaler (2006, s. 22) at utbyggingsavtalen er ment for å fungere som et supplement til en arealplan, og skal ikke regulere forhold som kan reguleres gjennom reguleringsbestemmelser. Nærmere gjennomføring av lovpålagte krav til infrastruktur etter pbl. §§ 18-1 og 18-2 kan imidlertid reguleres i utbyggingsavtalen, for at byggetillatelse kan gis. Det samme gjelder pbl. § 28-1 om sikring for fare mot vesentlige ulemper (Pedersen mfl., del 2, 2018, s. 538).

3.2.2 Pbl. § 17-3 tredje ledd

Pbl. § 17-3 tredje ledd lyder som følger:

«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 rimelig i 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.»

Nødvendighet

Pbl. § 17-3 tredje ledd første punktum åpner for at kommune og utbygger kan avtale at *«utbygger skal besørge eller helt eller delvis bekoste tiltak som er nødvendig for gjennomføringen av planvedtak»*.

Hva som her menes med «tiltak», er tiltak som skal avhjelpe offentlige behov som oppstår på grunn av utbyggingen. Med dette menes kommunal teknisk og grønn infrastruktur. (Ot. prp. nr. 22 (2004-2005) s. 65). Avtalen må gå ut på at utbygger gir et økonomisk bidrag til opparbeidelse av disse tiltakene ved å *«besørge helt eller delvis bekoste»* i form av realytelse eller kontantbidrag (Pedersen mfl., del 2, 2018, s. 539).

For at utbygger skal kunne påta seg plikter gjennom avtalen, må det foreligge flere kriterier for nødvendighet. I forarbeidene stilles det krav til saklig sammenheng mellom tiltaket og gjennomføringen av planen (Ot. prp. nr. 22 (2004-2005) s. 65-66).

Det betyr at det må foreligge en direkte tiknytning mellom utbyggingen og ytelsen kommunen pålegger, slik at det er en nær og relevant sammenheng mellom planens innhold og ytelsen. Lovforarbeidene (NOU 2003: 24 s. 171) omtaler nødvendighet som et krav utløst av et konkret behov som følger av den aktuelle utbygging. Det kreves at funksjonell og planfaglig nødvendighet må henge sammen med utviklingen eller presset på infrastrukturen som allerede er på området. Her vurderes også planfaglig nødvendighet som en faglig vurdering av hvordan utbyggingsområdet oppfyller de krav som stilles til forsvarlig planlegging (NOU 2003: 24, s. 171).

Det at det må foreligge en saklig sammenheng, setter begrensninger til hvilke tiltak kommunen kan stille krav om. Dermed er det ikke tilstrekkelig at kravet ligger som en

rekkefølgebestemmelse, men de rekkefølgebestemmelser som settes kan gi en indikasjon på at rekkefølgekravet er en nødvendighet (Pedersen mfl., del 2, 2018, s. 539).

Tjene interessene eller avhjelpe skadevirkninger og ulemper

Ytelsens direkte tilknytning må være å tjene interessene som ligger på utbyggingsområdet, og er ment å fylle de behov som oppstår (Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 66). Begrepet «*tjene interessene*» er i den forstand ment å sette en betydelig skranke for hva som kan avtales mellom kommune og utbygger (NOU 2003: 24 s. 171). Nødvendighetskriteriet anses også oppfylt selv om tiltak ikke tjener interessene, så lenge det avhjelper skadevirkninger eller ulemper som følger av utbyggingen. Tiltakene som kreves utført, trenger ikke kun gjelde det konkrete området, men er ment å fylle behov som oppstår i området. (Ot. prp. nr. 22 (2004-2004) s. 66).

Forholdsmessighet

Etter pbl. § 17-3 tredje ledd annet punktum, må tiltaket være «*rimelig i forhold til utbyggingens art og omfang*». Dette dreier seg om at utbygger ikke skal dekke kostnader som ikke har sammenheng med utbyggingens størrelse. I lovforarbeidene (NOU 2003: 24 s. 171-172) uttales det at dette innebærer en praktisk og viktig begrensning i forhold til hva som lovlig kan avtales mellom partene, fordi det skal tas utgangspunkt i den aktuelle utbygging. Dette behovet utløser i tillegg til nødvendighet, et krav om forholdsmessighet. Det innebærer at utbygger påtar seg kostnader for tiltak som er nødvendig for området, samtidig som det har sammenheng med størrelsen på utbyggingen. Dersom utbyggingsprosjektet er stort, vil ytelsen være større, og det motsatte dersom utbyggingen ikke har stort omfang (Ot. prp. nr. 22 (2004-2005) s. 66). Betragtningen av forholdsmessighet må gjøres etter en helhetsvurdering a et større utbyggingsområde (NOU 2003: 24 s. 172). Det uttales også i forarbeidene at nødvendighetskravet og forholdsmessighetskravet delvis overlapper hverandre, men er likevel en viktig del av helhetsvurderingen (Ot. prp. nr. 22 (2004-2005) s. 66).

Rimelig i forhold til utbyggingens belastning

I pbl. § 17-3 tredje ledd tredje punktum ligger det også en forholdsmessighet, slik det er redegjort for ovenfor. I forarbeidene uttaler departementet at kravet til rimelighet knyttet til

utbyggingens art og omfang også innebærer rimelighet i forhold til kommunens bidrag og forpliktelser til gjennomføring av avtalen. Formålet med regelen er å sørge for at avtalene skal være balanserte og rimelige. Dette er med på å gi kommunen begrensninger til hvilke krav de kan stille. Det presiseres samtidig at dersom en utbygging medfører at tidligere aktiviteter forsvinner, eller at naboer får økt belastning fra infrastruktur, er dette med på å gi grunnlag for «utvidede rammer» for hva som er nødvendig og forholdsmessig på området (Ot. prp. nr. 22 (2004-2005) s. 66).

Pedersen mfl. (del 2, 2018 s. 540) uttaler at det vil fremstå som urimelig dersom utbygger bekoster infrastruktur som gir nytte for andre på planområdet. Dette gjør forholdsmessighetsvurderingen komplisert, fordi det er vanskelig å vurdere hva utbyggingen medfører isolert sett, med tanke på fremtidig bruk av tiltaket som utbygger pålegges å besørge. I kommunal og moderniseringsdepartementets veileder for utbyggingsavtaler (2006 s. 18-19) trekkes problemstillingen knyttet til forholdsmessighet frem. Her står det at utbyggingen ofte ikke skaper behov, men er med på å legge press på behovet for opparbeidelse av infrastruktur. Nødvendighetsvurderingen er også en utfordring her, fordi det er vanskelig å vurdere om behovet dekkes, og om det som opparbeides brukes av utbyggerparten. Her nevnes det at vurderingen gjøres på skjønsmessige anslag, noe som vil si at det tas utgangspunkt i gjennomsnittsbetraktninger. Dette kommer også frem hos Pedersen mfl. (del 2, 2018 s. 541).

3.2.3 Forskuttering

Pbl. § 17-3 fjerde ledd omhandler forskuttering. Utbygger kan påta seg å forskuttere kommunens utgifter til kommunal infrastruktur for et aktuelt tiltak som er nødvendig for å gjennomføre utbyggingsprosjektet. Tiltaket skal altså ha sammenheng med utbyggingsprosjektet.

Kommunen kan etter nærmere avtale betale tilbake alle kostnadene. I tilfellene der utbygger bygger infrastrukturen, med kostnader dekket av kommunen, skal eiendommen overdras av kommunen når tiltaket er ferdig. Vurderingen av «*nødvendig for gjennomføringen av planvedtak*» har samme nødvendighetsvilkår som § 17-3 tredje ledd. Det må foreligge en tilknytning mellom tiltaket og nødvendige rekkefølgekrav for at planvedtaket skal gjennomføres (Ot. prp. nr. 22 (2004-2005) s. 67). I forarbeidene uttales det at dersom

nødvendighetsvilkåret ikke er oppfylt, vil en annen hensiktsmessig løsning være OPS-avtale, som kan inngås separat fra utbyggingsavtalen. Forholdsmessighet gjelder imidlertid ikke ved forskuttering, ettersom størrelsen på tiltaket kan være mye større enn det utbyggingen utløser. Når det gjelder utbyggers belastning ved forskuttering, har dette de samme vurderingsmomenter som ved bestemmelsens tredje ledd (Ot. prp. nr. 22 (2004-2005) s. 67).

3.3 Krav til saksbehandling og offentlighet

3.3.1 Forhåndsvedtak

Det stilles krav til forhåndsvedtak i pbl. § 17-2 bestemmelsen lyder som følger:

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

I forarbeidene uttales det at et viktig nøkkelord for inngåelse av utbyggingsavtaler er forutsigbarhet. Formålet med forhåndsvedtak er at kommunens forutsetninger skal synliggjøres slik at utbyggere, grunneiere og tredjeparter skal kunne ta stilling til vedtaket kommunestyret fatter (Ot. prp. nr. 22 (2004-2005) s. 63). Bestemmelsen angir ikke tidspunkt for når forhåndsvedtak må fattes av kommunen, men de må ha fattet et vedtak med forutsetninger før forhandlingene i utbyggingsavtalen skjer, slik at utbygger/grunneier kan få inntrykk av hvilke elementer kommunen forventer avtalen skal inneholde. På den andre siden gir ikke vedtaket bindende føringer for hvordan området skal bygges ut, da dette kan gjøres gjennom rekkefølgekrav. Formålet bak dette ligger i at både utbygger, grunneier og tredjeparter skal kunne vite hvilke forutsetninger som ligger til grunn for en eventuell planprosess og forhandling om avtale (Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 64).

3.3.2 Kunngjøring og offentlighet

Etter pbl. § 17-4 første ledd stilles det krav til at kommunen skal kunngjøre forhandlingene om utbyggingsavtale før oppstart av forhandlingene. Formålet med kunngjøringen er at tredjeparter skal gjøres oppmerksomme på forhandlingene, og ha mulighet til å følge med prosessen. På denne måten kan de bidra med innspill og reaksjoner, og ha en viss medvirkning, dersom deres interesser berøres. Hvis avtaleforhandlinger og oppstart skjer samtidig, kan de kunngjøres samlet (Ot. prp. nr. 22 (2004-2005) s. 68). Videre i bestemmelsens andre ledd står det at dersom utbyggingsavtalen bygger på kommunal infrastruktur etter pbl. § 17-3 andre eller tredje ledd, skal forslaget legges ut til offentlig ettersyn, med en frist på 30 dager. Årsaken til dette er at berørte parter skal kunne se avtalen og komme med innvendinger. Etter pbl. § 17-4 tredje ledd skal utbyggingsavtalen kunngjøres når den er inngått. Formålet er at kunngjøringen skal vise hvordan planen gjennomføres, slik at man i prosessen kan se hvilke hensyn som vektlegges (Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 68). Skjer det endringer i utbyggingsavtalen, gjelder også kunngjøring og offentlighet, jf. pbl. § 17-4 fjerde ledd. Bestemmelsens femte ledd er nevnt i punkt 3.2.1.

3.4 Sosial infrastruktur

3.4.1 Forbud mot bidrag til sosial infrastruktur

I forskriften av 20. april 2006 ble det innført et forbud mot sosial infrastruktur. Forbudet er absolutt, og det kan ikke avtales at utbygger finansierer sosial infrastruktur. Forbudet ble videreført i byggesaksforskriften (SAK10) §§ 18-1 og 18-2 (Pedersen mfl., del 2. 2018, s. 543). SAK10 § 18-1 lyder som følger:

«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.»

Formålet med forbudet er å hindre at utbygger ikke skal pålegges å dekke kostnader til sosial infrastruktur gjennom utbyggingsavtale. Sosial infrastruktur skal heller finansieres gjennom offentlige budsjetter. Stortingets intensjon er å hindre at det overføres verdier fra utbygger til kommunale tjenester som sykehjem, barnehager, skoler og andre sosiale tjenester. Slike tjenester er et offentlig ansvar som kommunens innbyggere har lovfestet rett til å få. (Regjeringen, 2006, s. 22).

Når det bygges ut i større områder, vil det oppstå et behov for sosial infrastruktur, i tillegg til teknisk infrastruktur. Da er det vanlig at sosial infrastruktur legges inn i som et rekkefølgekrav i reguleringsplan, slik at skole og barnehage kan etableres. Disse kravene er ofte tilknyttet et byggetrinn i boligprosjekt (Næss og Øyasæter, 2018 s. 221).

Kommunen kan som nevnt ikke stille krav til opparbeidelse av barnehage, men utbygger kan på eget initiativ bygge private barnehager, for å oppfylle rekkefølgebestemmelser (Pedersen mfl., del 2, 2018, s. 544).

Før forbudet trådte i kraft oppsto det ofte problemer i pressområder, hvor konsekvensen medførte høye byggekostnader, som igjen ble lempet over på boligkjøpere med høye boligpriser. Forbudet mot sosial infrastruktur, medfører denne praksisen ikke lenger brukes (Næss og Øyasæter, 2018 s. 22). Frøstrup og Østenå (2017) s. 60 viser i sin avhandling at forbudet fungerer etter sin hensikt og gir en klar grense på hva utbygger skal bekoste og ikke.

3.4.2 Tiltak og forhold utenfor forbud mot sosial infrastruktur

En rekke tiltak og forhold faller utenfor forbudet i SAK10 § 18-1. Dette gjelder tjenester som ikke er en del av offentlig institusjon, og dermed ikke en lovpålagt kommunal oppgave.

Eksempler på tiltak som faller utenfor er omsorgsboliger, kulturbygg og idrettsanlegg/flerbrukshaller som er tilknyttet skoleformål (Pedersen mfl., del 2, 2018. Disse kan finansieres av utbygger gjennom en utbyggingsavtale (Næss og Øyasæter, 2018 s. 222). Forbudet i SAK10 § 18-1 er heller ikke til hinder for at det kan avtales at utbygger opparbeider sosial infrastruktur mot at kommunen dekker kostnadene for det ved forskuttering (Pedersen mfl., del 2, 2018, s. 543). Det er vanlig at slike formål overdras av kommunen etter at de er ferdig opparbeidet (Ness og Øyasæter, 2018 s. 222)

Etter reglene i pbl. § 17-7 kan det gjøres unntak fra forbudet mot sosial infrastruktur i en utbyggingsavtale. Kommunen kan ikke gjøre unntak fra dispensasjon, men de kan sende søknad om samtykke til departementet «*der samfunnsmessige interesser tilsier det*». Hva som videre er angitt av relevante hensyn er ikke nevnt. Bestemmelsen gir departementet vid adgang til å tolke «samfunnsmessige interesser» (Pedersen mfl., del 2, 2018 s. 550).

Et eksempel hvor dette ble gjort, var i en avtale mellom OBOS og Bærum kommune (sak 15/2529). I forbindelse med utbygging av et boligområde skulle OBOS finansiere skole, og begrunnelsen var at det hastet å etablere et skoletilbud. Videre viste partene til en avtale de hadde inngått flere år tilbake, avtalen innebar at utbygger kunne få økt utnyttelsesgrad mot finansiering av sosial infrastruktur (Pedersen mfl., del 2, 2018, s. 550).

OPS-prosjekter faller også utenfor forbudet mot utbyggers finansiering av sosial infrastruktur. OPS-avtaler kan brukes som et supplement til utbyggingsavtaler, men er ikke en del av den, fordi forholdene går utover hva som kan avtales i en utbyggingsavtale. Dermed omfattes ikke samarbeidet mellom kommune og private utbyggere av reglene som fremgår i Pbl. Kapittel 17 (Ness og Øyasæter, 2018 s. 106 og 213).

3.5 Konsekvenser for brudd på reglene

3.5.1 Utbyggingsavtale i strid med loven

I pbl. § 17-5 står det at en inngått utbyggingsavtale ikke kan påklages. Dersom utbygger mener kommunen har gått for langt med sine krav, må de reise søksmål om gyldigheten til de alminnelige domstolene. (Pedersen mfl. del 2, 2018, s. 550). Vi har tidligere hatt få saker til domstolene om utbyggingsavtalers gyldighet, men det finnes nå to nye dommer dra Borgarting Lagmannsrett (LB-2019-135154) og Norges Høyesterett (HR-2021-953-A). Her prøver domstolene gyldigheten av rekkefølgekrav etter pbl. § 12-7 nr. 10 og utbyggingsavtaler etter pbl. § 17-3 tredje ledd. Nærmere redegjørelse i punkt 3.6.

I forarbeidene ble det uttalt at utbyggingsavtalers adgang til å påklage eller ikke, var et komplisert tema, fordi avtalene grenser mot offentlig forvaltning og privat rett. Det er opp til partene å velge om de ønsker å samtykke til avtalen. Klagerett på avtalen gjelder heller ikke for tredjepartsinteresser. Dette fordi offentlige vedtak avtalen knytter seg til, er avgjørende for tredjepartsinteresse, ikke for selve utbyggingsavtalen. Det ble uttalt at det er strenge rammer for hvor langt kommunen kan gå i avtalen, da de ikke kan pålegge utbygger krav uten hjemmel i lov. Utbygger kan heller ikke pålegges mer enn det som har blitt avtalt mellom partene. Begrunnelsen for at utbyggingsavtalen ikke kan påklages, er blant annet at det vil skape ubalanse mellom partene, til tross for at utbygger kan føle seg presset til å påta seg forpliktelser (Ot. prp. nr. 22 (2004-2005) s. 68-69).

Konsekvensen av et søksmål kan være at retten kommer frem til at hele eller deler av avtalen er ugyldig, men dette beror på feilens karakter og hvorvidt den er i strid med reglene om utbyggingsavtaler etter kapittel 17 (Pedersen mfl., 2018, s. 550). Dersom utbyggingsavtalen kjennes helt eller delvis ugyldig, vil ikke dette få virkninger for planvedtakets gyldighet i forbindelse med avtalen (Ot. prp. nr. 22 (2004-2005) s. 69). Det er som nevnt lovhjemlet i pbl. § 17-2 at kommunen skal utarbeide et forhåndsvedtak, og dersom dette mangler, vil avtalen uansett kjennes ugyldig. Gjøres andre feil ved saksbehandlingen etter pbl. § 17-4, som for eksempel manglende kunngjøring og offentlig ettersyn, vil ugyldigheten vurderes etter forvaltningslovens § 41. Dersom kommunen, før reguleringsplan er vedtatt, inngår en bindende utbyggingsavtale, kan denne bli kjent ugyldig, jf. pbl. § 17-4 femte ledd (Pettersen mfl., del 2, 2018 s. 550-551).

3.6 Dom fra lagmannsrett og Høyesterett om gyldigheten rekkefølgekrav og utbyggingsavtaler

3.6.1 LB-2019-135154 (Tullinkvartalet)

Spørsmålet ble behandlet av Borgarting lagmannsrett (LB-2019-135154) og Oslo tingrett (TOSLO-2018-132587). Parter i saken: Tullinkvartalet AS, Universitetsgaten 7 AS og Norsk eiendom (utbyggere) mot Oslo kommune.

Kort om saken:

Saken gjaldt gyldigheten av et rekkefølgekrav vedtatt av Oslo kommune i forbindelse med detaljregulering av Tullinkvartalet i Oslo sentrum. I reguleringsplanen var det fastsatt rekkefølgebestemmelser i henhold til pbl. § 12-7 nr. 10 om opparbeidelse av gate- og trikketiltak og sykkeltiltak. Spørsmålet om gyldigheten av kontantbidraget var også aktuelt i saken og om det var tilstrekkelig saklig sammenheng mellom utbyggingsprosjektet og kravet som ble stilt etter pbl. § 17-3 tredje ledd. Når Oslo kommune og utbygger inngikk utbyggingsavtalen, forpliktet utbygger seg til å betale ca. 27,3 millioner kroner i kontantbidrag. I den forbindelse mente utbygger at vilkår i utbyggingsavtalen ikke var lovlig fordi det manglet nærhet og saklig sammenheng, og krevde dermed tilbakebetaling for kontantbidraget. Tingretten og lagmannsretten skulle dermed ta stilling til gyldigheten reguleringsplanen med de to rekkefølgekravene etter pbl. § 12-7 nr. 10 og gyldigheten av utbyggingsavtalene etter pbl. § 17-3 tredje ledd.



Figur 3: Rosa planområdet. Gul linje: trikketiltaket. røde linje: sykkeltiltaket (Kart hentet fra Norgeskart.no)

Tingrettens konklusjon

En enstemmig tingrett kom fem til at rekkefølgekravene som ble stilt i pbl. § 12-7 nr. 10, ble kjent ugyldige. Retten la til grunn at nødvendighetskravet i bestemmelsen var en del av kommunens frie skjønn, men mente vilkåret måtte være saklig begrunnet ut ifra behov som utløses av utbyggingen. Ifølge tingretten var rekkefølgekravene ulovlige, fordi det ble tatt utenforliggende hensyn som var økonomisk motivert, uten at det forelå en saklig begrunnelse til den konkrete utbygging. De pekte også på at feil faktum ble lagt til grunn, uten innvirkning for konklusjonen. Ved tingrettens vurdering av sammenheng mellom pbl. § 12-7 og § 17-3 tredje ledd, så de en klar sammenheng, og mente at nødvendighetskriteriet i § 17-3 forutsetter en mer konkret årsakssammenheng mellom den konkrete utbyggingen og tiltakene som ønskes gjennomført.

Etter en konkret vurdering kunne ikke tingretten se at transportmønsteret ville få økt belastning som følge av utbyggingen, fordi de mente fakultet som allerede lå der, hadde for «snever radius». Dermed kunne de ikke se at sumvirkningene ble påvirket. Retten la også vekt på at utbyggingens netto kvadratmeter var lav. Retten kunne dermed ikke se at kommunens krav til sykkeltiltaket og trikketiltaket hadde nødvendig tilknytning til utbyggingen, slik § 17-3 krever, da de fremstod som fiskale hensyn. Tingretten konkluderte dermed med at utbyggingsavtalen ble kjent delvis ugyldig, som et resultat av rekkefølgekravenes ugyldighet.

Lagmannsrettens konklusjon

Lagmannsretten kom enstemmig frem til at rekkefølgekravene som ble stilt etter pbl. § 12-7 nr. 10, var del av forvaltningens frie skjønn. De anførte at det var relevant å se på sumvirkningen av økt utnyttelsesgrad i området, at det var saklig sammenheng mellom utbyggingen og krav til tiltak for å øke kapasiteten på trikk, og for å legge til rette for et økt mobilitetsbehov for gående og syklende. Lagmannsretten mente at dersom rekkefølgekravene kun skulle knytte seg mot den konkrete utbyggingen, ville ikke sumvirkningene kunne fanges opp. Lagmannsretten så dermed adgang til sumvirkninger var relevant i saken.

Lagmannsrettens syn var at kommunen hadde tilstrekkelig faktagrunnlag for den planfaglige vurderingen. Ved vurderingen av saksbehandlingsfeil, kunne de heller ikke se noe som ville føre til ugyldighet. For lagmannsretten var det en klar saklig sammenheng mellom økt utnyttelsesgrad og tiltak for å øke kollektivtrafikkens kapasitet som betjener kvartalet.

Lagmannsretten konkluderte med at det ikke var tilstrekkelig grunnlag for å si at reguleringsplanen var ugyldig, hva gjaldt de to rekkefølgekravene utenfor planområdet. I forbindelse med gyldigheten av utbyggingsavtalen var lagmannsretten tilbakeholden med å prøve nødvendighet etter pbl. § 17-3 tredje ledd, men konkluderte med at kommunens tolkning og anvendelse av bestemmelsen ikke hefter feil. Lagmannsrettens vurdering av forutberegnelighet etter pbl. § 17-2, var at de så seg enig i at kravet kunne kommet tidligere, men at det ikke hadde noen rettslig betydning for saken. Ved vurderingen av forholdsmessighet, kunne ikke lagmannsretten se at kontantbidraget er uforholdsmessig, det ble her lagt vekt på utbyggers bidrag på 27,3 millioner kroner mot kommunens andel anslått over 600 millioner kroner. Lagmannsretten konkluderte dermed med at heller ikke utbyggingsavtalene har tilstrekkelig grunnlag for ugyldighet.

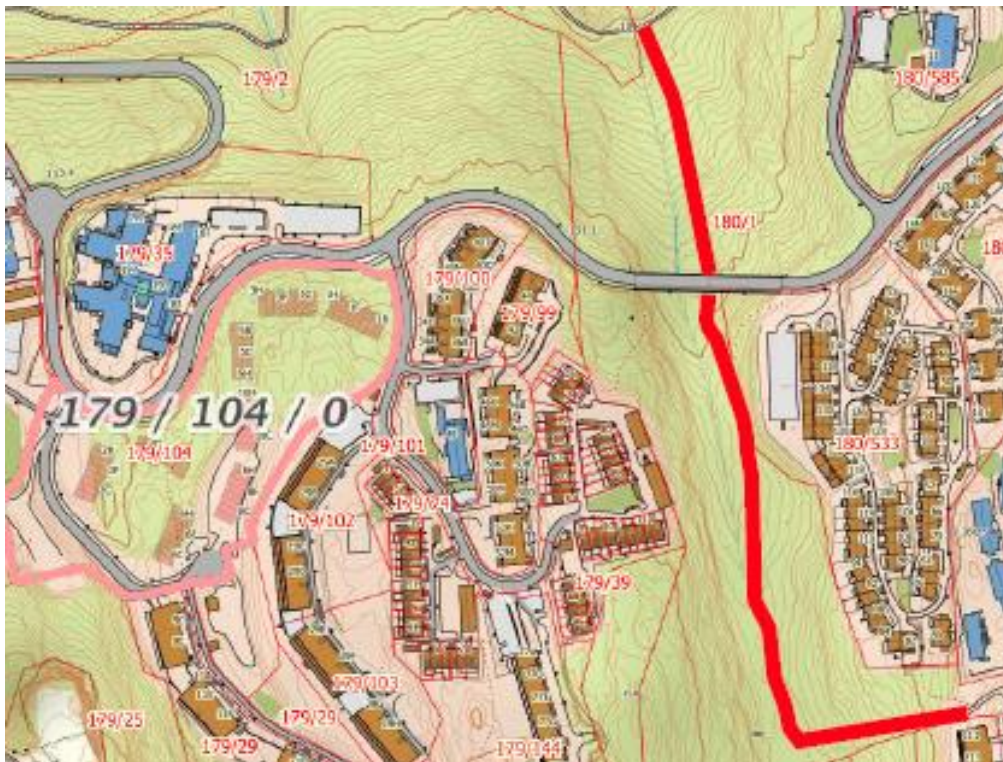
Dommen viser hvordan sammenhengen mellom rekkefølgekrav i reguleringsplan og utbyggingsavtaler kan forstås. Lagmannsretten legger til grunn at nødvendighetsvilkåret i pbl. § 12-7 er en del av kommunens frie skjønn, i likhet med tingretten. Instansene hadde derimot ulik vurdering av sumvirkningene. Lagmannsretten legger til grunn at sumvirkningene ikke vil fanges opp dersom rekkefølgekravene kun knytter seg til den konkrete utbyggingen, og legger vekt på økt kapasitet på området som følge av økt utnyttelsesgrad. Tingrettens vurdering av sumvirkningene er på den andre siden snever, når de kun legger til grunn utbyggingens netto og fakultetets avstand fra utbyggingen. Dette gir grunnlag for å stille seg kritisk til dommen. Lagmannsretten synes å legge vekt på helheten av området, i stedet for å knytte det til den konkrete utbyggingen. Lagmannsrettens tilbakeholdenhet med å prøve forholdsmessigheten i pbl. § 17-3 tredje ledd, uten å se på saklig sammenheng slik tingretten gjør, fører til en snever vurdering av kommunens krav. Det at kommunen så sent i planprosessen kom med kravet, synes å ha liten betydning for lagmannsrettens vurdering av forutberegnelighet etter pbl. § 17-2. Konsekvensen at rekkefølgekrav stilles til utbygger så sent i en prosess uten at det har noen rettslig konsekvens, medfører liten forutsigbarhet og bør ha større betydning enn lagmannsretten konkluderer. Rekkefølgekravets sammenheng med utbyggingen bør vurderes i større grad enn lagmannsretten legger til grunn her.

3.6.2 HR-2021-953-A (Mortensrud)

Spørsmålet ble behandlet av Norges Høyesterett (HR-2021-953-A), Borgarting Lagmannsrett (LB-2019-124354) og Oslo tingrett (TOSLO-2018-104016). Parter i saken: Selvaag mot Staten v/kommunal og moderniseringsdepartementet.

Kort om saken:

Saken gjaldt gyldigheten av et rekkefølgekrav i reguleringsplanen etter pbl. § 12-7 nr. 10 i forbindelse med utbygging av et boligområde på ca. 22 dekar på Mortensrud omregulert fra skoleformål. Kommunen satte i den forbindelse rekkefølgebestemmelse om oppgradering av tursti E11 på et nærliggende område utenfor planområdet. Kravet ble ikke presentert ved planoppstart, men utarbeidet under politisk behandling. Utbygger protesterte rekkefølgebestemmelsen om tursti og mente det lå utenfor lovens rammer. Vedtaket ble klaget inn til fylkesmannen som stadfestet vedtaket. Høyesterett skulle dermed ta stilling til om fylkesmannens vedtak bygger på korrekt lovtolkning, og om det er grunnlag for ugyldighet.



Figur 4: Planområdet markert i rosa angitt med nr. 179/104/0, kalt Bispelua. Rød linje: Tursti E11. (Hentet fra LB-2019-124354)

Tingrettens konklusjon:

Tingretten kom enstemmig frem til at vedtaket som var stadfestet av fylkesmannen om opprettholdelse av rekkefølgekravet tursti E11, var ugyldig. Ved rettens vurdering av «i nødvendig utstrekning» og «er tilstrekkelig etablert» kom de frem til at det er en del av forvaltningens frie skjønn å ta stilling til rekkefølgekrav etter pbl. § 12-7. Retten anførte imidlertid skranker på at det måtte foreligge saklig tilknytning til vurderingen av rekkefølgekravene, noe de kom frem til var en vurdering etter myndighetsmisbrukslæren. Ved rettens vurdering av fylkesmannens vedtak, ble behovet saklig begrunnet ut fra «generelle samfunnsmessige betraktninger». Retten fant ved befaring ut at ingen av beboerne i Bispelua ville bruke turveien, noe som tilsa at utbyggingen ikke ville utløse et behov for å oppgradere turstien. På denne bakgrunn kom retten til at rekkefølgekravet var «svak og perifer», noe som tilsa at utenforliggende hensyn forelå. Retten pekte også på at kravet virket som et ønske fra kommunens side, uten saklig begrunnelse. Dette fremstod for retten som vilkårlig. Tingretten konkluderte dermed med at fylkesmannens vedtak om opprettholdelse av turveien E11 var ugyldig.

Lagmannsrettens konklusjon:

Lagmannsretten kom enstemmig frem til at vurderingstemaet var en del av forvaltningens frie skjønn og dermed ikke myndighetsmisbruk. Lagmannsretten la til grunn at konsekvensene av utbyggingen, og behovet for rekkefølgekravet, var forsvarlig begrunnet, da det i planforslaget ble vist til utbyggingens reduksjon av friområder. Videre i vurderingen anså retten at rekkefølgekravet etter pbl. § 12-7 nr. 10 i tilstrekkelig grad hadde tilknytning til utbyggingen på planområdet. Det ble lagt vekt på hva området faktisk hadde blitt benyttet til, og hva det kunne benyttes til, hvis det hadde vært skole der. Lagmannsretten pekte blant annet på at dersom det hadde blitt inngått en utbyggingsavtale etter pbl. § 17-3 mellom partene, ville det vært aktuelt å stille et slikt krav. Lagmannsretten anså heller ikke at kostnadene for opparbeidelse av turstien lå utenfor hva som var rimelig å pålegge utbygger, når det gjaldt utbyggingens omfang og behovet for tiltaket. Lagmannsretten kunne heller ikke se etter en samlet vurdering at vedtaket var vilkårlig eller at det forelå utenforliggende hensyn. Ved vurderingen av usaklig forskjellsbehandling, la lagmannsretten til grunn at det var problematisk å sammenligne hvilke krav som var blitt stilt til tidligere utbygginger på området, da kommunen ikke kan være bundet av tidligere vilkår. På denne bakgrunn ble det lagt vekt på forvaltningens frie skjønn, sammenlagt med dagens fokus på forening av bymiljøer og på betydningen av friområder. Anførselen om saksbehandlingsfeil og usaklig

forskjellsbehandling kom ikke frem og lagmannsretten konkluderte med at vedtaket var til strekkelig begrunnet og hadde grunnlag i korrekte fakta.

Høyesteretts konklusjon:

Etter dissens 3-2 kom Høyesterett frem til at fylkesmannens vedtak var ugyldig fordi det bygger på en uriktig lovforståelse av pbl. § 12-7 nr. 10. Høyesterett la til grunn at ordlyden i § 12-7 nr. 10 om «i nødvendig utstrekning» av rekkefølgetiltak, kun gjaldt i tilfeller hvor det var nødvendig å utsette utbyggingen til tiltaket er etablert. Høyesterett peker her på sammenhengen mellom utbyggingen og rekkefølgetiltaket, jf. avsnitt 38. På den bakgrunn uttaler Høyesterett i avsnitt 40:

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

Ifølge Høyesterett må pbl. § 12-7 nr. 10 vurderes i sin kontekst og i sammenheng med pbl. § 17-3 tredje ledd, som sier at det kan avtales at utbygger helt eller delvis bekoste nødvendige infrastrukturtiltak, og at rekkefølgetiltaket i seg selv ikke kan pålegge utbygger å gjennomføre eller bekoste tiltak, jf. avsnitt 46. Høyesterett peker videre på hensikten med lovendringen av utbyggingsavtaler, og anfører at de samme hensyn gjelder for rekkefølgetiltak kommunen selv ikke har til hensikt å gjennomføre. På den bakgrunn uttaler Høyesterett i avsnitt 48:

«[...]kravet til sammenheng mellom utbyggingen og tiltaket i et tilfelle som vårt er temmelig sammenfallende etter § 12-7 nr. 10 og § 17-3 tredje ledd. [...] Forståelsen av nødvendighetskravet i § 17-3 tredje ledd har overføringsverdi på tolkningen av § 12-7 nr. 10. [...].»

Høyesterett presiserer at bestemmelsene ikke er helt sammenfallende, da pbl. § 17-3 tredje ledd utløser et forholdsmessighetskrav. Samtidig er nødvendighetskravet gjeldende for begge bestemmelser etter Høyesteretts tolkning av uttalelsene i forarbeidene, jf. avsnitt 51.

På denne bakgrunn la høyesteretts flertall til grunn at adgangen til å vedta rekkefølgebestemmelser av læren om myndighetsmisbruk også begrenses av innholdet i pbl. § 12-7 nr. 10 som gir forvaltningen visse skranker i deres adgang til å ta slike bestemmelser inn i reguleringsplaner.

Rekkefølgebestemmelsene kan bare oppstilles av kommunen *«for å dekke reelle behov som utløses eller forsterkes av utbyggingen, eller for å avhjelpe ulemper denne fører til [...] det må være en slik relevant og nær sammenheng mellom tiltaket og utbyggingsprosjektet at det er berettiget å kreve at utbyggingen gjennomføres i en bestemt rekkefølge. Det er ikke tilstrekkelig at infrastrukturtiltaket anses formålstjenlig eller ønskelig hvis tiltaket ikke står i en slik sammenheng med det nye prosjektet. Rent fiskale hensyn kan ikke begrunne vedtak etter § 12-7 nr. 10.»*, jf. avsnitt 58.

For at helheten ivaretas anfører Høyesterett at det er «sumvirkningene» som skal tas til betraktning, jf. avsnitt 59. Flertallet la avgjørende vekt på disse momentene, og mente at fylkesmannens syn på kommunens vedtak i klageadgangen var basert på feil lovforståelse av § 12-7 nr. 10.

Mindretallet hadde et ulikt syn på forståelsen av pbl. § 12-7 nr. 10. Her ble det lagt vekt på at «nødvendig» å gjennomføre, ikke gir *«anvisning på en streng nødvendighetsnorm»*. Videre uttaler mindretallet i samme avsnitt (72):

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

På bakgrunn av dette la mindretallet vekt på den faglige og politiske vurderingen, som ikke åpner for domstolskontroll. I likhet med flertallet så mindretallet seg også enig i at det måtte foreligge en reell årsakssammenheng mellom rekkefølgetiltaket og utbyggingen. Mindretallet peker også på vanskeligheten mellom rettsanvendelseskjønnet og subsumsjonen, som gjør det vanskelig å prøve om det foreligger myndighetsmisbruk. Med dette la de til grunn at fylkesmannens tolkning av vedtaket ikke heftet feil.

Høyesterettsdommen gir veiledning til tolkningsmomenter som har betydning for rekkefølgetiltakets tilknytning til planområdet. Høyesteretts flertall legger til grunn at kravets reelle behov, må være utløst eller forsterket av utbyggingen, og anfører at tilknytningen ikke kan vurderes isolert sett. En slik vurdering gir tydeligere grenser for hva kommunen kan pålegge utbygger, da den ikke ser på planområdet isolert sett. Det er samtidig grunn til å stille seg kritisk til dommens utfall. Høyesterett legger til grunn at nødvendighetskravet i pbl. § 17-3 tredje ledd har overføringsverdi til pbl. § 12-7 nr. 10. Denne forståelsen delte hverken lagmannsretten eller Høyesteretts mindretall. Blant annet fordi de mente pbl. § 12-7 ikke ga en streng nødvendighetsnorm. I tillegg anså de det som sannsynlig at et slik krav kunne blitt stilt i en utbyggingsavtale etter pbl. § 17-3 tredje ledd. Et viktig poeng Høyesteretts mindretall trekker frem er at det er vanskelig å se vurderingen av behovet for tiltak knyttet til infrastrukturen.

Det som er interessant å se på denne saken, er hvordan de ulike instansene vurderer behovet og tilknytningen mellom utbyggingen og turstien. Tingretten kom frem til at tilknytningen mellom utbyggingen og turstien var «svak og perifer» med bakgrunn i befaringen, som tilsa at det ikke ville utløses behov for oppgradering. Dette kom ikke lagmannsretten frem til. Deres vurdering av rekkefølgekravet i pbl. § 12-7 nr. 10 var at det var en tilstrekkelig tilknytning mellom utbyggingen til turstien. Lagmannsretten la til grunn hva området hadde blitt brukt til tidligere, og hva det kunne brukes til dersom utbyggingen fant sted. I tillegg mente de som nevnt at et slik krav kunne bli stilt etter pbl. § 17-3. Høyesteretts flertall la mer vekt på hva utbyggingen ville utløse eller forsterke. De la også vekt på områdets sumvirkninger uten å isolere planområdet. Det ble også tatt i betraktning om tiltaket var nødvendig for at utbyggingen kunne begynne. Selv om høyesterett gjør en nok så omfattende vurdering, unnlater de å vurdere om kravet kunne stilles etter § 17-3 tredje ledd, noe man kan stille seg kritisk til. Til tross for dette legger høyesteretts flertall til grunn en bedre forståelse av hvilke momenter som bør legges til grunn når en skal se på sammenheng mellom utbyggingen og rekkefølgekravet som stilles.

Kapittel 4: Empiri

4.1 innledning

I dette kapittelet presenteres oppgavens empiri, og deles inn i to deler. Hensikten er her å besvare de aktuelle problemstillingene, første del tar for seg spesifikke elementer i utbyggingsavtalene, mens andre del tar for seg delproblemstillingene. Som nevnt i kapittel 1, gjøres første del av empiri ved dokumentstudie av ti forskjellige utbyggingsavtaler inngått mellom Oslo kommune og utbyggere. Formålet er å se på hvilke lovmessige krav utbyggingsavtalene inneholder.

For å ta stilling til formålet, skal følgende tre momenter sees på i utbyggingsavtalene:

1. I hvilken utstrekning anses rekkefølgebestemmelsene som stilles nødvendig etter pbl. § 17-3 tredje ledd?
2. Er det saklig tilknytning mellom tiltaket og utbyggingsprosjektet?
3. Pålegges utbygger plikter i sammenheng med utbyggingens størrelse og omfang?

	Utbyggingsavtale	Forutsigbarhetsvedtak	VPOR
1	Ensjøveien 34	X	X
2	Huk Aveny 35- Vikingstidsmuseet	X	
3	St. Olavs gate 28-30 (Tullinkvartalet)	X	
4	Kristian Augusts gate 23 (Tullinkvartalet)	X	
5	Vollebekkveien 2	X	X
6	Drammensveien 126	X	
7	Strømsveien 106	X	
8	Sonja Hennies plass (Oslo Plaza)	X	
9	Ensjøveien 4	X	X
10	Kristian Augusts gate 13 (Tullinkvartalet)	X	

Tabell 2: Oversikt over utbyggingsavtalene og hva de bygger på.

4.2 Dokumentstudie av utbyggingsavtaler

Her går det gjennom de enkelte utbyggingsavtalene med vedlegg som hører til. Mye av det som står her, er gjengivelse av det som står i avtalene, men trekkes frem fordi de er viktige momenter for oppgaven.

1. Ensjøveien 34

Utbyggingsavtale mellom Oslo kommune v/Eiendoms- og byfornyelsesetaten og Malerhaugen Park AS. Tiltakene følger av VPOR. Oslo bystyre «planprogram for Ensjø». Avtalen er basert på forutsigbarhetsvedtaket.

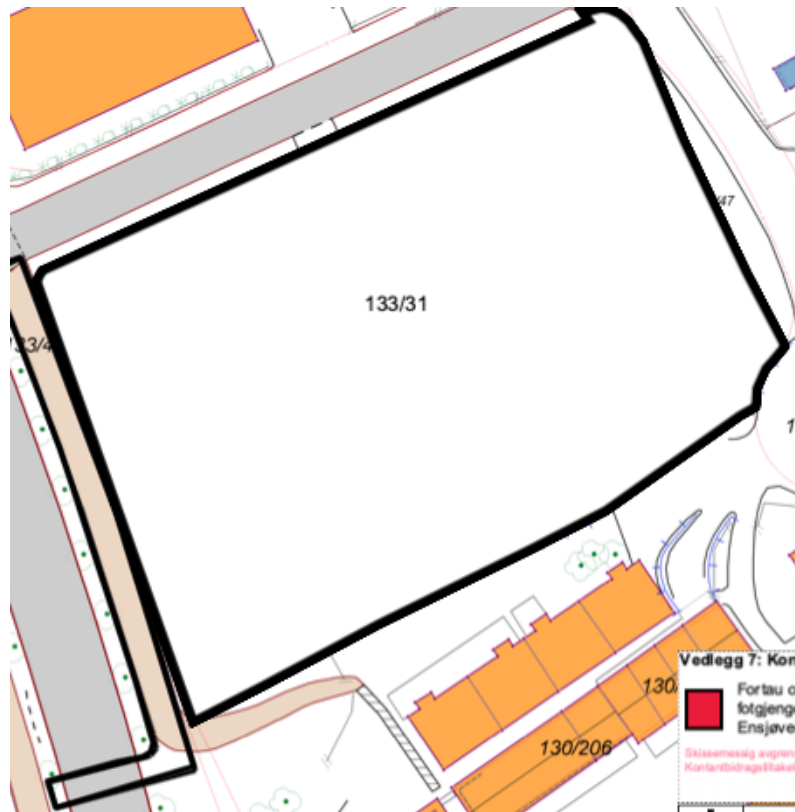
Det opplyses at reguleringsplanen åpner for bygging av 73 nye boliger.

Kontantbidraget

Rekkefølgebestemmelse § 5.12 stilles til utbyggingsavtalen om kontantbidrag og lyder som følger:

«Før det gis igangsettingstillatelse skal fortau i Ensjøveien, fra Langangen til fotgjengerovergang med Malerhaugen Park samt fotgjengerovergangen, skal være sikret opparbeidet»

Kontanttiltaket i rekkefølgebestemmelsen anses «sikret opparbeidet» når utbyggingsavtalen er vedtatt og Kontantbidraget er innbetalt i henhold til utbyggingsavtalen.



Figur 5: Kontantbidragstiltaket. Rød linje: fortau og fotgjengerovergang i Ensjøveien (Hentet fra vedlegg 7 i utbyggingsavtalen).

Realytelsen

Rekkefølgebestemmelse som omhandler realytelsen, lyder som følger:

«Før det gis midlertidig brukstillatelse skal tilstøtende fortau i Langengen og Malerhaugveien være opparbeidet i henhold til byggeplan godkjent av Bymiljøetaten.»

«Før det gis midlertidig brukstillatelse skal Malerhaugen park være ferdig opparbeidet.»

Rekkefølgebestemmelsene anses oppfylt når realytelsene er opparbeidet og overdratt av Oslo kommune i henhold til reguleringsplan og utbyggingsavtaler.



Figur 6: Realytelsene. Blått: fortau 1 og 2. Grønt: Malerhaugen park. (vedlegg 6 i utbyggingsavtalen).

Hvilke plikter pålegges utbygger?

Utbygger skal yte anleggsbidrag på totalt kr 6 925 040 kr til opparbeidelse av offentlige arealer på Ensjø som samlet tilsvarer kr 1070,- pr. m² BRA. Anleggsbidraget ytes i form av kontantbidrag.

2. Huk Aveny35/Vikingtidsmuseet

Utbyggingsavtale mellom Oslo kommune v/Eiendoms- og byfornyelsesetaten og Statsbygg
Utbyggingsavtalen er basert på forutsigbarhetsvedtaket.

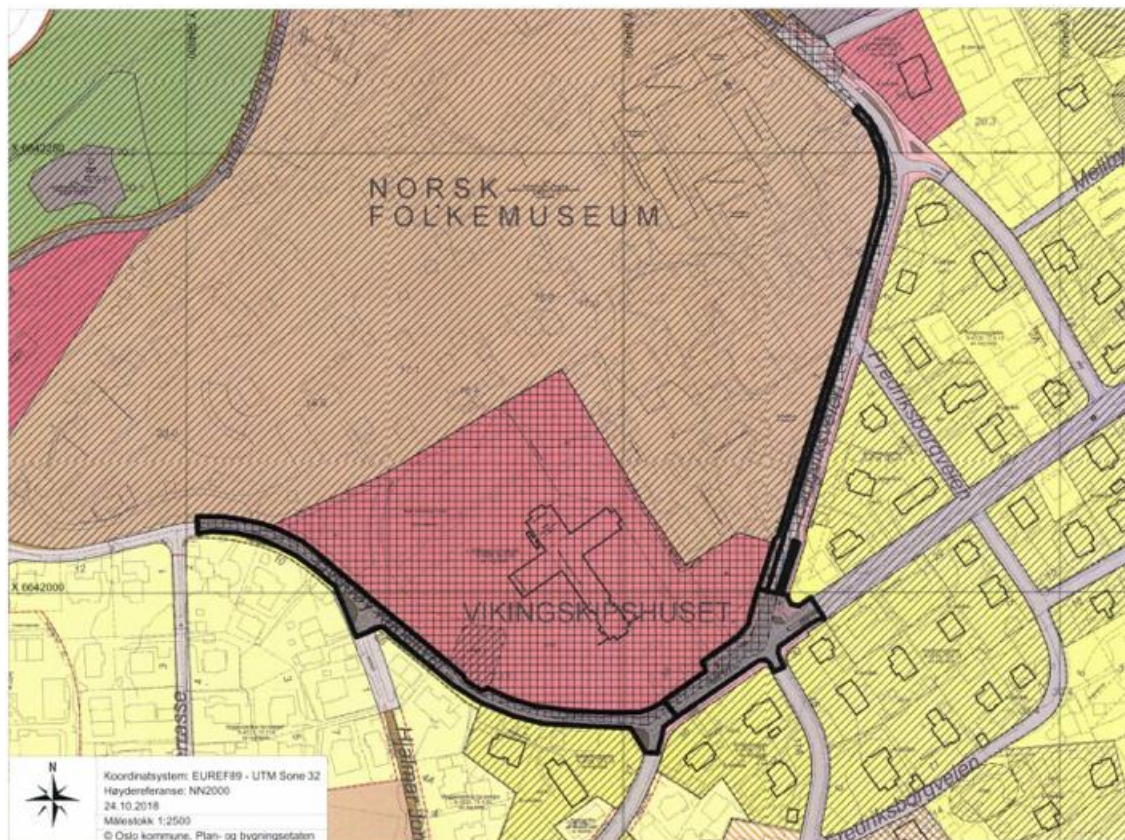
Prosjektet innebærer utvidelse av eksisterende museumsbygg med ca. 7 500 m². Dette innebærer en dobling av eksisterende museum og vil føre til økt belastning på området.

Realytelse

Rekkefølgebestemmelsene som stilles før det an gis midlertidig brukstillatelse, lyder som følger:

- *Alle samfunnsarealene i Bygdøy kapellvei være opparbeidet iht. Reguleringsplan.*
- *Kjøreveg og fortau mot museet i Huk aveny være opparbeidet iht. Reguleringsplan*
- *Fortau i Langviksveien mot Norsk Folkemuseum, mellom Vikingtidsmuseet og Norsk Folkemuseum, samt bussholdeplasser på begge sider av Langviksveien være opparbeidet*

Tiltakene overtas av Oslo kommune etter ferdigstillelse.



Figur 7: Viser tiltak som skal opparbeides innenfor og utenfor planområdet (hentet fra vedlegg 4 i utbyggingsavtalen).

Hvilke plikter pålegges utbygger?

Avtalen innebærer at kommunen får opparbeidet tiltak som er kostnadsberegnet til kr. 35 750 000,- av utbygger. Anleggsbidraget ligger på ca. 3 300 pr. m² BRA. Utbygger plikter til å opparbeide tiltak og skal for egen regning og risiko prosjektere og opparbeide tiltakene som fremgår av rekkefølgebestemmelsene over. Realytelsene skal opparbeides i henhold til godkjent byggeplan.

3. St. Olavs gate 28-30 (Tullinkvartalet)

Utbyggingsavtale mellom Oslo kommune v/Eiendoms- og byfornyelsesetaten og St. Olavsgate 28/30 AS. Utbyggingsavtalen er bygget på forutsigbarhetsvedtaket.

Prosjektet innebærer bygging av 607 m² nytt næringsareal, som vil belaste omkringliggende infrastruktur, blant annet sykkelveinettet.



Figur 8: Kart over eiendommen Gnr/bnr. 209/256 (Hentet fra kommunekart i Oslo kommune).

Kontantbidraget

Kontantbidraget fremgår av rekkefølgebestemmelsene i reguleringsplanen § 10.2 utenfor planområdet og lyder som følger:

Før det gis igangsettingstillatelse til ny bebyggelse i felt 1-11 skal gatestrekningen fra C.J. Hambros plass til St. Olavs gate/Tullins gate være sikret opparbeidet i tråd med byggeplan som er utarbeidet av Bymiljøetaten

Før det gis igangsettingstillatelse til ny bebyggelse i felt 1-11 skal sykkeløsning i Henrik Ibsens gate fra Drammensveien til Stortingsgata være sikret opparbeidet i tråd med byggeplan som er utarbeidet av Bymiljøetaten.

Utbygger skal kun opparbeide sistnevnte rekkefølgebestemmelse som er en del av utbyggingsavtalen, ettersom gatestrekningen fra CJ. Hambros plass til St. Olavs gate/Tullins gate allerede er «sikret opparbeidet».



Figur 9: Kart over eiendommen og rekkefølgebestemmelsen. Rød linje: sykkeløsning (Kart hentet fra Norgeskart.no)

Hvilke plikter pålegges utbygger?

Utbygger skal yte anleggsbidrag som er estimert til totalt kr. 2 155 000,-. Anleggsbidraget ytes i form av kontantbidraget. Kontantbidragets størrelse for ny bebyggelse over terreng utgjør kr 4 000,- pr. m² BRA i igangsettingstillatelsen. For eksisterende bebyggelse på eiendommen som rives og bygges opp igjen er kontantbidragets størrelse kr 2 000,- pr. m² BRA i igangsettingstillatelsen.

Kontantbidragets størrelse for ny bebyggelse under terreng er totalt kr 2 600 000. Beløpet er endelig fastsatt i Utbyggingsavtalen.

4. Kristian Augusts gate 13 (Tullinkvartalet)

Utbyggingsavtale mellom Oslo kommune v/Eiendoms- og byfornyelsesetaten og Kristian Augusts gate 13 AS.

Utbyggingsavtalen bygger på forutsigbarhetsvedtaket.

Prosjektet innebærer bygging av 775 m² nytt næringsareal, som vil belaste omkringliggende infrastruktur, blant annet sykkelveinettet.



Figur 10: Kart over eiendommen Gnr/bnr. 209/160 (Hentet fra kommunekart i Oslo kommune).

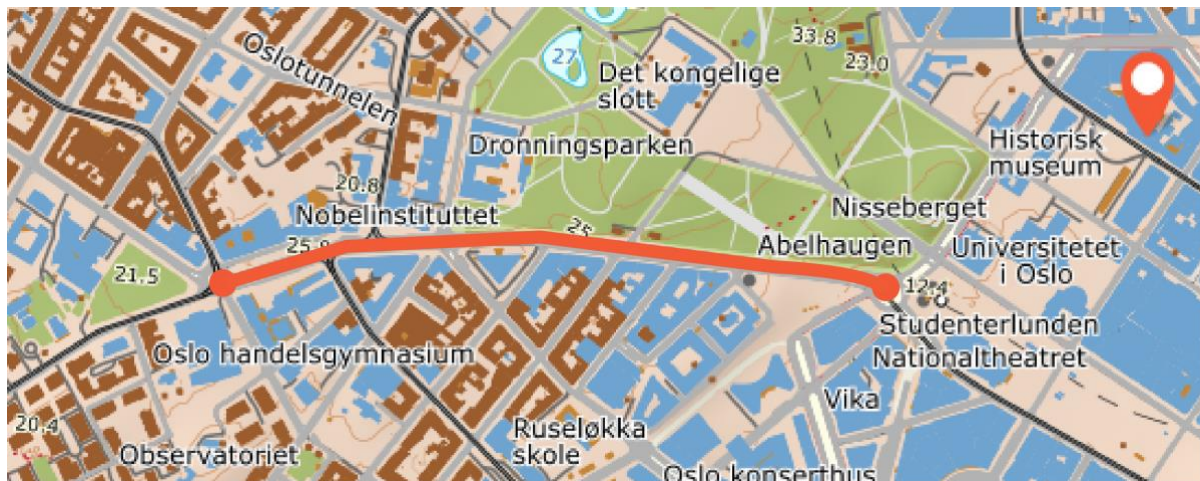
Kontantbidraget

Kontantbidraget fremgår av rekkefølgebestemmelsene i reguleringsplanen § 10.2 utenfor planområdet og lyder som følger:

Før det gis igangsettingstillatelse til ny bebyggelse i felt 1-11 skal gatestrekningen fra C.J. Hambros plass til St. Olavs gate/Tullins gate være sikret opparbeidet i tråd med byggeplan som er utarbeidet av Bymiljøetaten

Før det gis igangsettingstillatelse til ny bebyggelse i felt 1-11 skal sykkelløsning i Henrik Ibsens gate fra Drammensveien til Stortingsgata være sikret opparbeidet i tråd med byggeplan som er utarbeidet av Bymiljøetaten.

Utbygger skal kun opparbeide sistnevnte rekkefølgebestemmelse som er en del av utbyggingsavtalen, ettersom gatestrekningen fra C.J. Hambros plass til St. Olavs gate/Tullins gate allerede er «sikret opparbeidet».



Figur 11: Kart over Eiendommen og rekkefølgebestemmelsen. Rød linje: sykkelløsning (Kart hentet fra norgeskart.no).

Hvilke plikter pålegges utbygger?

Anleggsbidrag: Utbygger skal yte Anleggsbidraget estimert til totalt kr 3 100 000,- over terreng gitt full utnyttelse i henhold til Reguleringsplanen. Anleggsbidraget ytes i form av kontantbidrag. Kontantbidragets størrelse for ny bebyggelse over terreng utgjør kr 4 000,- pr. m² BRA i igangsettingstillatelsen. For eksisterende bebyggelse på Eiendommen som rives og bygges opp igjen er kontantbidragets størrelse kr 2 000,- pr. m² BRA i igangsettingstillatelsen.

5. Vollebekkveien 2

Utbyggingsavtale mellom Oslo kommune v/Eiendoms- og byfornyelsesetaten og JM Norge AS. «Planprogram Vollebekk» utdypet i VPOR. Utbyggingsavtalen er i tillegg basert på forutsigbarhetsvedtaket. Utbyggingsavtalen gjelder utenfor og innenfor planområdet.

Prosjektet innebærer bygging av ca. 243 boliger.

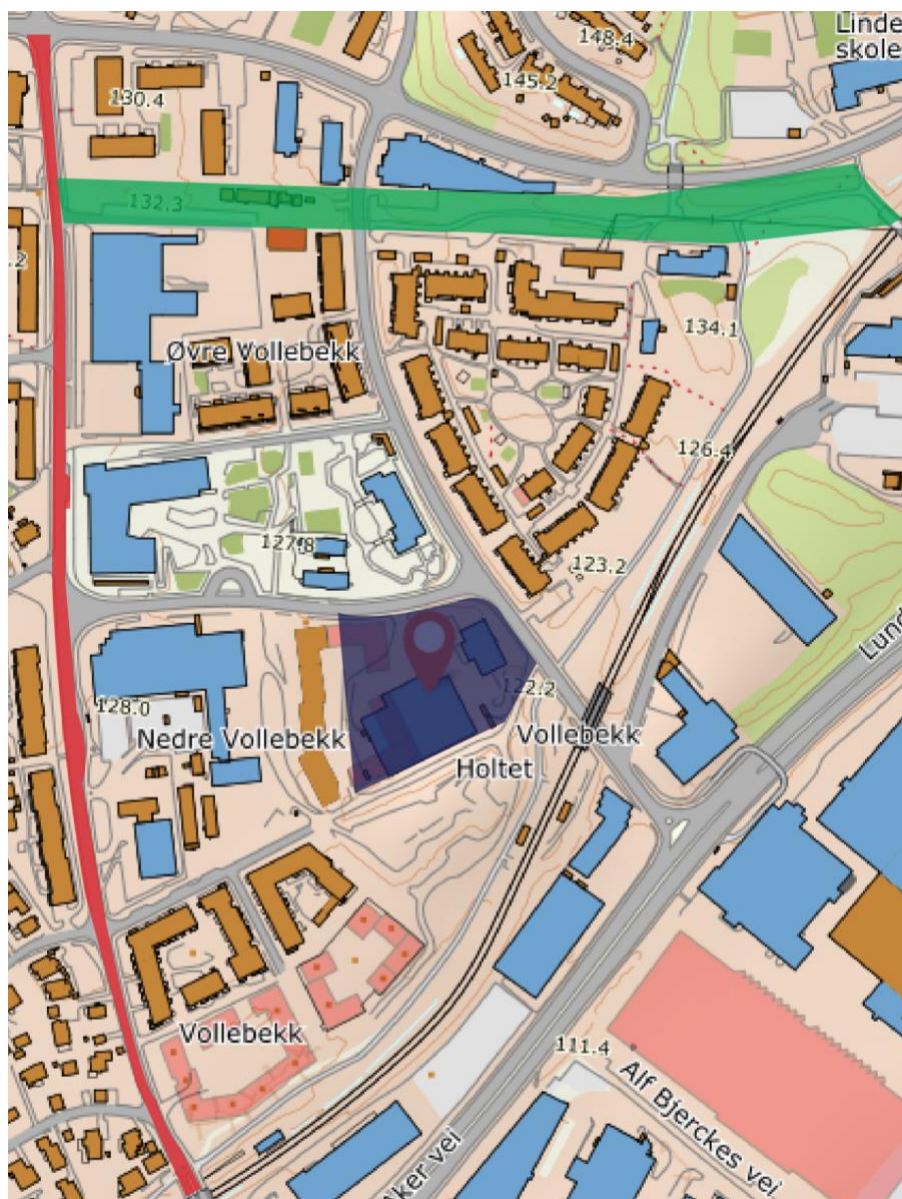
Kontantbidraget

Rekkefølgebestemmelse § 6 som stilles til utbyggingsavtalen, er utenfor planområdet og lyder som følger:

«Før det gis igangsettingstillatelse til byggetiltak innenfor planområdet skal følgende tiltak være sikret opparbeidet før igangsettingstillatelse:

- *Istandsettelse av turvei mellom Brobekkveien og undergangen ved Veksthusfløtten (Grønn åre)*
- *Del av Brobekkveien fra kryss i sør mot Østre Aker vei til lyskryss mot Statsråd Mathiesens vei i nord»*

Utbygger skal sikre opparbeidelse av kontantbidragstiltakene ved innbetaling av kontantbidraget. Utbyggingsavtalen og OK har inngått utbyggingsavtaler som samlet sett finansierer tiltakene og/eller tiltakene er fullfinansierte ved offentlige bidrag.



Figur 12: Oversikt over planområdet og rekkefølgebestemmelser utenfor planområdet. Grønn: turvei «Grønn åre». Rød: Brobekkveien. (Kart hentet fra norgeskart.no).

Realytelsen

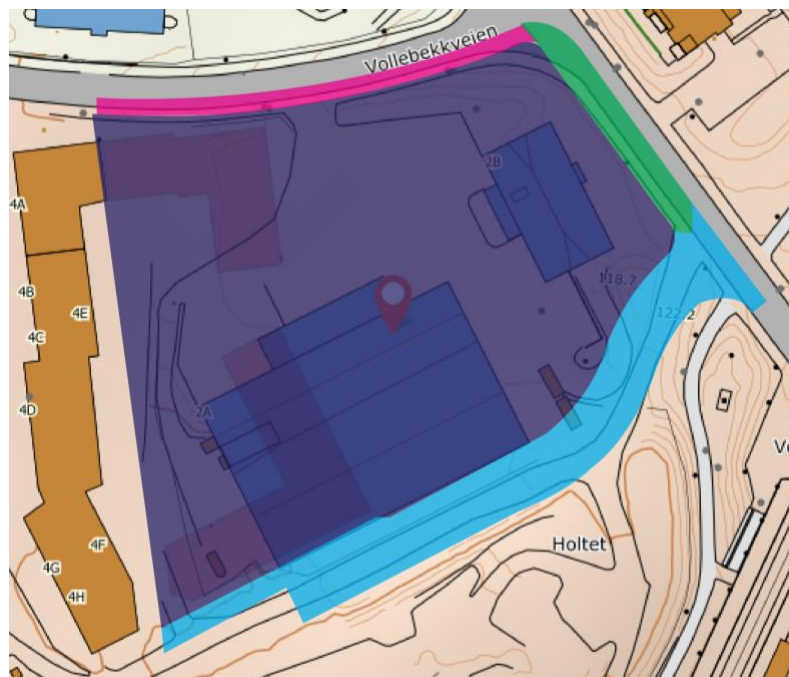
Rekkefølgebestemmelse i § 7 som omhandler realytelsen, lyder som følger:

«Før første byggetrinn i kvartal A tas i bruk skal offentlig fortau langs planområdet mot Vollebekkveien være opparbeidet.

Før første byggetrinn i kvartal B tas i bruk skal offentlig fortau og annen veggrunn - grøntareal (regnbed) langs planområdet mot Lunden være opparbeidet.

Før første byggetrinn i kvartal B tas i bruk skal Midtveien inkludert tilstøtende fortau langs planområdet være opparbeidet.»

Utbygger skal finansiere, prosjektere og opparbeide realytelsene for egen regning og risiko. Realytelsen i § 7 anses oppfylt når realytelsen er ferdig opparbeidet og overtatt av Oslo kommune i henhold til reguleringsplanen og utbyggingsavtalen.



Figur 13: (Realytelsen). Mørk blå: eiendommen. Rosa: Fortau. Grønn: fortau og grøntareal. Lys blå: Midtveien (Kart hentet fra norgeskart.no).

Hvilke plikter pålegges utbygger?

Utbygger skal yte anleggsbidrag som samlet tilsvarer kr. 1 900,- per m² BRA.

Anleggsbidraget består av Kontantbidraget. Kontantbidraget størrelse: Kontantbidraget utgjør kr. 765,- per m² BRA. Det totale beløpet på anleggsbidraget utgjør totalt kr. 40,5 mill.

6. Drammensveien 126

Parter: Oslo kommune v/Eiendoms- og byfornyelsesetaten og Drammensveien 126 to AS.

Utbyggingsavtalen er basert på forutsigbarhetsvedtaket.

Prosjektet innebærer bygging av 9 450 m² BRA næring.

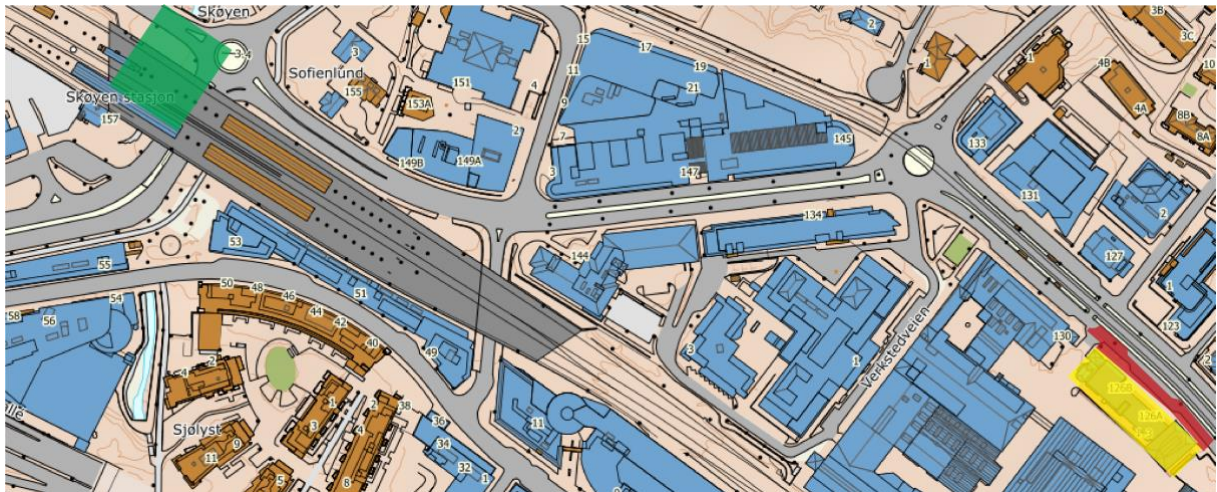
Kontantbidraget

Kontantbidraget fremgår av rekkefølgebestemmelsene i reguleringsplanen § 7 andre og tredje ledd og lyder som følger:

«Før det kan gis igangsettingstillatelse for byggetiltak innenfor reguleringsplanen, skal ny stasjon med oppganger for Fornebubanen på Skøyen være sikret opparbeidet.»

«Før det gis igangsettingstillatelse for byggetiltak innenfor reguleringsplanen skal Frognerevallmenninen være opparbeidet eller sikret opparbeidet.»

Utbygger skal oppfylle rekkefølgebestemmelsene ved å sikre opparbeidelse av tiltakene med innbetaling av kontantbidrag.



Figur 14: Gul: eiendommen. Rød: areal, gangareal og fortau (realytelsen). Grønn: Oppgraderinger av skøyen stasjon og Frognerevallmenningen (kontantbidraget). (Kart hentet fra Norgeskart.no).

Realytelsen

Rekkefølgebestemmelse § 7 skal oppfylles av utbygger ved å prosjektere og opparbeide realytelsen. Rekkefølgebestemmelsene lyder som følger:

- *«Før det gis midlertidig brukstillatelse for ny bebyggelse skal areal og gangareal og fortau være ferdig opparbeidet»*

Realytelsen omfatter kun areal regulert til fortau (offentlig fortau). Gangarealet er ikke regulert til offentlig areal, men allmennheten sikres tilgang ved en tinglyst bruksrett. Utbygger skal for egen regning og risiko prosjektere og opparbeide offentlig fortau i Drammensveien langs Reguleringsplanens område. Fortauet som skal opparbeides omfatter både arealer innenfor og utenfor Reguleringsplanen og eiendommen.

Hvilke plikter pålegges utbygger?

Utbygger skal yte anleggsbidrag til opparbeidelse av offentlige arealer på Skøyen som samlet tilsvarer kr. 1 708,- pr. m² BRA. Anleggsbidraget ytes i form av kontantbidrag, realytelsen og andre ytelser. Kontantbidragets størrelse utgjør kr. 1340,- pr. m² BRA. Totalt anleggsbidrag gitt full utnyttelse ligger på ca. 16,1 mill. kroner.

7. Strømsveien 106

Parter: Oslo kommune v/Eiendoms- og byfornyelsesetaten og Fredrik Selmers vei 4 AS (Utbygger). Avtalen bygger på forutsigbarhetsvedtaket.

Prosjektet innebærer bygging av 16 100 m² næring.

Kontantbidraget

Rekkefølgebestemmelse § 7 i reguleringsplanen stilles til utbyggingsavtalen om kontantbidragstiltakene og lyder som følger:

«Før det gis igangsettingstillatelse for bygningen skal Fredrik Selmers vei og opprustning av gangforbindelse fra Fredrik Selmers vei til Helsfyr T-banestasjon via undergang under Grenseveien være sikret opparbeidet»

Realytelsen

Realytelsen fremgår av rekkefølgebestemmelsen i reguleringsplanen § 8.2, og lyder som følger:

«Før det gis midlertidig brukstillatelse for bygningen, skal parkanlegg innenfor planområdet være ferdig opparbeidet i henhold til 5.1

Privat og statlig tiltak

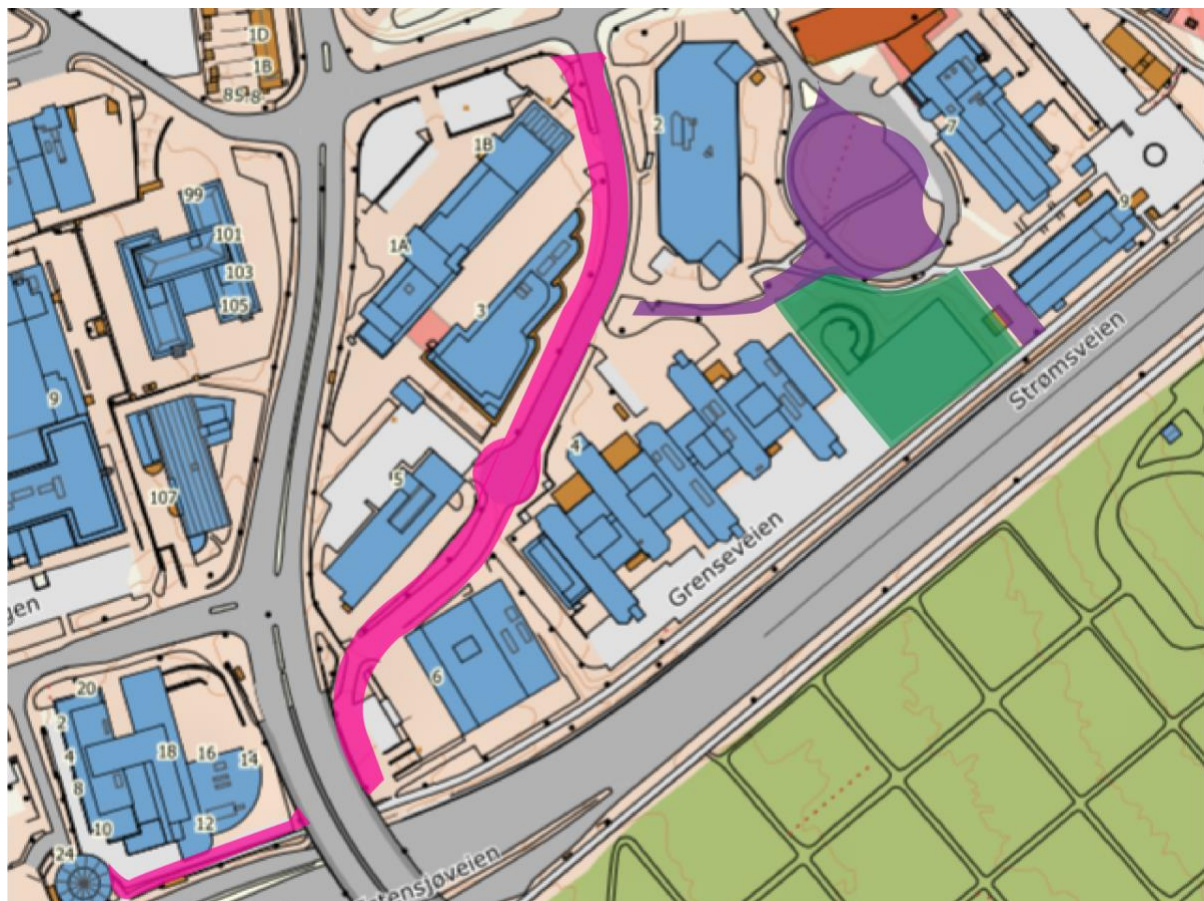
Utbygger skal i tillegg til kontantbidraget og realytelsen, oppfylle rekkefølgebestemmelse § 8.1 i reguleringsplanen ved å opparbeide et offentlig tilgjengelig gatetun som skal være allment tilgjengelig. Rekkefølgebestemmelsen lyder:

8.1 før det gis midlertidig brukstillatelse for bygningen skal gatetunet være ferdig opparbeidet i henhold til 4.1.

Utbygger skal i tillegg oppfylle rekkefølgebestemmelse § 4.2 ved å opparbeide annen veggrunn - grøntareal på statlig grunn. Rekkefølgebestemmelsen lyder:

4.2 Annen veggrunn - grøntareal

Arealet skal være offentlig. Arealet skal opparbeides med beplantning av trær langs gang-/sykkelveien i Strømsveien. Gang/sykkelveitraseen fra gatetunet kan krysse feltet



Figur 15: Grønn: Eiendommen. Kontantbidraget i rosa: Gangforbindelse. Realytelsen i lilla: Parkanlegg (Kart hentet fra Norgeskart.no).

Hvilke plikter pålegges utbygger?

Yte anleggsbidrag som samlet tilsvarer kr. 2. 128,- per m² BRA. Totalt ligger anleggsbidraget på kr. 34 366 238,-. Dette er den totale kostnaden for realytelse, privat og statlig tiltak og kontantbidrag sammenlagt (hentet fra vedlegg 6 i avtalen).

8. Sonja Hennies plass (Oslo Plaza)

Utbyggingsavtale mellom Oslo kommune v/Eiendoms- og byfornyelsesetaten og Wenaas Plaza Hotel AS. Utbyggingsavtalen er basert på forutsigbarhetsvedtaket.

Planområdet utgjør ca. 8,9 daa. Reguleringsplanen åpner for maksimal utnyttelse for hotell på 58 500 m² BRA, hvorav nye areal utgjør ca. 13 200 m² BRA.

Kontantbidraget

Rekkefølgebestemmelse i reguleringsplanen om kontantbidragstiltaket lyder som følger:

«før igangsettingstillatelse for hotellet skal oppgradering av Vaterlandsparken (Gnr. 208 bnr. 83 og del av bnr. 881) til høy kvalitet indre til by standard være sikret.»

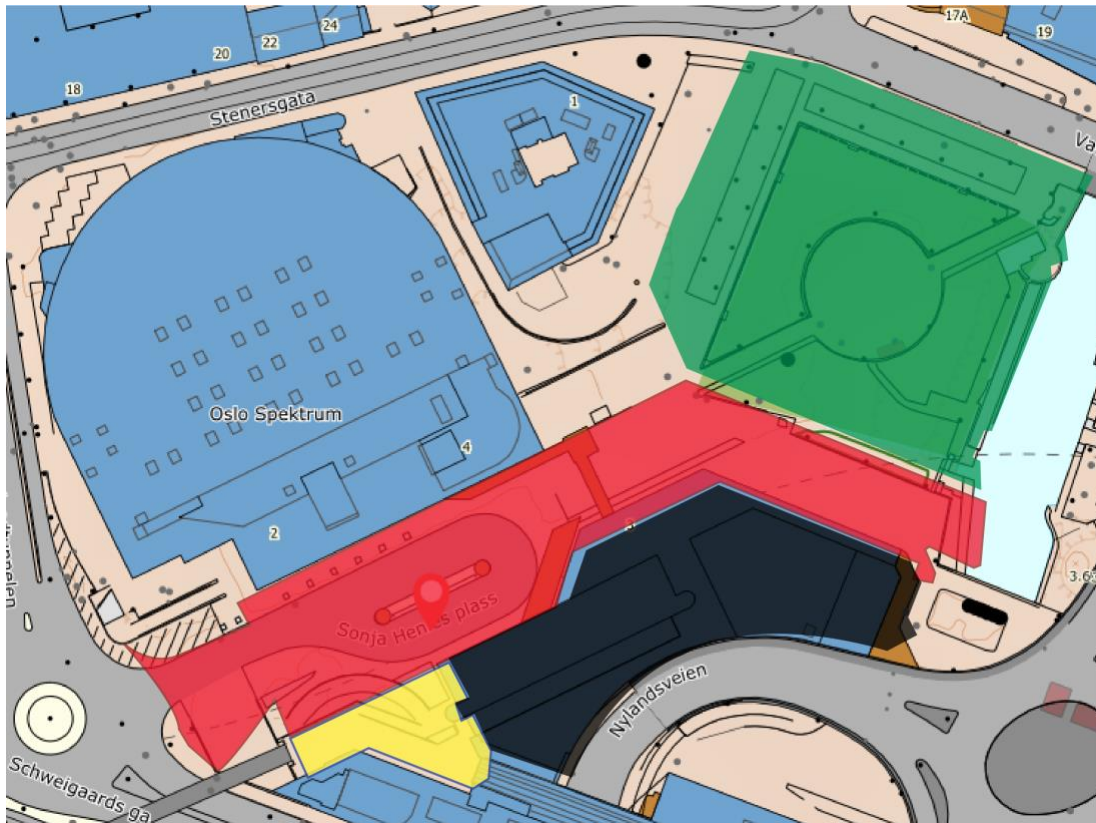
Utbygger skal sikre opparbeidelse av kontantbidragstiltaket ved innbetaling av kontantbidraget.

Realytelsen

Utbygger skal for egen regning og risiko opparbeide følgende tiltak i henhold til rekkefølgebestemmelsen:

«før midlertidig brukstillatelse gis for nybygde deler av hotellet skal alle offentlige og felles samferdselsanlegg og grønnstruktur innenfor planområdet være opparbeidet.»

Tiltaket skal overtas av OK etter ferdigstillelse.



Figur 16: Sort: Eiendommen. Rødt: offentlig samferdselsanlegg og park innenfor planområdet. Gul: gangareal G3 over bakkenivå (Realytelsen), Grønn: Vaterlandsparken (kontantbidragstiltaket). (Kart hentet fra norgeskart.no)

Hvilke plikter pålegges utbygger?

Utbygger skal yte Anleggsbidraget av offentlige tiltak. Anleggsbidraget er estimert til totalt kr 42 240 000, dvs. Kr 3200,- per m² BRA. Anleggsbidraget ytes i form av kontantbidrag, Kostnaden for å opparbeide Realytelsen er estimert til kr 21 600 000 (del av det totale anleggsbidraget). Kostnadsberegning av Realytelsen er basert på utbyggers kostnadsestimat og er omfordelt mellom partene.

9. Ensjøveien 4

Utbyggingsavtale mellom Oslo kommune v/Eiendoms- og byfornyelsesetaten og Ensjøveien 4 AS. Planleggingsprogram for Ensjø. Senere utdypet med VPOR. Avtalen bygger også på forutsigbarhetsvedtaket.

Reguleringsplanen åpner for bygging av ca. 100 nye boliger. Planområdet er på ca. 4,7 daa.

Kontantbidraget

Kontantbidraget fremgår av rekkefølgebestemmelsene i reguleringsplanen § 3.1 og lyder som følger:

«Før det gis igangsettingstillatelse for byggetiltak innenfor planområdet skal en del av Ensjøveien være sikret opparbeidet.»

«Før det gis igangsettingstillatelse for byggetiltak innenfor planområdet skal gangbro over Gjøvikbanen syd for planområdet være sikret opparbeidet.»



Figur 17: Grå: eiendommen. Rosa: Ensjøveien (Realtytelse og kontantbidrag). Lilla: Gangbro (Kontantbidrag). (Kart hentet fra Norgeskart.no).

Realytelsen

Realytelsen fremgår av rekkefølgebestemmelsen i reguleringsplanen § 3.1.1, og lyder som følger:

«før det gis igangsettingstillatelse for byggetiltak innenfor planområdet skal del av Ensjøveien være sikret opparbeidet.»

Utbygger skal for egen regning og risiko prosjektere og opparbeide realytelsen.

Hvilke plikter pålegges utbygger?

Utbygger skal yte anleggsbidraget, dette er estimert til kr. 1 712,- per m² BRA.

Anleggsbidraget ytes i form av kontantbidrag og realytelse. Det totale anleggsbidraget ligger på ca. kr. 12,1 mill. Totalt anleggsbidrag er beregnet på grunnlag av maksimalt antall BRA i reguleringsplanen.

10. Kristian Augusts gate 23 (Tullinkvartalet)

Utbyggingsavtale mellom Oslo kommune
v/Eiendoms- og byfornyelsesetaten og Kr Augusts
gate 23 AS

Avtalen er basert på forutsigbarhetsvedtaket

Prosjektet innebærer bygging av ca. 310 m² nytt næringsareal, som vil belaste omkringliggende infrastruktur, blant annet sykkelveinettet.



Figur 18: Eiendommen markert Gnr. 209 bnr. 165 (Hentet fra kommunekart i Oslo kommune).

Kontantbidraget

Kontantbidraget fremgår av rekkefølgebestemmelsene i reguleringsplanen § 10.2 utenfor planområdet og lyder som følger:

«Før det gis igangsettingstillatelse til ny bebyggelse i felt 1-11 skal gatestrekningen fra C.J. Hambros plass til St. Olavs gate/Tullis gate være sikret opparbeidet i tråd med byggeplan som er opparbeidet av bymiljøetaten.»

«Før det gis igangsettingstillatelse til ny bebyggelse i felt 1-11 skal sykkelløsning i Henrik Ibsens gate fra Drammensveien til Stortingsgata være sikret opparbeidet i tråd med byggeplan som er utarbeidet av Bymiljøetaten.»

Gatestrekningen fra CJ. Hambros plass til St. Olavs gate/Tullins gate er allerede «sikret opparbeidet» det er kun rekkefølgebestemmelsen om sykkelløsningen i Henrik Ibsens gate som omfattes av Utbyggingsavtalen.



Figur 19: Kart over eiendommen og rekkefølgebestemmelsen. Rød linje: Sykkelløsning (Kart hentet fra norgeskart.no)

Hvilke plikter pålegges utbygger?

Utbygger skal yte anleggsbidraget estimert totalt kr 1 240 000,- over terreng, gitt full ytelse i henhold til Reguleringsplanen, og kr 1 720 000 under terreng. Det belastes kun anleggsbidrag for ny bebyggelse. Anleggsbidraget ytes i form av kontantbidrag.

Kontantbidragets størrelse for ny bebyggelse over terreng utgjør kr. 4 000,- pr m² BRA i igangsettingstillatelsen.

Kapittel 5: Drøfting

5.1 Innledning

I dette kapitlet vil oppgavens problemstillinger drøftes. Jeg vil ta for meg delproblemstillingene først, for så å drøfte hovedproblemstillingen i lys av dette.

Delproblemstilling 1:

Hvilke grenser gjelder for kommunen i en utbyggingsavtale?

For å vurdere hvilke grenser som gjelder for kommunens adgang til å stille krav i en utbyggingsavtale, er det et par momenter som må legges til grunn. Momentene som skal sees på her er nødvendighet, saklig tilknytning, forholdsmessighet og rimelighet. Et grunnleggende premiss for drøftelsen er basert på vilkårlæren og myndighetsmisbrukslæren gjennomgått i teoridelen.

Hvilke grenser gjelder for nødvendighet og saklig sammenheng etter pbl. § 17-3 tredje ledd?

Nødvendighet og saklig sammenheng vurderes ved at det må være en direkte tilknytning mellom utbyggingen og ytelsen kommunen pålegger, samt en nær og relevant sammenheng mellom ytelsen og planens innhold (Ot. prp. nr. 22 (2004-2005) s. 65-66). Som følge av utbyggingen, vil et konkret behov utløses av nødvendighet, dermed skal utbyggingen henge sammen med områdets utvikling av infrastruktur. Nødvendigheten må være funksjonell og planfaglig, og sees i sammenheng med hvordan utbyggingsområdet oppfyller kravene til forsvarlig planlegging (NOU 2003: 24 s. 171). Saklig tilknytning henger også sammen med ytelsenes direkte tilknytning til interessene på utbyggingsområdet. Dette er med på å sette ytterligere begrensninger for hvilke krav kommunen kan stille (NOU 2003: 24 s. 171). Samtidig kan nødvendighetskravet også oppfylles dersom ytelsen avhjelper ulemper og skadevirkninger utbyggingen medfører (ot. prp. nr. 22 (2004-2005) s. 66).

Sivilombudsmannen (Somb 2015/1194) vurderer begrensningen ved at ytelsen utbygger pålegges helt eller delvis, må ha saklig sammenheng med utbyggingen for å kunne oppfylle nødvendighetskravet. Sivilombudsmannen trekker frem som eksempel at hvis det bygges

seniorboliger, vil det ikke være saklig sammenheng dersom det pålegges å dekke kostnader for en lekeplass. Videre vurderer ombudsmannen at begrensningen ikke innebærer å isolere planområdet, da interessene også kan betjenes utenfor utbyggingsområdet så lenge konkrete behov som utløses av utbyggingen dekkes. Det understrekes også at fiskale hensyn ikke kan legges vekt på her.

Vurderingen av nødvendighet og saklig sammenheng gjøres også i Kommunal- og moderniseringsdepartementets tolkningsuttalelse (12/539-2). Her uttales det at behovet må ha sammenheng med utbyggingen, men må ikke ligge under samme reguleringsplan. Plikter utbygger pålegges må være *«utløst av en konkret vurdering, for å dekke behov utløst av tiltaket»*.

Hvilke grenser gjelder for forholdsmessighet og rimelighet etter pbl. § 17-3 tredje ledd?

Utbygger kan ikke pålegges å dekke kostnader som ikke har sammenheng med størrelsen på utbyggingen (Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 66). At det må tas utgangspunkt i den aktuelle utbyggingen, setter begrensninger for hva kommunen kan kreve at utbygger dekker av kostnader. Kravet til forholdsmessighet settes ved at man måler utbyggingens størrelse mot den ytelsen som kreves (NOU 2003: 24 s. 171). Det vil med andre ord si at dersom utbyggingen ikke er av særlig omfang, vil det være begrenset hva kommunen kan kreve at utbygger skal dekke av kostnader. Og omvendt dersom utbyggingen er av stort omfang (Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 66).

Det stilles også krav til at det må foreligge en rimelighet i forhold til hvilke kostnader og forpliktelser kommunen har for gjennomføring av avtalen. Dette medfører også ytterligere begrensninger for hvilke krav som kan stilles, samtidig kan kommunens egen ytelse bidra til å øke forholdsmessigheten (Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 66).

Ifølge Ness og Øyasæther (2018, s. 219) er det i praksis vanskelig å vurdere om kravet som stilles er rimelig i forhold til tiltakets art og omfang. Eksemplet som trekkes frem her, er rundkjøring. Vil et utbyggingsområde med 60 leiligheter, utløse behov for ny rundkjøring, når området allerede består et boligområde med 2000 leiligheter? Er dette et eksisterende behov, eller utløses det av utbyggingen? Her gjør kommunen en vurdering av forholdsmessigheten,

basert på skjønnsmessige anslag og gjennomsnittsbetraktninger (Pedersen mfl. del 2, 2018, 541).

Sammenhengen mellom pbl. § 12-7 nr. 10 og pbl. § 17-3 tredje ledd

Et av momentene som setter begrensninger for kommunens bruk av rekkefølgebestemmelser i utbyggingsavtaler etter pbl. § 17-3 tredje ledd er at det stilles krav til nødvendighet, saklig sammenheng, forholdsmessighet og rimelighet mellom utbyggingsområdet og rekkefølgekravet kommunen stiller. Nødvendighet og saklig tilknytning gjelder også for pbl. § 12-7 nr. 10. I forarbeidene er det ikke angitt hvordan «i nødvendig utstrekning» og «saklig tilknytning» vurderes i pbl. § 12-7 nr. 10, annet enn at bestemmelsen formuleres vidt, og «*vil kunne dekke alle relevante forhold*» (Ot. prp. nr. 32 (2007-2008) s. 232).

I HR-2021-953-A (Mortensrud), vurderer Høyesterett at det er en sammenheng mellom rekkefølgekravet og utbyggingen etter § 12-7 nr. 10 og § 17-3 tredje ledd. Rekkefølgekrav etter § 12-7 nr. 10 kan ikke vurderes isolert sett, men skal i sin kontekst vurderes i sammenheng med § 17-tredje ledd, jf. avsnitt 46. Forholdsmessighetskravet i § 17-3 tredje ledd er imidlertid ikke sammenfallende med § 12-7 nr. 10, men bestemmelsene deler nødvendighetskravet som har overføringsverdi på tolkningen, jf. avsnitt 48 og 51.

På bakgrunn av høyesteretts konklusjon gir innholdet i pbl. § 12-7 nr. 10 kommunen visse skranker når de skal stille rekkefølgebestemmelser i reguleringsplan. Rekkefølgekrav kommunen stiller må dekke reelle behov som er utløst eller forsterket av utbyggingen, eller for å avhjelpe ulemper utbyggingen medfører. Samtidig stilles det krav til nær og relevant sammenheng mellom rekkefølgetiltaket og utbyggingen, på en slik måte at utbyggingen må gjennomføres i en bestemt rekkefølge før det kan tas i bruk, jf. avsnitt 58. Sumvirkningene har også betydning når kommunen skal vurdere om rekkefølgekrav etter § 12-7 nr. 10 skal stilles, jf. avsnitt 59.

Kritikk av Mortensrud-saken

Høyesteretts vurdering av pbl. § 12-7 nr. 10 og pbl. § 17-3 tredje ledd som sammenfallende, har imidlertid blitt kritisert av Holth og Hauge (2021). De mener den «*legger til grunn en lovgivervilje som ikke finnes*». Kjernen av kritikken handler om at rekkefølgekrav har en annen forutsetning enn utbyggingsavtaler, fordi førstnevnte har en bredere «*planpolitisk og*

*planfaglig avveining av samfunnsinteresser», mens utbyggingsavtaler skal «sikre en saklig og rimelig kostnadsfordeling for det enkelte utbyggingsprosjektet». Dette mener Holt og Hauge (2021) gir grunnlag for at bestemmelsene kan tolkes ulikt. De anfører blant annet hva utbyggingsavtalers forarbeider (Ot.prp. nr. 22 (2004-2005 s. 69-70) legger opp til «*vert imot forutsatte forarbeidene at reguleringsplanen blir stående selv om utbyggingsavtalen er ugyldig*». Kritikken rettes også mot hvordan Høyesteretts flertall unnlater å vurdere rekkefølgekravet mot § 17-3 tredje ledd.*

Holth og Hauge (2021) viser til at dommens resultat utløser et problem for både kommune og utbygger. Den vil medføre flere tvister, klager og en større grad av tilbakeholdenhet fra kommunens side, når de skal vedta planforslag. Kritikken konkluderer med at dommen viser at det er en «*mangel på sammenheng i lovgivningen, som Stortinget bør ha interesse av å kartlegge raskest mulig*» (Holth og Hauge (2021)).

Delproblemstilling 2:

Hvilke krav stiller kommunen i utbyggingsavtaler?

I denne delproblemstillingene vil jeg drøfte hvilke krav Oslo kommune stiller i utbyggingsavtalen. Utbyggingsavtalene som er gått gjennom, har et relativt likt oppsett, men skiller seg fra hverandre når det gjelder krav, beliggenhet, bruk og utnyttelsesgrad. Det er også stor variasjon når det gjelder hvilke rekkefølgebestemmelser som stilles, med unntak av de utbyggingsavtalene som ligger under samme reguleringsplan.

Hvilke krav stilles i kontantbidraget?

Det som er gjennomgående i alle avtalene er at utbygger dekker deler av kostnadene for rekkefølgetiltaket ved å betale kontantbidrag. Rekkefølgetiltaket opparbeides av Oslo kommune. Det fremgår av alle avtalene at kravet til innbetaling av kontantbidraget må være oppfylt for at utbygger skal få igangsettingstillatelse. Kun en av avtalene har realytelse som eneste krav (Huk Aveny 35/Vikingtidsmuseet).

Oversikt over distanse mellom rekkefølgebestemmelser (kontantbidragstiltak) og planområdet:

- Ensjøveien 34: kreves kontantbidrag for opparbeidelse av fortau og fotgjenger overgang, denne ligger inntil planområdet.
- I St. Olavsgate 28-30, Kristian August gate 23 og 13: kreves kontantbidrag for opparbeidelse av sykkelløsning, denne ligger på det nærmeste punktet (Stortingsgata) ca. 400 meter og 1,2 km på det lengste punktet unna planområdet.
- Vollebekkveien 2: kreves kontantbidrag til istandsettelse av turvei (ca. 300 meter fra planområdet) og del av Brobekkveien (ca. 500 meter utenfor planområdet).
- Drammensveien 126: kreves kontantbidrag til opparbeidelse av Skøyen stasjon, samt oppganger for Fornebubanen og Frognerelvallmenningen. Her ligger distansen på ca. 600 meter fra planområdet.
- Strømmensveien 106: kreves kontantbidrag til opparbeidelse for opprusting av gangforbindelse fra Fredrik Selmers vei til Helsfyr T-banestasjon. Avstanden fra planområdet til T-banestasjonen ligger på ca. 500 meter.
- Sonja Hennies plass (Oslo Plaza): kreves kontantbidrag til oppgradering av Vaterlandsparken. Parken ligger innenfor planområdet.
- Ensjøveien 4: kreves kontantbidrag til opparbeidelse av del av Ensjøveien. Veien starter ca. 150 meter fra planområdet og Gangbro ca. 250 meter fra planområdet.

Hvilke krav stilles i realytelsen?

Når det gjelder realytelsen, stilles det krav til at utbygger opparbeider og dekker kostnader. Det fremgår imidlertid i utbyggingsavtalen til Oslo Plaza, at kostnadene omforderes mellom partene. I utbyggingsavtalen som gjelder Vollebekkveien 2, deles rekkefølgebestemmelsen i tre ulike byggetrinn, noe som vil si at realytelsen bygges i takt utbyggingen.

Det som også er gjennomgående i punktet om realytelse, er at realytelsen må være oppfylt for at utbygger skal få midlertidig brukstillatelse. I alle avtalene ligger realytelsen innenfor eller inntil planområdet. Et siste krav i realytelsen er at Oslo kommune overtar arealene når det er ferdig opparbeidet.

Hvilke ytelser pålegges utbygger?

Ytelser utbygger pålegges varierer i stor grad når det gjelder de totale kostnadene på anleggsbidraget. De ulike utbyggingsprosjektene har også variert omfang. Eksempelvis pålegges utbyggere i Tullinkvartalet kun å delvis dekke kostander for opparbeidelse av sykkelløsning. Men det avhenger av den utbyggingens størrelse, som gir ulik størrelse på anleggsbidraget. Alle utbyggingsprosjektene i Tullinkvartalet har her samme størrelse på kontantbidrag over terreng: kr. 4 000,- m² BRA og under terreng: kr 2 000,- m² BRA. Kostnadene fremstår dermed rettferdig fordelt i disse avtalene.

Det er generelt sett variasjon i hvor stor andel av kostnadene utbygger pålegges å dekke pr. m² BRA. Eksempelvis har områdene som ligger sentrumsnært, slik som Tullinkvartalet og Oslo Plaza har høyere kostnader pr. m² BRA. I motsetning har områdene som ligger ved Ensjø og Vollebekk lavere kostnader pr. m² BRA. De totale kostnadene utbygger pålegges, er derfor ulik fordi den er avhengig av den totale m² BRA. Det er eksempelvis høyere totale kostnader på Sonja Hennies plass (Oslo Plaza) sammenlignet med Kristian Augusts gate 13 (Tullinkvartalet).

Delproblemstilling 3:

Er kommunens krav i samsvar med gjeldende lovgivning?

Gjeldende lovgivning i utbyggingsavtaler, legger til grunn at kommunens krav må oppfylle nødvendighet, saklig sammenheng, forholdsmessighet og rimelighet etter pbl. § 17-3 tredje ledd. I denne problemstillingen vil drøftingen skaleres ned til nødvendighet og saklig sammenheng. Årsaken til dette, er at det ikke finnes noen verktøy for hvordan Oslo kommune måler forholdsmessigheten. Det eneste grunnlaget er at kommunen beregner forholdsmessigheten basert på skjønnsmessige vurderinger og gjennomsnittsbetraktninger (Pedersen mfl. del 2, 2018, 541). Det vil dermed kun være mulig å måle at det foreligger en viss forholdsmessighet i disse avtalene.

En fellesnevner for alle utbyggingsavtalene, er at rekkefølgekravene som stilles i utbyggingsavtalen, ligger inne som en rekkefølgebestemmelse i reguleringsplanen. Dette gjelder for alle utbyggingsavtalene som er undersøkt. Rekkefølgebestemmelser som stilles i reguleringsplanen, må som nevnt oppfylle kravet «i nødvendig utstrekning». Kravet som stilles i utbyggingsavtalen etter § 17-3 tredje ledd, vil dermed indikere at vurderingen allerede er foretatt etter § 12-7 nr. 10. Det betyr ikke nødvendigvis at rekkefølgekravet er relevant for utbyggingen, og derfor er det nødvendig å vurdere om utbyggingen i det konkrete tilfellet påvirker et behov (Ness og Øyasæter, 2018, 218). I avtalene fremstår det som at kommunen gjør denne vurderingen. Eksempelvis i utbyggingsavtalene for Tullinkvartalet opplyser kommunen at utbyggingsprosjektet vil belaste omkringliggende infrastruktur, som også blant annet gjelder sykkelveinettet. På bakgrunn av dette anser Oslo kommune tiltaket som nødvendig for å gjennomføre reguleringsplanen etter pbl. § 17-3 tredje ledd.

Avstanden som er målt i delproblemstilling 2, viser omtrentlig avstand mellom planområdet og rekkefølgebestemmelsen. Det er noe variasjon når det gjelder distansen mellom planområdet og tiltaket, men kommunen har som nevnt adgang til å stille rekkefølgebestemmelser både innenfor og utenfor planområdet (Regjeringen, 2006 s. 21). I de ti utvalgte utbyggingsavtalene, fremstår det gjennomgående at ytelsen ligger nokså nært området. Eksempelvis i Ensjøveien 34, hvor utbygger pålegges å dekke kontantbidrag for opparbeidelse av fortau og fotgjengerovergang. Dette kontantbidragstiltaket er så nære utbyggingsområdet, at det lett vil kunne tilfredsstille krav til nødvendighet, saklig, nær og relevant sammenheng etter § 17-3 tredje ledd. Det samme gjelder Huk Aveny 35 (vikingtidsmuseet), Vollebekkveien 2, Strømmensveien 106, Ensjøveien 4 og Sonja Hennies plass (Oslo Plaza). Kravet til nødvendighet og saklig sammenheng ser ut til å være oppfylt her.

Til tross for at kommunen i utbyggingsavtalene opplyser at nødvendighet, saklig sammenheng og forholdsmessighet er oppfylt etter § 17-3 tredje ledd, er det noe usikkert om disse kriteriene er til stede i Tullinkvartalet, basert på gjeldende lovgivning. Det samme gjelder en i Drammensveien 126. I utbyggingsavtalene for Tullinkvartalet pålegger ikke kommunen noen realytelse, slik som de andre utbyggerne pålegges. Distansen fra planområdet til rekkefølgebestemmelsen er større enn i de andre utbyggingsavtalene. I Tullinkvartalet kan det ikke utelukkes at sykkelveien vil belastes av brukere på utbyggingsområdet, men tiltaket vil også belastes av andre brukere innenfor samme radius.



Figur 20: Distansen mellom Stortingsgata og planområdet ligger på ca. 400 meter. Fra Henrik Ibsens gate til planområdet er distansen til Henrik Ibsens gate ca. 1,2 km (kart hentet fra Norgeskart.no).

I Mortensrud-saken (HR-2021-953-A) uttaler Høyesterett at planområdet ikke skal vurderes isolert sett, men «*ses i sammenheng med bebyggelsen i området for øvrig*». Det som spiller en rolle for vurderingen, er om tiltaket er så nødvendig at ny bebyggelse ikke kan tas i bruk før tiltaket er opparbeidet. Høyesterett uttaler at sumvirkningene er et relevant moment i denne vurderingen. I LB-2019-135154 ser også lagmannsretten på sumvirkninger som et relevant moment for å vurdere behovet.

I Tullinkvartalet skal hver utbygger kun dekke kostnader for deler av kontantbidragstiltaket. Ser man på alle tre de avtalene, har de som nevnt lik kostnad pr. m² BRA, men forskjellige totale kostnader. Dette gir inntrykk av at kostnadene rimelige og rettferdig fordelt mellom utbyggere i disse avtalene, dermed foreligger det også en viss grad av forholdsmessighet etter § 17-3 tredje ledd. Selv om kommunen viser til at kravet til at nødvendighet og saklig tilknytning etter pbl. § 17-3 tredje ledd er oppfylt her, er det noe usikkert basert på dagens rettspraksis.

Det kan heller ikke utelukkes at bebyggelsen i Drammensveien 126 medfører økt belastning av Skøyen stasjon, som igjen utløser behov for oppgradering. Det er sannsynlig at brukere på utbyggingsområdet vil bruke stasjonen, selv om det er en avstand på ca. 600 meter. Utbygger dekker kun deler av ytelsen som pålegges. Denne kostnaden pr. m² BRA ligger omtrent på snittet, sammenlignet med det andre utbyggingsavtalene som er sett på her. På grunnlag av dette kan en konstatere at nødvendighet og saklig sammenheng er til stede. I tillegg foreligger det en grad av forholdsmessighet mellom ytelsen og utbyggingen, fordi utbygger ikke pålegges særlig høye kostnader pr. m² BRA.

Hovedproblemstilling:

«I hvilken grad blir de lovmessige kravene i utbyggingsavtaler fulgt i praksis»

Drøftelse av delproblemstillingene viser at pbl. § 17-3 tredje ledd setter begrensninger for kommunens skjønnsfrihet når de skal stille rekkefølgebestemmelser i utbyggingsavtalene. De begrensninger kommunen må forholde seg til er nødvendighetskravet, saklig sammenheng, forholdsmessighet og rimelighet. Rettspraksis viser at det foreligger en sammenheng mellom rekkefølgebestemmelser etter § 12-7 nr. 10 og § 17-3 tredje ledd. Kommunen kan ikke stille krav basert på ønsker og fiskale hensyn. Kravet må være et behov som utløses eller forsterkes av utbyggingen, jf. HR-2021-953-A.

Dokumentstudie av utbyggingsavtalene viser imidlertid at kommunen stiller høye krav, men det ser ut til at de lovmessige kravene følges. I de fleste utbyggingsavtalene som er undersøkt krever kommunen at utbygger betaler kontantbidrag for opparbeidelse av rekkefølgekrav utenfor planområdet. I tillegg kreves det også i de fleste avtalene at utbygger får rekkefølgekrav om realytelse innenfor planområdet. Kravet kommunen stiller i Tullinkvartalet ser ut til å ligge i grenseland, basert på dagens lovgivning og rettspraksis. Det er samtidig vanskelig å konstatere at de lovmessige kravene ikke er fulgt, fordi det ikke er mulig å prøve forholdsmessigheten fult ut. Stort sett viser utbyggingsavtalene at rekkefølgebestemmelser kommunen stiller, lett kan oppfylle kravet til nødvendighet, saklig sammenheng, forholdsmessighet og rimelighet etter pbl. § 17-3 tredje ledd.

Selv om rettspraksis fra Høyesterett viser at kommunen stiller rekkefølgekrav utenfor lovens grenser, viser imidlertid dokumentstudiet at det ikke er vanlig praksis for kommunen å stille krav utenfor de begrensninger pbl. § 17-3 tredje ledd setter. Dokumentstudiet viser at kommunen gjør en vurdering av nødvendighet, saklig sammenheng, forholdsmessighet og rimelighet etter § 17-3 tredje ledd før de stiller krav til utbygger. At kravene ser ut til å forholde seg til de begrensninger plan- og bygningsloven gir i kapittel 17, indikerer at kommunen forstår at disse vilkårene må være til stede før de kan pålegge utbygger krav.

Kapittel 6: Konklusjon

Den juridiske gjennomgangen som her er foretatt, viser at plan- og bygningslovens kapittel 17 gir kommunen begrensninger når de stiller krav i utbyggingsavtaler. Dagens rettspraksis viser at rekkefølgebestemmelser etter pbl. § 12-7 nr. 10, ikke lenger kan tolkes vidt. Heller ikke stilles med utgangspunkt i de generelle behov reguleringsplanen utløser, fordi den tolkes sammenfallende med pbl. § 17-3 tredje ledd som setter ytterligere begrensninger.

HR-2021-953-A (Mortensrud) viser at lovgiver ikke har klare nok føringer, for hvilke grenser som gjelder for kommunen når rekkefølgekrav stilles i utbyggingsavtaler. Jeg mener også det er problematisk at det er et så stort spenn mellom hva de ulike instansene velger å prøve.

Dette gjelder for begge sakene. LB-2019-135154 (Tullinkvartalet) er anket videre til Høyesterett, og det vil være interessant om utfallet i Mortensrud-saken, teller her. Med en så sterk dissens er det ikke sikkert at denne dommen vil følges, det kan hende den blir et enkelttilfelle.

Dokumentstudiet gjort av utbyggingsavtalene, viser at kommunen i stor grad følger de lovmessige kravene i utbyggingsavtaler etter pbl. § 17-3 tredje ledd. Jeg konkluderer her med at det ikke er vanlig praksis å stille krav som peker mot myndighetsoverskridelse, og at kommunen er klar over at lovens rammer må følges når de vurderer hvilke krav som skal stilles til utbygger.

Utviklingen videre:

Etter min mening ville reell løsning på saken vært å formalisere en mer rettferdig fordeling av krav hver enkelt utbygger pålegges når områdets reguleringsplan omfatter flere utbyggere.

Samtidig er dette en stor utfordring når hver enkelt utbygging skjer på forskjellige tidspunkt. I likhet med kritikken som fremmes av Holth og Hauge (2021) mener jeg at lovgiver bør være tydeligere. Det vil være hensiktsmessig for begge parter at Stortinget utviser større tydelighet og føringer på tolkning av bestemmelsene, og hva som er kommunens frie skjønn etter bestemmelsene. I 2019 kom forslag om ny forvaltningslov, her drøftes det om myndighetsmisbrukslæren skal lovfestes (NOU 2019: 5 s. 547). Dette kan muligens gi tydeligere føringer for kommunens skjønn.

Kapittel 7: Refleksjon/ettertanke

Det har vært vanskelig å vurdere om utbyggingsavtalen faktisk oppfyller de lovmessige kravene fullt ut. Ved å basere hele oppgaven på et dokumentstudium, har det også vært en utfordring å se hvordan forholdsmessigheten er målt. Dersom jeg hadde begynt på denne oppgaven på nytt, ville det nok vært en fordel om jeg hadde tatt kontakt med Oslo kommune. Jeg ville da forhørt med om hvordan de vurderer hvorvidt forholdsmessigheten er til stede når de stiller krav. En styrke med oppgaven er at den baserer seg på faktiske forhold, og viser at kommunen i stor grad forholder til og følger begrensninger loven setter.

Litteraturliste

Aarsæther, N. mfl. (2018) *Plan og samfunn. System praksis, teori*. 1. utgave, 1. opplag. Cappelen Damm AS, Oslo.

Asdal, K. og Reinertsen, H. (2020) *Hvordan gjøre dokumentanalyse, en praksisorientert metode*. 1. utgave, 2. opplag. Cappelen Damm AS, Oslo.

Eckhoff, T. og Smith, E. (2018) *Forvaltningsrett*. 11. utgave. Universitetsforlaget, Oslo.

FN (2021) *Industri, innovasjon og infrastruktur*. Tilgjengelig fra: <https://www.fn.no/om-fn/fns-baerekraftsmaal/industri-innovasjon-og-infrastruktur> [Hentet: 30. april 2021]

Graver, H.P. (2018) *Alminnelig forvaltningsrett*. 4. utgave. Universitetsforlaget, Oslo.

Holsen, T (2021) *Forhandlinger ved private forslag i reguleringsplaner*, I: Elvestad, H.E., Sky, P.K., Taubøll, S. (red.) *Eiendom og Juss*. Vol 1. Universitetsforlaget, Oslo.

Holth, F. og Hauge, M.L. (2021) *Høyesterett visker ut skillet mellom juss og politikk i plansaker*. Tilgjengelig fra: <https://rett24.no/articles/hoyesterett-visker-ut-skillet-mellom-juss-og-politikk-i-plansaker> [Hentet 18.05.2021]

Ness, S. og Øyasæter, A.S. (2018) *Eiendomsutvikling. Fra planlegging til ferdigstillelse*. Universitetsforlaget, Oslo.

Oslo kommune. (2015) *Juridisk arealdel. Kommuneplan 2015 - Oslo mot 2030*. tilgjengelig fra: <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/1374702-1599727170/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Politikk/KoKommKoKom/Tidligere%20kommuneplandokumenter/Kommuneplan%202015%2C%20del%20%3A%20Juridisk%20arealdel.pdf> [lest 23. april 2021]

Oslo kommune. (2018) *Kommuneplanens samfunnsdel 2018 - Vår by, vår fremtid*.

Tilgjengelig fra:

<https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13324093-1572596131/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Politikk/KoKomm>

[unepl/Vedtatt%20kommuneplan%202018/Kommuneplan%20Oslo%20-%20Utskriftvennlig.pdf](https://www.oslo.kommune.no/etater-foretak-og-ombud/eiendoms-og-byfornyelsesetaten/utbyggingsavtaler#gref) [Lest 23. april 2021]

Oslo kommune. (u.d) *Utbyggingsavtaler*. Tilgjengelig fra:

<https://www.oslo.kommune.no/etater-foretak-og-ombud/eiendoms-og-byfornyelsesetaten/utbyggingsavtaler#gref> [Lest 23. april 2021]

Oslo kommune. (u.d) *Hovinbyen*. Tilgjengelig fra:

<https://www.oslo.kommune.no/slik-bygger-vi-oslo/hovinbyen/#gref> [Lest 15.april 2021]

Pedersen, O.J. mfl. (2018) *Plan- og bygningsrett, del 2: Byggesaksbehandling, håndhevelse og sanksjoner*. 3. utg. Universitetsforlaget, Oslo.

Pedersen, O.J. mfl. (2018) *Plan- og bygningsrett, del 1: Planlegging og ekspropriasjon*. 3. utgave. Universitetsforlaget, Oslo.

Regjeringen. (2006) *Veileder utbyggingsavtaler*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Tilgjengelig fra:

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/boby/utbyggingsavtaler/281000-veileder_utbyggingsavtaler_bm2.pdf?id=2177004 [Lest: 01.02.2021]

Regjeringen. (2013) § 17-3 *Spørsmål om grensene for bruk av utbyggingsavtaler*.

Tolkningsuttalelse. Ref. 12/539-2. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/sporsmal-om-grensene-for-bruk-av-utbyggi/id733670/> [25.04.2021]

Regjeringen. (2014) §§ 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)*.

Tolkningsuttalelse. Ref: 14/912. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-11-9-nr-4-Lovligheten-av-bruk-av-utbyggingsavtaler---Rekkefolgekrav-i-kommuneplan-og-plan--og-bygningsloven/id765498/> [Hentet 01.05.2021]

Regjeringen. (2018) *Reguleringsplanveileder*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Tilgjengelig fra:

https://www.regjeringen.no/contentassets/b1752a6a42f84a88a9595a4061956b43/no/pdfs/reguleringsplanveileder_sept_2018.pdf [Lest 20.04.2021]

Reusch, M. (2014). *Adgangen til å stille vilkår ved tillatelser etter plan- og bygningsloven*.

Lov og rett 01/2014 (Volum 53) s. 14-32.

DOI: <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3061-2014-01-03> [Lest 14.04.2021]

Sivilombudsmannen (2015) *Bestemmelse i kommunedelplan om bruk av utbyggingsavtaler ved gjennomføring av tiltak*: (2015/1194). Tilgjengelig fra:

<https://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser/bestemmelse-i-kommunedelplan-om-bruk-av-utbyggingsavtaler-ved-gjennomforing-av-tiltak/> [Lest: 10.02.2021]

Statistisk sentralbyrå (2021) *Oslo kommune*. Tilgjengelig fra:

<https://www.ssb.no/kommunefakta/oslo> [Hentet: 10. april 2021]

Tharaldrud, K.E. (2018) *Oversikt over rettskildene*. Cappelen Damm AS, Oslo.

Tuseth, B. og Winge, N.K. (2018) *Masteroppgaven i juss*. 2. utgave. Universitetsforlaget.

Østenå, H.B. og Frøstrup, A.C. (2017) *Om utbyggingsavtaler og forbudet mot å ta med sosial infrastruktur*. Masteroppgave. Ås: Norges- miljø og biovitenskapelige universitet.

DOI: <http://hdl.handle.net/11250/2451611> [Hentet: 15.04.2021]

Lovforarbeider

Ot.prp. Nr. 22 (2005-2005) *Lov om endringer i plan- og bygningsloven (utbyggingsavtaler)*.

Regionaldepartementet.

Ot.prp. Nr. 32 (2007.2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (Plandelen)*. Regionaldepartementet.

NOU 2003: 24 *Mer effektiv bygningslovgivning I*

NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov*

Rettspraksis

HR-2021-953-A

Rt. 2011 s. 111

Rt. 2003 s. 764

LB-2019-135154

LB-2019-124354

RG-2008-1526

TOSLO-2018-132587

TOSLO-2018-104016

Lover

Lov av 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven).

Lov av 31. mai 1918 Lov om avslutning av avtaler om fullmakt og om ugyldige viljeserklæringer (Avtaleloven).

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

Lov av 27. juni 2008 nr. 71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (Plan- og bygningsloven).

Forskrifter

Forskrift om forbud mot vilkår om sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler av 20. april 2006

Forskrift om byggesak (byggesaksforskriften) av 10. mars 2010 (SAK10)

Tabelliste

Tabell 1: Plansystemet og vedtak som treffes på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå.....s. 13

Tabell 2: Oversikt over utbyggingsavtalene og hva de bygger på.....s. 51

Figurliste

Figur 1: Forenklet oversikt over planlegging på kommunalt nivå (Hentet fra Aarsæther mfl., 2018, s. 46)..... 15

Figur 2: oversikt over planprosessen i private planforslag (hentet fra regjeringen.no). 22

Figur 3: Rosa planområdet. Gul linje: trikketiltaket. røde linje: sykkeltiltaket (Kart hentet fra Norgeskart.no).....	43
Figur 4: Planområdet markert i rosa angitt med nr. 179/104/0, kalt Bispelua. Rød linje: Tursti E11. (Hentet fra LB-2019-124354).....	46
Figur 5: Kontantbidragstiltaket. Rød linje: fortau og fotgjengerovergang i Ensjøveien (Hentet fra vedlegg 7 i utbyggingsavtalen).	53
Figur 6: Realytelsene. Blått: fortau 1 og 2. Grønt: Malerhaugen park. (vedlegg 6 i utbyggingsavtalen).	54
Figur 7: Viser tiltak som skal opparbeides innenfor og utenfor planområdet (hentet fra vedlegg 4 i utbyggingsavtalen).....	55
Figur 8: Kart over eiendommen Gnr/bnr. 209/256 (Hentet fra kommunekart i Oslo kommune).	56
Figur 9:Kart over eiendommen og rekkefølgebestemmelsen. Rød linje: sykkelløsning (Kart hentet fra Norgeskart.no).....	57
Figur 10: Kart over eiendommen Gnr/bnr. 209/160 (Hentet fra kommunekart i Oslo kommune).....	58
Figur 11: Kart over Eiendommen og rekkefølgebestemmelsen. Rød linje: sykkelløsning (Kart hentet fra norgeskart.no).....	59
Figur 12: Oversikt over planområdet og rekkefølgebestemmelser utenfor planområdet. Grønn: turvei «Grønn åre». Rød: Brobekkveien. (Kart hentet fra norgeskart.no).	60
Figur 13: (Realytelsen). Mørk blå: eiendommen. Rosa: Fortau. Grønn: fortau og grøntareal. Lys blå: Midtveien (Kart hentet fra norgeskart.no).....	61
Figur 14: Gul: eiendommen. Rød: areal, gangareal og fortau (realytelsen). Grønn: Oppgraderinger av skøyen stasjon og Frognerelvallmenningen (kontantbidraget). (Kart hentet fra Norgeskart.no).	62
Figur 15: Grønn: Eiendommen. Kontantbidraget i rosa: Gangforbindelse. Realytelsen i lilla: Parkanlegg (Kart hentet fra Norgeskart.no).	64
Figur 16: Sort: Eiendommen. Rødt: offentlig samferdselsanlegg og park innenfor planområdet. Gul: gangareal G3 over bakkenivå (Realytelsen), Grønn: Vaterlandsparken (kontantbidragstiltaket). (Kart hentet fra norgeskart.no).....	66
Figur 17: Grå: eiendommen. Rosa: Ensjøveien (Realytelse og kontantbidrag). Lilla: Gangbro (Kontantbidrag). (Kart hentet fra Norgeskart.no).	67
Figur 18: Eiendommen markert Gnr. 209 bnr. 165 (Hentet fra kommunekart i Oslo kommune).....	68
Figur 19: Kart over eiendommen og rekkefølgebestemmelsen. Rød linje: Sykkelløsning (Kart hentet fra norgeskart.no).....	69
Figur 20: Distansen mellom Stortingsgata og planområdet ligger på ca. 400 meter. Fra Henrik Ibsens gate til planområdet er distansen til Henrik Ibsens gate ca. 1,2 km (kart hentet fra Norgeskart.no).....	77

Vedlegg

Utbyggingsavtale for gjennomføring av reguleringsplan for Strømmensveien 106 - byrådssak 192 av 29.10.2020

Saksgang: 2

Saksnr.: 320/2020

Møte: 18.11.2020 kl. 15.00

Publisert: 11.11.2020

Tilgjengelig fra:

<https://einnsyn.no/moeteregistrering?id=http%3A%2F%2Fdata.einnsyn.no%2F6b36df0d-753d-4766-8d21-66ac529b0c99> [hentet 10.01.2021]

Skøyen - Utbyggingsavtale for gjennomføring av reguleringsplan for Drammensveien 126 - Byrådssak 123 av 25.06.2020

Saksgang: 2

Saksnr.: 240/2020

Møte: 02.09.2020 kl. 15:00

Publisert: 26.08.2020

Tilgjengelig fra:

<https://einnsyn.no/moeteregistrering?id=http%3A%2F%2Fdata.einnsyn.no%2Ff951a613-f7ce-4447-8fe5-57ee4a11d26a> [Hentet: 10.01.2021]

Vollebekk - Utbyggingsavtale for gjennomføring av reguleringsplan for Vollebekkveien 2 - Byrådssak 134 av 20.08.2020

Saken er behandlet i følgende møte: Bystyret

Saksgang: 2

Saksnr.: 268/2020

Møte: 23.09.2020 kl. 13:00

Publisert: 16.09.2020

Tilgjengelig fra:

<https://einnsyn.no/moeteregistrering?id=http%3A%2F%2Fdata.einnsyn.no%2Fd4866f72-2957-451d-94a6-2e95880c0bcc> [Hentet: 10.01.2021]

Ensjø - Utbyggingsavtale for gjennomføring av reguleringsplan for Ensjøveien 4 - Byrådssak 163 av 17.09.2020

Saken er behandlet i følgende møte: Bystyret

Saksgang: 2

Saksnr.: 290/2020

Møte: 21.10.2020 kl. 15:00

Publisert: 14.10.2020

Tilgjengelig fra:

<https://einnsyn.no/moeteregistrering?id=http%3A%2F%2Fdata.einnsyn.no%2F89d35915-07d9-41e8-a889-04aabf497964> [Hentet: 10.01.2021]

Bygdøy - Utbyggingsavtale for gjennomføring av reguleringsplan for Hus Aveny 35/Vikingtidsmuseet - Byrådssak 129 av 13.08.2020

Saken er behandlet i følgende møte: Bystyret

Saksgang: 2

Saksnr.: 264/2020

Møte: 23.09.2020 kl. 13:00

Publisert: 16.09.2020

Tilgjengelig fra:

<https://einnsyn.no/moeteregistrering?id=http%3A%2F%2Fdata.einnsyn.no%2F944d3dd8-e659-4b6f-991e-536cca8747b0> [hentet: 10.01.2021]

Utbyggingsavtale for gjennomføring av reguleringsplan for Universitetsgata 7-9 m.fl., felt 2 - Indre by - byrådssak 146 av 27.08.2020

Saken er behandlet i følgende møte: Bystyret

Saksgang: 2

Saksnr.: 270/2020

Møte: 23.09.2020 kl. 13:00

Publisert: 16.09.2020

Tilgjengelig fra:

<https://einnsyn.no/moeteregistrering?id=http%3A%2F%2Fdata.einnsyn.no%2Fdffe1e22-56ac-4a0a-9942-33f0164aa686> [Hentet: 10.01.2021]

Indre by - Utbyggingsavtale for gjennomføring av reguleringsplan for Universitetsgata 7-9 m.fl. (Tullinkvartalet) Felt 4a - Byrådssak 147 av 27.08.2020

Saken er behandlet i følgende møte: Bystyret

Saksgang: 2

Saksnr.: 271/2020

Møte: 23.09.2020 kl. 13:00

Publisert: 16.09.2020

Tilgjengelig fra:

<https://einnsyn.no/moeteregistrering?id=http%3A%2F%2Fdata.einnsyn.no%2F0101ae80-8529-4d28-8ba1-d9d18868b36e> [Hentet: 10.01.2021]

Indre by - Utbyggingsavtale for gjennomføring av reguleringsplan for Universitetsgata 7-9 m.fl. (Tullinkvartalet) - felt 11 - Byrådssak 148 av 27.08.2020

Saken er behandlet i følgende møte: Bystyret

Saksgang: 2

Saksnr.: 271/2020

Møte: 23.09.2020 kl. 13:00

Publisert: 16.09.2020

Tilgjengelig fra:

<https://einnsyn.no/moeteregistrering?id=http%3A%2F%2Fdata.einnsyn.no%2F92516a7e-b33a-4856-b9b8-76c64965eb1f> [Hentet: 10.01.2021]

Ensjø - Utbyggingsavtale for gjennomføring av reguleringsplan for Ensjøveien 34 - Byrådssak 358 av 19.12.2019

Saksgang: 4

Saksnr.: 21/2020

Møte: 29.01.2020 kl. 15:00

Publisert: 23.01.2020

Tilgjengelig fra:

<https://einnsyn.no/moeteregistrering?id=http%3A%2F%2Fdata.einnsyn.no%2Fab6718d9-7ed0-4a83-b118-f1a94c39707b> [Hentet: 10.01.2020]

Indre by - Utbyggingsavtale for gjennomføring av Reguleringsplan for Sonja Henies plass 3 mfl. (Oslo Plaza) - Byrådssak 326 av 21.11.2019

Saksgang: 5

Saksnr.: 19/2020

Møte 29.01.2020 kl. 15:00

Publisert: 23.01.2020

Tilgjengelig fra:

<https://einnsyn.no/moeteregistrering?id=http%3A%2F%2Fdata.einnsyn.no%2F6633d1bb-74ff-4108-8d82-57c8560986b7> [Hentet: 10.01.2021]



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

Postboks 5003
NO-1432 Ås
Norway