



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Masteroppgave 2021 30 stp
Fakultet for landskap og samfunn

Utbyggingsavtaler etter plan- og bygningsloven kapittel 17 med fokus på nødvendighetsvurderingen etter § 17-3 tredje ledd.

Torstein Bruvik og Stefan Stensrud
Master i eiendomsutvikling

Forord

Med denne masteroppgaven runder vi av vår masterutdanning i eiendomsutvikling ved Norges miljø- og biovitenskapelig universitet. Studiet som helhet og denne oppgaven har gitt oss verdifull kunnskap som vi vil dra nytte av i vår videre karriere i eiendomsbransjen.

Oppgaven har blitt til ved siden av fulltidsjobber, familieliv og koronapandemi. Det har vært langt fra optimale arbeidsforhold, men vi er allikevel stolte over å presentere dette produktet, og håper leseren sitter igjen med økt innsikt og kunnskap om temaet.

Takk til veileder Lars Baklund for tilgjengelighet og gode innspill underveis i prosessen. Takk også til de rundt oss for tålmodighet og fleksibilitet i dette halvåret.

Oslo, 9. mai 2021

Torstein Bruvik & Stefan Stensrud

Sammendrag

Oppgaven er bestående av ti kapitler. Oppgavens teoridel omfatter kapittel to til seks som overordnet tar for seg hvilke rettslige skranker som gjelder for bruken av utbyggingsavtaler. Teoridelen er skrevet med utgangspunkt i rettsdogmatisk metode, der lovtekst, forarbeider, rettsavgjørelser og litteratur legges til grunn for tolkningen.

Oppgavens hovedfokus er nødvendighetskriteriet som følger av plan- og bygningsloven § 17-3 tredje ledd, og vil bli redegjort for i kapittel tre. Bestemmelsen er nært knyttet til plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 10 som regulerer forvaltningens adgang til å vedta rekkefølgekrav i reguleringsplan. Dette vil bli redegjort for i kapittel fire.

I kapittel fem vil to sentrale dommer bli gjennomgått; Selvaag-saken og Entra-saken. Sakene har vært gjennom både tingretten og lagmannsretten, og begge er anket til Høyesterett. Dommene tar for seg hvilke sammenheng det må være mellom rekkefølgekrav og en utbygging, og både tingrettens og lagmannsrettens vurderinger vil bli redegjort for. Sammen med den øvrige teorien vil dommene danne utgangspunktet for kapittel seks hvor vi sammenstiller de viktigste vurderingstemaene som knytter seg til nødvendighetskriteriet etter plan- og bygningsloven § 17-3 tredje ledd.

I kapittel syv vil vi benytte vurderingstemaene vi har kommet frem til i teoridelen på et utvalg bestemmelser om kontantbidrag i utbyggingsavtaler som er inngått i Oslo i 2020. Avslutningsvis følger våre egne refleksjoner, samt et etterord som tar for seg Høyesterett sin behandling av Selvaag-saken som ble avsagt 5. mai 2021.

Vi har gjennom dette arbeidet sett at vurderingstemaene vi har kommet frem til er et fungerende verktøy for å vurdere lovligheten av kontantbidrag i utbyggingsavtaler.

Oppgaven vil derfor gi leser en økt forståelse av de begrensninger og muligheter som ligger i plan- og bygningsloven § 17-3 tredje ledd, og således være bedre rustet til å vurdere forslag og å inngå utbyggingsavtaler, enten som utbygger eller som del av offentlig forvaltning.

Summary

This thesis consists of ten chapters. The theoretical part of the thesis includes chapters two through six, and deals with legal restrictions applicable to the use of development agreements. The theoretical part is written on the basis of dogmatic legal methodology, where statutory text, preparatory work, court decisions, and secondary literature are used as bases for interpretation.

The main focus of the thesis is the necessity criterion that follows from the Planning and Building Act § 17-3 third paragraph and is explained in chapter three. The provision is closely linked to the Planning and Building Act § 12-7 no. 10, which regulates the public administration's right to adopt sequence requirements in zone planning. This is explained in chapter four.

In chapter five, two key judgments are reviewed; The Selvaag case and the Entra case. The cases have been tried at district court and the court of appeal, and both were appealed to the Supreme Court. The judgments address the necessary connection between sequence requirements and property development, and both the district court's and the court of appeal's assessments are accounted for. Together with the rest of the theory, the judgments form the basis for chapter six, where the most important assessment topics that relate to the necessity criterion pursuant to the Planning and Building Act § 17-3 third paragraph are compiled.

In chapter seven, the topics from the theoretical section are used to discuss a selection of provisions on cash contributions in Oslo development agreements in 2020. Finally, our own reflections follow, as well as an afterword that addresses the Supreme Court's treatment of the Selvaag case, handed down on 5 May 2021.

Through our research, we have seen that the assessment framework provides a working tool for determining the legality of cash contributions in property development agreements. The thesis will give the reader an increased understanding of the limitations and possibilities contained in the Planning and Building Act § 17-3 third paragraph, and therefore be better equipped to consider proposals and to enter into development agreements, either as a developer or as part of public administration.

Innhold

1 Tema og aktualitet	8
1.1 Problemstilling	9
1.2 Avgrensing teoridel	9
1.2.1 Avgrensing dokumentstudie	9
1.2.2 Materiale	10
1.3 Metode	11
1.4 Rettskilder	11
2 Plan- og bygningsloven	13
2.1 Lovens oppbygging	13
2.2 Planhierarkiet	14
2.3 Arealplaner	15
2.3.1 Kommuneplan	15
2.3.2 Reguleringsplan	16
2.3.4 Andre planer, VPOR	18
3 Lovregulert bruk av utbyggingsavtaler	19
3.1 Praksis før lovendring	19
3.2 § 17-1 Definisjon	20
3.3 § 17-2 Forutsetning for bruk av utbyggingsavtaler	21
3.4 § 17-3 Avtalens innhold	22
3.4.1 § 17-3 Første ledd – Avtalens innhold	23
3.4.2 § 17-3 Andre ledd – Avtalens innhold	23
3.4.3 § 17-3 Tredje ledd – Avtalens innhold	24
3.5 Nødvendighetsvurderingen for gjennomføring av planvedtak	25
3.6 Forholdsmessighetsvurderingen	26
3.6.1 Utbyggingens art og omfang	26
3.6.2 Kommunens bidrag	28
3.7 § 17-3 Fjerde ledd – Forskuttering	29
3.8 Forbud mot sosial infrastruktur	29
3.9 Avtalefrihet i utbyggingsavtaler	30
3.10 Oppsummering utbyggingsavtaler	32
4 Forholdet til rekkefølgebestemmelser	33
4.1 Rekkefølgebestemmelser	33
4.1.1 Nødvendighetskravet for rekkefølgebestemmelser	34
4.1.2 Tilstrekkelig etablert	36

4.1.3 Oppsummering rekkefølgebestemmelser	36
4.2 Rekkefølgekrav og forvaltningen	37
4.2.1 Forvaltningen	37
4.2.2 Forvaltningsorganenes handlefrihet – Skjønn	38
4.2.3 Myndighetsmisbrukslæren	38
4.2.4 Oppsummering forvaltningsrettslige prinsipper	40
5 Rettsavgjørelser	41
5.1 Selvaag-saken 18-104016TVI-OTIR/08 og 19-124354ASD-BORG/02	41
5.1.1 Sakens bakgrunn	41
5.1.2 Tingrettens vurdering	42
5.1.3 Lagmannsrettens vurdering	43
5.1.4 Dommens betydning	44
5.2 Entra-saken 18-132587TVI-OTIR/07 og 19-135154ASD-BORG/02	45
5.2.1 Sakens bakgrunn	45
5.2.2 Tingrettens vurdering	45
5.2.3 Lagmannsrettens vurdering	47
5.2.4 Dommens betydning	48
6 Vurderingstemaer	49
6.1 § 17-3 tredje ledd vs. 12-7 nr. 10	49
6.2 Saklig sammenheng	51
6.3 Belastningsargumentet og tapsargumentet	52
6.4 Direkte foranledning og sumvirkninger	52
7 Dokumentstudie	54
7.1 Utbyggingsavtale 1 - Ensjøveien 4	54
7.1.1 Bakgrunn for reguleringen og begrunnelse for rekkefølgekrav	55
7.1.2 Belastningsargumentet og tapsargumentet	56
7.1.3 Direkte foranledning og sumvirkninger	56
7.1.4 Saklig sammenheng	57
7.2 Utbyggingsavtale 2 - Vollebekkveien 2	58
7.2.1 Bakgrunn for reguleringen og begrunnelse for rekkefølgekrav	59
7.2.2 Belastningsargumentet og tapsargumentet	60
7.2.3 Direkte foranledning og sumvirkninger	60
7.2.4 Saklig sammenheng	60
7.3 Utbyggingsavtale 3 - Sonja Henies Plass 3	62
7.3.1 Bakgrunn for reguleringen og begrunnelse for rekkefølgekrav	63

7.3.2 Belastningsargumentet og tapsargumentet	63
7.3.3 Direkte foranledning og sumvirkninger	64
7.3.4 Saklig sammenheng	64
7.4 Utbyggingsavtale 4 - Strømsveien 106	66
7.4.1 Bakgrunn for reguleringen og begrunnelse for rekkefølgekrav	67
7.4.2 Belastningsargumentet og tapsargumentet	67
7.4.3 Direkte foranledning og sumvirkninger	68
7.4.4 Saklig sammenheng	68
7.5 Utbyggingsavtale 5 - Ensjøveien 34	69
7.5.1 Bakgrunn for reguleringen og begrunnelse for rekkefølgekrav	70
7.5.2 Belastningsargumentet og tapsargumentet	70
7.5.3 Direkte foranledning og sumvirkninger	70
7.5.4 Saklig sammenheng	71
7.6 Utbyggingsavtale 6 – Drammensveien 126	72
7.6.1 Bakgrunn for reguleringen og begrunnelse for rekkefølgekrav	73
7.6.2 Belastningsargumentet og tapsargumentet	73
7.6.3 Direkte foranledning og sumvirkninger	74
7.6.4 Saklig sammenheng	74
7.7 Oppsummering dokumentstudie	75
8 Avslutning	76
9 Etterord	77
9.1 HR-2021-953-A	77
9.2 Dommen vs oppgaven	79
10 Litteraturliste	81

1 Tema og aktualitet

En utbyggingsavtale er en avtale mellom kommune og utbygger om gjennomføring av en konkret plan. Avtalebruken er regulert i kapittel 17 i lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven). Bakgrunnen for lovreguleringen var et ønske om å klargjøre grensen mellom akseptable og uakseptable avtalevilkår.

Tema for denne oppgaven blir å undersøke hvilke rettslige skranker som gjelder for bruken av utbyggingsavtaler. Temaet er omstridt og fremstår som uavklart da det er splid mellom bransjen og kommunen, og innad i domstolene om hvordan bestemmelsen skal tolkes og anvendes. To nylig avsagte dommer fra lagmannsretten vil stå sentralt i denne undersøkelsen, og lede oppgaven inn i det som virker å være kjernen i uenighetene; nødvendighetsvurderingen etter plan- og bygningsloven § 17-3 tredje ledd. Bestemmelsen er nært knyttet til kommunens adgang til å stille rekkefølgekrav etter plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 10, som også vil bli gjennomgått i oppgaven.

Felles for de to dommene er uenigheter knyttet til hvor nær sammenheng det må være mellom tiltaket kommunen krever bidrag til og selve utbyggingen. I tingretten fikk utbygger medhold i begge sakene. I ankesakene gjorde lagmannsretten helomvending og ga kommunen medhold.

Oppgaven søker å nyansere nødvendighetsvurderingen og etablere et sett med vurderingstemaer som kan benyttes ved vurderingen av utbyggingsavtaler og avtalevilkår. Da både lovteksten og lovforarbeidene tidvis gir begrenset veiledning i den konkrete nødvendighetsvurderingen, vil de momenter som fremkommer av rettspraksis stå sentralt.

1.1 Problemstilling

Opgavens hovedproblemstilling blir å finne ut hva som ligger i nødvendighetsvurderingen etter plan- og bygningsloven § 17-3 tredje ledd. Deretter vil disse vurderingstemaene benyttes til å undersøke om et utvalg utbyggingsavtaler samstemmer med disse, og videre om tiltak som følger av avtalene er nødvendige.

Problemstillinger:

-Hvilke vurderingstemaer ligger til nødvendighetsvurderingen etter plan- og bygningsloven § 17-3 tredje ledd?

-Samsvarer tiltak i et utvalg utbyggingsavtaler med disse vurderingstemaene?

1.2 Avgrensing teoridel

Hensikten med denne delen av oppgaven er å kartlegge rettstilstanden rundt bruken av utbyggingsavtaler etter kapittel 17 i plan- og bygningsloven. Spesielt er det plan- og bygningsloven § 17-3 tredje ledd som fastsetter hvilke tiltak det er anledning for å innta i en utbyggingsavtale. Bestemmelsen er nært knyttet til plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 10 som regulerer forvaltningens adgang til å gi bestemmelser i reguleringsplan om at utbyggingen skal skje i en særskilt rekkefølge. Teoridelen hovedfokus vil derfor være disse to bestemmelsene. Videre er forvaltningen bundet av forvaltningsrettens regler, noe som gjør seg gjeldende ved domstolskontrollen av bestemmelsene. Dette vil også bli gjennomgått i teoridelen.

1.2.1 Avgrensing dokumentstudie

Med tanke på denne oppgavens omfang har vi avgrenset oss i tid og sted. De gjennomgåtte avtalene er inngått i Oslo i 2020, og Oslo kommune er således part i alle avtalene. Vi har også avgrenset oss til å kun se på avtale om kontantbidrag. Dette har vært hensiktsmessig da kontantbidragene gjerne knytter seg til tiltak som skal være sikret opparbeidet. Realytelser vil i større grad være knyttet til tiltak i og langs et planområde, mens kontantbidragene i større grad gjelder infrastruktur i nærområdet. Denne avgrensingen har resultert i ni avtaler. Videre er tre av de ni avtalene knyttet til Entra sin utbygging av det juridiske fakultetet i

Oslo. Dette innebærer at utbyggingen og tiltakene som fremkommer av disse avtalene er de samme som i Entra-saken som nylig har vært til behandling i tingretten og i lagmannsretten. Vi har derfor ansett det som lite hensiktsmessig å gå gjennom disse avtalene.

Videre har vi sett det fornuftig å gjøre en juridisk avgrensning da en sammenligning av avtalene opp mot hele lovverket både ville vært for omfattende og gjort dokumentstudien mindre interessant. Noen av vurderingene ville ikke latt seg gjennomføre, for eksempel forholdsmessigheten etter plan- og bygningsloven § 17-3 tredje ledd, da det finnes for få objektive kriterier og det ville vært vanskelig å skaffe et tilstrekkelig faktagrunnlag. Andre vurderinger, for eksempel forutsigbarhetsvedtaket etter plan- og bygningsloven § 17-2, har vi ansett som mindre interessante å se på.

På bakgrunn av dette har vi funnet det hensiktsmessig å avgrense oss til den konkrete nødvendighetsvurderingen etter plan- og bygningsloven § 17-3 tredje ledd. Disse vurderingene representerer på mange måter essensen av det som virker å være utfordringene ved bruk av utbyggingsavtaler, og det er i hovedsak disse temaene som har vært oppe til vurdering i tingretten og lagmannsretten gjennom Entra-saken og Selvaag-saken. Følgende vil derfor være grunnlaget for dokumentstudien:

- Plan og bygningsloven § 17-3 tredje ledd
Avtalen kan også gå ut på at grunneier eller utbygger skal besørge eller helt eller delvis bekoste tiltak som er "nødvendig for gjennomføringen av planvedtak".

1.2.2 Materiale

De inngåtte utbyggingsavtalene danner utgangspunktet for dokumentstudien. Etter plan- og bygningsloven § 17-4 tredje ledd skal alle inngåtte utbyggingsavtaler kunngjøres, og disse er hentet fra Oslo kommune sine nettsider. De konkrete tiltakene fremkommer av utbyggingsavtalene, men disse sier ellers lite om de vurderingene som ligger til grunn for vilkårene. Hver enkelt utbyggingsavtale med tilhørende reguleringsplan og saksgang er offentliggjort gjennom kommunens saksinnsyn på internett. De viktigste støttedokumentene i dokumentstudien har vært VPOR, planprogram, plankart, planinitiativ, vedtatt detaljregulering, uttalelser og møterefater.

1.3 Metode

Oppgavens teoridel er skrevet med utgangspunkt i rettsdogmatisk metode. Rettsdogmatikk handler om å finne frem til gjeldende rett ved å tolke lovtekst, lovforarbeider, rettspraksis, litteratur og andre rettskilder. Metoden innebærer at juridiske resonnementer må bygge på gyldige rettskilder.

Oppgavens teoridel vil gå over i en dokumentstudie der vi ser på et utvalg utbyggingsavtaler og veier disse opp mot de vurderingstemaene vi har kommet frem til i teoridelen. Denne delen vil således også bære preg av juridisk metode der problemstilling og vurderingstemaer allerede er fastsatt i teoridelen. I denne delen vil faktum presenteres og en vurdering av de konkrete sakene foretas opp mot de vurderingstemaene vi har kommet frem til i teorien.

1.4 Rettskilder

Rettskilder benyttes for å resonnere og konkludere i juridiske problemstillinger. Vi har tatt utgangspunkt i Torstein Eckhoff sin oppstilling av rettskildene som de fremkommer av Karen Eg Taraldsrud sin bok "Oversikt over rettskildene"¹. I oppgaven vil vi benytte lovtekst, lovforarbeider, rettspraksis og litteratur. De tre førstnevnte kildene vil bli tillagt størst vekt, da oppgaven i stor grad bygger på to nylig avsagte dommer innenfor tematikken av oppgaven. Vi vil også ha fokus på bestemmelsenes forarbeider da disse normalt sett blir tillagt stor vekt når det nærmere innholdet i rettsreglene skal fastsettes. Videre vil rundskriv og veiledere utarbeidet av departementet i noen grad bli benyttet for å besvare problemstillingen. Disse er ikke bindende rettskilder og må leses nettopp som det de kaller seg; veiledere.

Selv om oppgavens tema har vært gjenstand for omfattende uenighet og diskusjon, har få tvister blitt prøvd i retten. En mulig årsak til dette er at verken utbygger eller kommunen er tjent med at en utbygging blir satt på vent som følge av at en avtale blir kjent ugyldig. De to dommene som vil bli gjennomgått i denne oppgaven har blitt prøvd i tingretten og i lagmannsretten, men det foreligger ingen rettskraftig dom på dette tidspunktet. Vi har allikevel valgt å vektlegge disse avgjørelsene betydelig grunnet sin aktualitet og bidrag til

¹ Taraldrud (2018) s. 42

tolkning av bestemmelsen. Samtidig kan man ikke sette to streker under svaret før de to sakene er endelig avklart.

2 Plan- og bygningsloven

Lovreguleringen av utbyggingsavtaler følger av kapittel 17 i plan- og bygningsloven, og vil bli gjennomgått i kapittel 3. Da utbyggingsavtaler er baserte på vedtatt reguleringsplan og de rekkefølgekrav som følger av denne, ønsker vi innledningsvis å redegjøre for plan- og bygningslovens oppbygning og det kommunale plansystemet.

2.1 Lovens oppbygging

Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) hjemler offentlige myndigheters kontroll og regulering av fast eiendom og byggesaker. Plan- og bygningsloven er en prosesslov som likestiller alle arealinteresser. Loven gir ikke løsning ved arealkonflikter, men oppstiller rammer for forvaltningens skjønn, herunder hvilke hensyn som skal tas i betraktning, hvilke arealformål som skal anvendes, hvilke hensynssoner som kan fastsettes og hvilke planbestemmelser som kan brukes.

Lovens oppbygging kan deles inn i 6 ulike deler:

Første del: Alminnelig del §§ 1-1 til 2-3

Andre del: Plandel §§ 3-1 til 14-6

Tredje del: Gjennomføring §§ 15-1 til 19-4

Fjerde del: Byggesak §§ 20-1 til 31-8

Femte del: Håndhevings- og gebyrregler §§ 32-1 til 33-2

Sjette del: Sluttbestemmelser §§ 34-1 til 35-2

Samtidig kan man si at loven består av 3 hovedfaser; planlegging, gjennomføring og bygging. I planleggingsfasen er viktige stikkord varsling, utredning, høring/medvirkning og planvedtak. Under gjennomføringsfasen finner vi frivillighet/avtaler, ekspropriasjon, utbyggingsavtaler, dispensasjon og refusjon. Under byggefasen finner vi søknadspliktige tiltak, vei, vann og avløp, byggegrunn og ulovligheter.

I plan- og bygningslovens formålsparagraf § 1-1 første ledd fastsettes det at loven skal fremme "bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner. Videre fremkommer det i § 1-1 tredje ledd at byggesaksbehandlingen skal "sikre at tiltak blir i samsvar med lov, forskrift, og planvedtak". Planlegging og vedtak skal

også “sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter, jf. § 1-1 fjerde ledd.

Formålsbestemmelsene legger de overordnede prinsippene for planleggingen. Videre gir plandelen i plan- og bygningsloven de juridiske rammene for hvordan arealplanleggingen skal skje, herunder bestemmelser knyttet til oppgaver, myndigheter, redskaper og medvirkning i planleggingen. Arealforvaltningen er i hovedsak fordelt på tre plan nivåer; nasjonalt, regionalt og lokalt.

2.2 Planhierarkiet

Plan- og bygningsloven legger opp til en helhetlig planlegging for statlig (nasjonalt), fylkeskommunal (regionalt) og kommunal virksomhet (lokalt). Ansvaret for planleggingen etter loven ligger til kommunestyrene, regionale planmyndigheter og kongen, jf. plan- og bygningsloven §§ 3-3 til 3-7. Det er de folkevalgte organene i kommunene og fylkeskommunene som har ansvaret for planleggingen og vedtak av planer, og det er et viktig prinsipp at planleggingen skal skje mest mulig desentralisert og nærmest mulig de som blir berørt av beslutningene². Med den vide myndigheten som er gitt til kommunene etter plan- og bygningsloven er også grunnloven ivaretatt. I grunnloven § 49 annet ledd fremkommer det at “innbyggerne har rett til å styre lokale anliggender gjennom lokale folkevalgte organer”. Kompetansen for å fatte vedtak for arealdisponeringen er lagt til kommunene. Staten (kongen) er planleggingsmyndighet på riksnivå og har hovedansvaret for at vedtak som fattes sentralt blir fulgt opp av planmyndighetene i fylkeskommunen og kommunen.

Selv om det er lagt vide fullmakter til kommunene og politikerne, vil også statlige og regionale organer ha et ord med i laget ved beslutninger. Disse kan fremme innsigelser til forslag kommunene stiller, og forslag kan ikke vedtas før disse innsigelsene er løst ved mekling eller hos departementet. Dette gir oss et hint om planhierarkiet i plan- og bygningsloven; kommunene er gitt vide fullmakter, men statlige og regionale organer kan komme med innspill og departementet bestemmer ved uenigheter.

² Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 34

2.3 Arealplaner

En arealplan er en samlebetegnelse for de ulike plantypene slik det fremkommer av plan- og bygningsloven: Statlig arealplan etter plan- og bygningsloven § 6-4, regional plan etter § 8-1, kommuneplan etter § 11-5 og reguleringsplan etter § 12-1. Arealplaner er offentlig vedtatt og angir arealbruken for et område. Etter plan- og bygningsloven § 10-1 skal kommunen vedta en planstrategi før planarbeidet starter opp. Denne skal utarbeides og vedtas minst en gang hver valgperiode og er grunnlaget for den videre arealplanleggingen i kommunen.

2.3.1 Kommuneplan

Bestemmelser om kommuneplan hjemles i plan- og bygningslovens kapittel 11. I plan- og bygningslovens § 11-1 første ledd fremkommer det at kommunen skal ha en samlet kommuneplan som omfatter samfunnsdel med handlingsdel og arealdel. Bestemmelsen henger sammen med § 1-1 om lovens formål og § 3-3 om kommunens planoppgaver og planmyndighet³. Kommuneplanen er det overordnede styringsdokumentet i kommunen. Den skal gi rammer for virksomhetenes planer og tiltak, og planer for bruk og vern av arealer i kommunen⁴. Videre fremkommer det i § 11-1 andre ledd at kommuneplanen skal ivareta både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver, og bør omfatte alle viktige mål og oppgaver i kommunen. Den skal ta utgangspunkt i den kommunale planstrategien og legge retningslinjer og pålegg fra statlige og regionale myndigheter til grunn.

Kommuneplanens samfunnsdel skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon. Den bør inneholde en beskrivelse og vurdering av alternative strategier for utvikling i kommunen, jf. plan- og bygningsloven § 11-2. Samfunnsdelen skal gi grunnlaget for prioriteringer i arealdelen, blant

³ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 208

⁴ Regjeringen (2009) *Kommuneplan*

annet knyttet til arealbehov for ulike funksjoner, valg av infrastruktur, boligpolitikk, næringspolitikk og kommunal service⁵. Samfunnsdelen er ikke juridisk bindende.

Bestemmelsene om kommuneplanens arealdel følger av plan- og bygningslovens § 11-5. I første ledd fremkommer det at kommunen skal ha en arealplan for hele kommunen som viser sammenhengen mellom fremtidig samfunnsutvikling og arealbruk.

Lovforarbeidene presiserer at planen skal vise sammenhengen mellom samfunnsutviklingen som behandles i samfunnsdelen og hvilke utslag og behov dette gir for arealbruken⁶. Planen skal vise hvordan arealene samlet sett bør disponeres for å løse oppgaver og behov som avklares i samfunnsdelen.

Plan- og bygningsloven § 11-5 andre ledd beskriver innholdet i arealplanen; kommuneplanens arealdel skal angi hovedtrekkene i arealdisponeringen og rammer og betingelser for hvilke nye tiltak og ny arealbruk som kan settes i verk, samt hvilke viktige hensyn som må ivaretas ved disponeringen av arealene. Kommuneplanens arealdel skal omfatte plankart, bestemmelser og planbeskrivelse hvor det framgår hvordan nasjonale mål og retningslinjer, og overordnede planer for arealbruk, er ivaretatt. I henhold til lovforarbeidene burde arealdelen holdes på et relativt overordnet nivå, da denne skal være tilstrekkelig fleksibel til å innpasse nye behov og muligheter, samt tjene et langtidsperspektiv. Arealplanen skal angi viktige hensyn og forhold som legges til grunn for utformingen og som skal følges opp i videre detaljplanlegging, enkeltsaksbehandling og forvaltning av arealene⁷.

2.3.2 Reguleringsplan

Det er i første rekke kommunen som gjennom planlegging former det fysiske miljø og sikrer kvalitet og muligheter for bygging og vern ut fra egenart og lokale forutsetninger⁸. Dette gjøres blant annet gjennom å vedta kommuneplan og reguleringsplaner. Reglene om reguleringsplaner finner vi i plan- og bygningsloven kapittel 12. En reguleringsplan er etter

⁵ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 209

⁶ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 210

⁷ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 210

⁸ Regjeringen (2009)

plan- og bygningsloven § 12-1 første ledd “et arealkart med tilhørende bestemmelser som angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser”. En vedtatt reguleringsplan er en politisk beslutning der kommunestyret avveier ulike hensyn og interesser⁹.

Reguleringsplanen er rettslig bindende jf. plan- og bygningsloven § 12-4 første ledd. Dette innebærer at vedtatt reguleringsplan er bindende for framtidig arealbruk i området¹⁰.

Rettsvirkningen av reguleringsplanen innebærer et forbud mot igangsetting av tiltak som er i strid med arealformål eller hensynssoner. Med andre ord er tiltak som er i strid med planen ikke tillatt.

Der kommuneplanen fungerer som et overordnet styringsverktøy, skal reguleringsplanen vise en mer detaljert styring av arealbruken. Det følger av plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd at det kreves reguleringsplan ved gjennomføring av “større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn”.

En reguleringsplan kan utarbeides som en områderegulering eller detaljregulering, jf. plan- og bygningsloven §§ 12-2 og 12-3. De to reguleringsformene har mange likheter og felles regler, og valg av plantype vil gjerne være avhengig av ønsket detaljeringsgrad og formålet med planen. For avklaring av arealbruk og sammenhenger i et større område er områderegulering egnet. Skal planen avklare et mindre område eller et konkret, avgrenset prosjekt vil detaljregulering være godt egnet¹¹. Områdereguleringer skal i hovedsak utarbeides av kommunen, men kommunen kan likevel overlate til andre myndigheter og private å utarbeide forslag til områderegulering, jf. plan- og bygningsloven § 12-2 andre ledd siste setning.

Når det gjelder detaljreguleringer kan både private og offentlige tiltakshavere og organisasjoner fremme forslag som kommunen kan godta, endre eller forkaste jf. plan- og bygningsloven § 12-3 andre ledd. En detaljregulering vil være siste nivå i planhierarkiet og det formelle koblingspunktet for private parter, slik at detaljer man ønsker å binde opp i plan kan senest gjøres her.

⁹ KMD (2018) *Reguleringsplanveileder* s. 14

¹⁰ Regjeringen (2009) *Rettsvirkning av reguleringsplan*

¹¹ KMD (2018) *Reguleringsplanveileder* s. 19

2.3.4 Andre planer, VPOR

Da vi senere i oppgaven i noen grad vil benytte informasjon som fremkommer av VPOR (veiledende prinsipplan for offentlig rom), vil vi kort redegjøre for hvilken funksjon en slik prinsipplan er ment å fylle. VPOR er et planverktøy utviklet av Oslo kommune. En VPOR er ikke en del av planhierarkiet angitt i plan- og bygningsloven, men et politisk forankret og retningsgivende dokument.¹²

VPOR som verktøy brukes for å konkretisere og formidle offentlige rom-tiltak som er nødvendige for utviklingen av et større område, gjerne med flere grunneiere og reguleringsplaner, og sikre et helhetlig perspektiv i den videre utviklingen. Planen angir og avsetter areal til eksempelvis parker, plasser, gater og gangveier som skal bygges ut som en del av områdets transformasjon.¹³

VPOR gir derfor et grunnlag for å koordinere tiltak i offentlig rom mellom de enkelte byggeprosjektene i et utviklingsområde. Etablering og oppgradering av offentlige rom- tiltak sikres gjennom rekkefølgebestemmelsene i reguleringsplaner. VPOR brukes da som grunnlaget for formuleringen av rekkefølgebestemmelsene i de enkelte planområdene.

¹² Oslo Kommune (2014) VPOR Løren og Økern s. 8

¹³ Oslo Kommune (2014) VPOR Løren og Økern s. 8

3 Lovregulert bruk av utbyggingsavtaler

I det følgende vil vi redegjøre for utbyggingsavtaler etter kapittel 17 i plan- og bygningsloven med fokus på bestemmelsens formål i § 17-1 og rammene for avtalens innhold i § 17-3. En utbyggingsavtale er en avtale mellom en kommune og en utbygger eller grunneier om utbygging av et område innenfor rammen av kommuneplanens arealdel, reguleringsplan eller byggesaksplan. Formålet med utbyggingsavtaler er å avklare byrdefordelingen mellom kommune og utbygger ved utvikling av et område. Avtalene går således gjerne ut på at utbygger forplikter seg til å gjennomføre eller bekoste tiltak eller rekkefølgekrav mot planvedtak fra kommunen. Avtalen fungerer derfor som et verktøy for gjennomføring av planen, og kommunen sikrer seg at utbyggingen er i samsvar med sin utbyggingspolitikk.

3.1 Praksis før lovendring

Avtaler mellom utbyggingsinteresser og myndigheter har lang tradisjon i Norge. Tradisjonelt sett har disse gjerne blitt brukt ved bygging av kommunaltekniske anlegg eller for å fremme boligpolitiske målsettinger i kommunen mht. boligtyper og kvalitet¹⁴. Tidligere praksis bar preg av mindre deltakelse fra kommunen og utbygger sto gjerne ansvarlig for fellestiltak og opparbeidelse av offentlig infrastruktur, mens kommunen hovedsakelig stilte krav til kvalitet og overtakelse av tiltak.

I nyere tid har det vært en stor utvikling innenfor bruken av utbyggingsavtaler, og prosessen rundt utbygginger er i større grad preget av samarbeid mellom private aktører og offentlige myndigheter. I takt med denne utviklingen økte behovet for å lovregulere bruken av utbyggingsavtaler. De første reglene om utbyggingsavtaler i plan- og bygningsloven trådte i kraft juli 2006. På oppdrag fra kommunal- og regionaldepartementet utarbeidet bygningslovutvalget forslag til lovreguleringen. Forslaget hadde til hensikt å forhindre avtaler som var ubalanserte og preget av høy forhandlingsmakt fra kommunen.

¹⁴ Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 9

3.2 § 17-1 Definisjon

Plan- og bygningsloven § 17-1 definerer hva som menes med utbyggingsavtale og hvilke avtaler som omfattes av kapittel 17.

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

Begrepet utbyggingsavtaler kan brukes om mange typer avtaler, men lovens definisjon snevrer her inn begrepet. Motsatt kan man si at avtalen i og for seg kan kalles mange ting, for eksempel fordelingsavtale, men det er innholdet i avtalen som er avgjørende for om det er snakk om en utbyggingsavtale. Er avtalen inngått mellom en kommune og en utbygger om gjennomføring av en plan med en kostnadsfordeling, er det per definisjon snakk om en utbyggingsavtale.

Loven sier eksplisitt at partene i en utbyggingsavtale er kommunen på den ene siden og grunneier eller utbygger som motpart. Reglene gjelder altså ikke andre myndigheter og avtaler som har sin forankring i andre regelverk, men er avgrenset til avtaler som er inngått i kraft av kommunens planmyndighet etter plan- og bygningsloven¹⁵. Videre gjelder ikke reglene om utbyggingsavtaler etter kapittel 17 i plan- og bygningsloven der kommunen selv eier arealene. At avtalen skal ha sitt grunnlag i kommunens planmyndighet etter plan- og bygningsloven innebærer at avtalen skal være knyttet til gjennomføring av arealplan, for eksempel kommuneplan eller reguleringsplan. Dette kan gjøres i sammenheng med kommunens behandling av et planforslag eller at avtalen er knyttet til en byggesak¹⁶.

Avtalen skal gjelde gjennomføring av kommunal arealplan, dvs. en konkret bindende plan der avtalen blir en presisering for utbygger om hvilke krav som følger av planen og et verktøy for kommunen til å oppnå denne planens formål.

¹⁵ Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 41

¹⁶ Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 63

3.3 § 17-2 Forutsetning for bruk av utbyggingsavtaler

I plan- og bygningsloven § 17-2 første ledd finner vi det såkalte *forutsigbarhetsvedtaket*. “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 forventning til avtalen”.

Formålet med bestemmelsen er å synliggjøre kommunens forutsetninger til utbyggingsavtaler og gi utbygger mulighet til å ta stilling til disse tidlig i prosessen¹⁷. Med andre ord ønsker man at kommunen kartlegger sine behov for opparbeidelse av tiltak/infrastruktur for å skape forutsigbarhet for utbygger og slik at utbygger på et tidlig stadium i prosessen vet hvilke forutsetninger kommunen stiller for at et område kan anses utbyggingsklart. Et slikt vedtak burde inneholde i hvilke tilfeller utbyggingsavtale er en forutsetning for utbygging, og det burde synliggjøre kommunens forventninger til avtalen.

Det er en forutsetning at kommunen fatter et formelt vedtak i kommunestyret som angir kommunens forutsetninger for inngåelse av utbyggingsavtaler som ledd i gjennomføring av den aktuelle planen¹⁸. Vedtaket er en forutsetning for avtalens gyldighet og utbyggingsavtale kan ikke fremforhandles før vedtak som forutsatt i § 17-2 første ledd foreligger. For at utbygger skal ha sikkerhet for at vedtaket har støtte i kommunens øverste beslutningsorganer er det kommunestyret som må fatte dette vedtaket, og det kan ikke delegeres bort. Et slikt vedtak kan for eksempel inntas i kommunens kommuneplan eller i et utbyggingsprogram.

Til eksempel er forutsigbarhetsvedtaket i Oslo Kommune forankret i “kommuneplan 2015 - Oslo mot 2030”. Forutsigbarhetsvedtaket sier at Oslo kommune har en forventning om at det inngås utbyggingsavtaler til gjennomføring av reguleringsplaner og hovedprinsippet i vedtaket er at utbygger skal finansierer eller bygge nødvendig teknisk og blå/grå/grønn infrastruktur¹⁹.

¹⁷ Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 63

¹⁸ KMD (2006) *Veileder utbyggingsavtaler* s. 9

¹⁹ Oslo Kommune (2020) *Utbyggingsavtaler*

I plan- og bygningsloven § 17-2 andre ledd fremkommer det at:

“Kommunen skal legge til rette for medvirkning av berørte grupper og interesser”.

Kapittel 17 i plan- og bygningsloven har bestemmelser knyttet til saksbehandling, medvirkning og offentlighet. Bestemmelsene retter seg mot både kommunens vedtak etter § 17-2 første ledd og saksbehandlingsregler knyttet til konkrete avtaleforhandlinger i enkeltsaker.

Saksbehandlingsreglene knyttet til konkrete avtaleforhandlinger finner vi i § 17-4 og vil bli gjennomgått senere. Når det gjelder vedtak etter § 17-2 første ledd skal kommunen legge til rette for medvirkning for berørte grupper og interesser i arbeidet.

Bestemmelsens formål er å sikre at berørte tredjeparter blir hørt gjennom hele prosessen. Avtalen er et resultat av en privat forhandling mellom kommune og utbygger, men som offentlig myndighet må kommunen påse at andre berørte får fremmet sine interesser²⁰.

Kommunen kan selv tilpasse hvordan medvirkning gjennomføres, men bestemmelsen innebærer at kommunen må gjøre utkast til innholdet i vedtaket kjent og berørte grupper og interesser må ha mulighet til å komme med innspill før kommunestyret fatter vedtaket²¹.

Staten ved kommunal- og moderniseringsdepartementet har utarbeidet en veileder “Medvirkning i planlegging” som går nærmere inn på temaet.²²

3.4 § 17-3 Avtalens innhold

Plan- og bygningsloven § 17-3 setter rammene for hva kommunen kan kreve av utbygger gjennom utbyggingsavtale. Som nevnt tidligere var ikke lovreguleringen av utbyggingsavtaler ment som en legalisering av avtalene, men heller en innsnevring av hva man kan avtale og sette som vilkår i avtalen. Bakgrunnen for bestemmelsen er å hindre uheldige utslag av utbyggingsavtaler, da spesielt med tanke på avtalevilkår som legger press på økonomien i utbyggingsprosjekter og uheldige konsekvenser for prosjektenes gjennomførbarhet, byggekostnader, tomtepriser og boligpriser. Det er samtidig lagt vekt på at bestemmelsene

²⁰ KMD (2006) Veileder utbyggingsavtaler s. 9

²¹ KMD (2006) Veileder utbyggingsavtaler s. 13

²² KMD (2014) Medvirkning i planlegging

skal være fleksible og bidra til at avtalene mellom kommune og utbygger i størst mulig grad er egnet for å få gjennomført plan og utbyggingsprosjekter²³.

3.4.1 § 17-3 Første ledd – Avtalens innhold

I plan- og bygningsloven § 17-3 første ledd fremkommer det:

“En utbyggingsavtale kan gjelde forhold som kommunen har gitt bestemmelser om i arealdelen til kommuneplan eller reguleringsplan”.

Det er altså innholdet i kommunens vedtatte arealplaner etter plan- og bygningsloven som legger det viktigste grunnlaget for hva utbyggingsavtale kan omfatte. Bestemmelsen sier at avtalen kun kan inneholde elementer som er vedtatt i bindende plan. Dette medfører at avtalen ikke kan utvide kommunens planmyndighet eller legge strengere føringer for det enkelte prosjekt enn det som er vedtatt i planen.

Ifølge veileder til utbyggingsavtaler bør hovedregelen være at forhold som kan reguleres i plan fastsettes gjennom bestemmelsene i reguleringsplanen, og bare unntaksvis følger av utbyggingsavtale alene. Dette bidrar til en tydelig plan der planen fastsetter innhold og kvalitet, mens utbyggingsavtalen regulerer gjennomføringen²⁴. Ved særskilte angitte hjemler, jf. andre, tredje og fjerde ledd, kan man sette vilkår i avtale utover planens bestemmelser. At man har valgt ordlyden “... forhold kommunen *har gitt* bestemmelser om ...” innebærer at det forutsettes at planen er vedtatt før utbyggingsavtale blir rettslig bindende. Dette er midlertidig ikke et forbud mot at planvedtak og utbyggingsavtale fremforhandles som to parallelle prosesser²⁵. Tvert imot er dette en praksis som er brukt mye i enkelte kommuner og som kan bidra til at det vedtas en arealplan hvor kommune og utbygger er forent om gjennomføringen av denne.

3.4.2 § 17-3 Andre ledd – Avtalens innhold

Det fremkommer videre i plan- og bygningsloven § 17-3 andre ledd:

“Avtalen kan også regulere antallet boliger i et område, største og minste boligstørrelse, og

²³ Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 64

²⁴ KMD (2006) Veileder utbyggingsavtaler s. 20

²⁵ Pedersen mfl. (2018) s. 535

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”.

Bestemmelsen åpner opp for at kommunen kan regulere boligpolitiske tiltak og bygningers utforming i utbyggingsavtalen. Hensikten med bestemmelsen er å styrke områdeplanen som boligpolitisk verktøy og det er hensiktsmessig for kommunen og utbygger å kunne styre utforming av arealer gjennom avtale. Veileder til utbyggingsavtale presiserer at det med utforming menes krav som går lenger enn det som kan vedtas i plan, for eksempel krav til tilgjengelighet og kvalitet²⁶. Det følger videre av lovforarbeidene at kommunene oppfatter utbyggingsavtaler som et viktig virkemiddel for å nå boligpolitiske mål, og at planverktøyet alene ikke er tilstrekkelig til å nå målene på samme måte. Samtidig er det forutsatt at slike avtalevilkår ikke skal kunne gå lenger enn det kommunen kan regulere gjennom plan, dette må i såfall ha særskilt hjemmel.

3.4.3 § 17-3 Tredje ledd – Avtalens innhold

Av plan- og bygningsloven § 17-3 tredje ledd fremkommer det at:

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

Første punktum sier at det kan avtales at utbygger skal besørge eller helt eller delvis bekoste tiltak til offentlige behov som skapes av utbyggingen. Denne formuleringen innebærer at partene kan velge om utbygger skal besørge den fysiske gjennomføringen av det avtalte tiltaket, eller bidra økonomisk til kommunens gjennomføring av tiltaket²⁷. Førstnevnte, kalt realytelse, innebærer at utbygger både gjennomfører og bekoster infrastrukturen.

Sistnevnte, kalt kontantbidrag, innebærer at utbygger yter økonomisk bidrag til kommunen

²⁶ KMD (2006) Veileder utbyggingsavtaler s. 17

²⁷ Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 65

som står for opparbeidelsen²⁸. Det følger av veileder til utbyggingsavtaler at tiltak innebærer teknisk og grønn infrastruktur som følger av opparbeidelsesplikten i plan- og bygningsloven § 18-1. Dette innebærer vei, vann, avløp, gang- og sykkelveier, friområder, lekearealer og grøntstruktur²⁹.

3.5 Nødvendighetsvurderingen for gjennomføring av planvedtak

I plan- og bygningsloven § 17-3 tredje ledd første punktum fremkommer det kriteriet om at tiltaket er «nødvendig for gjennomføring av planvedtak». Dette innebærer at tiltaket har saklig sammenheng med gjennomføring av planen³⁰. Videre presiseres det at utbyggingen må være den direkte foranledningen til behovet for ytelsen, slik at det er en relevant og nær sammenheng mellom utbyggingen og det avtalte tiltaket.

Under nødvendighetsvurderingen og om tiltaket har direkte saklig sammenheng med planen stilles det to vilkår; avtalte tiltak må enten “tjene interessene i utbyggingsområdet” eller “avhjelpe skadevirkninger eller ulemper ved den konkrete utbyggingen”.

Av lovforarbeidene følger det at ytelsen må “tjene interessene i utbyggingsområdet”. Dette innebærer ikke at tiltaket skal være eksklusivt til nytte for utbyggingsområdet, men imidlertid må det fylle et behov, både når det gjelder art og tilgjengelighet. Dette innebærer med andre ord en betydelig skranke for hva som kan avtales. Skal det for eksempel bygges seniorboliger kan det ikke kreves at det skal bygges en skole³¹. Det kan heller ikke avtales at tiltak skal ligge eksklusivt til området, for eksempel at en barnehage kun skal betjene nye beboere i området.

Det følger av lovforarbeidene at også tiltak som ikke tjener interessene i utbyggingsområde kan anses som nødvendig hvis tiltaket “avhjelper skadevirkninger eller ulemper ved den konkrete utbyggingen”³². Dette kan eksempelvis dreie seg om støydemping utenfor

²⁸ Pedersen mfl. (2018) s. 539

²⁹ KMD (2006) s. 16

³⁰ Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 66

³¹ NOU 2003: 24 s. 171

³² Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 66

planområdet der utbyggingen medfører økt trafikk og støy fra tilgrensede områder. Samtidig vil slike tiltak gjerne kunne følge av lovgivning eller pålegges i plan.

Dette er videre beskrevet i NOU 2003:24 der det fremkommer at tiltaket må stå i saklig sammenheng med, og være en nødvendig følge av gjennomføringen av gjeldende arealplaner for området. Saklig sammenheng innebærer at det må være en relevant og nær tilknytning mellom det kommunen krever og planens innhold. Videre presiseres det at tiltaket må være funksjonelt og planfaglig nødvendig. Eksempler som trekkes frem her er bredere vei, fortau, gang- og sykkelsti, lekeplass og bestemmelser om utbyggingstakt, som igjen henger sammen med utviklingen av eller presset på infrastrukturen i området. Med planfaglig nødvendig menes at tiltaket etter en faglig vurdering er en forutsetning for at utbyggingsområdet skal ha en tilfredsstillende utforming. Med tilfredsstillende utforming menes at tiltaket imøtekommer gjeldende krav og prinsipper for forsvarlig planlegging³³.

Av uttalelse gitt av kommunal- og regionaldepartementet ved tolkning av hva som faller inn under nødvendig påpekes det at det må trekkes en grense mot infrastruktur som tjener hele kommunen. For eksempel vil ikke tiltak som tjener kommunen generelt, og som ikke tjener det aktuelle byggeprosjektet direkte, inngå som nødvendig i lovens forstand³⁴.

3.6 Forholdsmessighetsvurderingen

3.6.1 Utbyggingens art og omfang

Av plan- og bygningsloven § 17-3 tredje ledd andre og tredje punktum fremkommer det: "Slike tiltak må stå i rimelig forhold til utbyggingens art og omfang og kommunens bidrag til gjennomføringen av planen og forpliktelser etter avtalen. Kostnadene som belastes utbygger eller grunneier til tiltaket, må stå i forhold til den belastning den aktuelle utbygging påfører kommunen".

I tillegg til nødvendighetsvurderingen etter § 17-3 tredje ledd første punktum skal det altså gjøres en forholdsmessighetsvurdering etter andre og tredje punktum. Først og fremst skal kostnaden eller omfanget av de tiltak utbygger lovlig kan besørge vurderes opp mot selve

³³ NOU 2003:24 s. 171

³⁴ Regjeringen (2013) Tolkningsuttalelse "Spørsmålet om grensene for bruk av utbyggingsavtaler"

utbyggingens art og omfang³⁵. Denne bestemmelsen innebærer at størrelsen på den private ytelsen vil kunne øke i takt med størrelsen på utbyggingen, og tilsvarende reduseres jo mindre utbyggingen er. Loven angir ikke noe minsteomfang for tiltakets størrelse for bruk av utbyggingsavtaler. Bestemmelsen legger begrensinger for størrelsen på bidrag til nødvendig infrastruktur som lovlig kan avtales i en utbyggingsavtale.

Med "*utbyggingens art*" menes hvilket formål tiltaket har og behov knyttet til dette. Ulike formål kan være bolig eller næringsbygg av ulike slag. Ulike tiltak vil utløse ulike behov og bidraget må stå i forhold til utbyggingens art. Det vil for eksempel være unaturlig at en utbygging av nye kontorlokaler pålegges å bekoste en skole. Videre må tiltak stå i rimelig forhold til "*utbyggingens omfang*". Med dette menes at størrelsen på bidraget må stå i forhold til størrelsen på tiltaket. Man må med andre ord forvente at bidraget ved større utbygginger vil være større enn ved mindre utbygginger.

Lovforarbeidene påpeker at forholdsmessighetskravet vil kunne være delvis overlappende med nødvendighetskravet³⁶. De trekker frem et eksempel for å beskrive et scenario der både nødvendighetskravet og forholdsmessighetskravet treffer inn; hvis man ser for seg en boligbygging der trafikken skal gå gjennom et etablert boligområdet. Jo flere boenheter det er snakk om, desto mer nødvendig vil tiltak mot trafikkstøy være i det etablerte boligområdet. Desto mer forholdsmessig vil også et krav fremstå for utbygger.

Av veileder til utbyggingsavtaler fremkommer det at denne forholdsmessighetsvurderingen ofte kan være problematisk og til gjenstand for uenigheter i mange avtale-situasjoner. Endel behov som utløses av en utbygging vil gjerne komme over tid og gjennomføring av tiltaket vil i mange tilfeller aktualiseres av en utbygging som ikke skaper hele behovet³⁷. Det vil således i mange tilfeller være en utfordring både å sikre opparbeidelse av hele tiltaket, samt vurdere hvordan den konkrete utbyggingen står i forhold til behovet. For slike "fellestiltak" vil forholdsmessighetskravet i praksis kunne innebære at kommunen i samarbeid med aktører organiserer en samlet finansiering og gjennomføring.

³⁵ Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 66

³⁶ Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 66

³⁷ KMD (2006) Veileder utbyggingsavtaler s. 18

3.6.2 Kommunens bidrag

Av plan- og bygningsloven § 17-3 tredje ledd andre punktum fremkommer det at tiltak som pålegges utbygger må stå i *“rimelig forhold til kommunens bidrag til gjennomføring av planen og forpliktelser etter avtalen”*. Det følger av lovforarbeidene at det er gjort et skille mellom *“kommunens bidrag til gjennomføring av planen”* og *“forpliktelser etter avtalen”*. Bestemmelsens formål er å sørge for balanserte avtaler³⁸. Videre fremkommer det at med *“kommunens bidrag til gjennomføring av plan”* menes at kommunen ved egen aktivitet kan øke rommet for utbyggers ytelser etter avtalen. Det vil derimot være redusert anledning for kommunen å stille tyngende vilkår for utbygger der kommunens rolle er avgrenset til å vedta selve arealplanen. I slike tilfeller vil forholdsmessighetsvurderingen i hovedsak knyttes til utbyggingens art og omfang. I andre tilfeller vil kommunens bidrag til gjennomføring av planen gi anledning til å utvide rammene for en utbyggingsavtale. Et reguleringsvedtak i seg selv kan innebære en stor belastning for kommunen eller kommunens innbyggere, for eksempel ved at verdifulle aktiviteter fortreges i utbyggingsområdet eller at naboer og infrastruktur påføres økt belastning som følge av utbyggingen.

Med kommunens *“forpliktelser etter avtalen”* følger det av lovforarbeidene at menes ytelser fra kommunen av rendyrket privatrettslig karakter³⁹. Her trekkes frem grensedragningen mellom kommunen som forvaltningsmyndighet og privat part. En avtale kan for eksempel også omfatte overdragelse av fast eiendom der kommunen ikke opptrer som planmyndighet, men som privat part. I slike tilfeller oppfordres partene til, gjennom lovforarbeidene, å dele avtalen i to; en rent privatrettslig avtale der kommunens rolle som planmyndighet ikke er knyttet til avtalen og der de får verdsatt sine ytelser etter vanlige prinsipper, og en utbyggingsavtale med de prinsipper som følger av plan- og bygningsloven kapittel 17.

Det følger av plan- og bygningsloven § 17-3 tredje ledd tredje punktum at *“kostnaden som belastes utbygger eller grunneier til tiltaket, må stå i forhold til den belastning den aktuelle utbygging påfører kommunen”*. Forpliktelser for utbygger skal med andre ord stå i et rimelig forhold til den belastning tiltaket medfører for omgivelsene. Av veileder til utbyggingsavtaler presiseres det at avtalen ikke skal gå lenger enn å avhjelpe den belastning tiltaket påfører

³⁸ Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 66

³⁹ Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 66

kommunen, eventuelt sett i sammenheng med utvikling forøvrig, for eksempel generelt byggepress⁴⁰.

Ved vurdering av utbyggers bidrag til infrastruktur skal det med andre ord også legges vekt på de bidrag eller byrder avtalen medfører for kommunen⁴¹. Dette gjelder både de forpliktelsene som ligger for kommunen gjennom avtalen og kommunens bidrag til gjennomføring av plan. Det fremkommer av lovforarbeidene at det vil være rimelig at rammene for en utbyggingsavtale endres der kommunen for eksempel endrer egne investeringsplaner eller forserer utbyggingen av kommunal infrastruktur til fordel for et utbyggingsprosjekt.

3.7 § 17-3 Fjerde ledd – Forskuttering

Av plan- og bygningsloven § 17-3 fjerde ledd fremkommer det:

“Avtalen kan uansett gjelde forskuttering av kommunale tiltak som er nødvendig for gjennomføringen av planvedtak.”

Bestemmelsen åpner opp for at utbygger kan påta seg å forskuttere kommunens utgifter for et aktuelt tiltak, hvis tiltaket er “nødvendig” for gjennomføringen av plan.

Nødvendighetsvurderingen blir tilsvarende som følger av § 17-3 tredje ledd beskrevet over.

“Nødvendig” etter plan kan for eksempel være tiltak som ut fra rekkefølgekrav er nødvendige for gjennomføringen av planvedtak. I de tilfeller utbygger besørger oppføringen av tiltaket er det en forutsetning at kommunen overtar dette⁴². Ved avtale om forskuttering skal kommunen etter en nærmere plan betale tilbake utgiftene til utbygger.

3.8 Forbud mot sosial infrastruktur

Forskrift om forbud mot vilkår om bidrag til sosial infrastruktur trådte i kraft juli 2006.

Bestemmelsen ble vedtatt av kommunal- og moderniseringsdepartementet i forlengelse av lovreguleringen av utbyggingsavtaler. Forskriften forbyr at det inntas vilkår om sosial

⁴⁰ KMD (2006) Veileder utbyggingsavtaler s. 15

⁴¹ KMD (2006) Veileder utbyggingsavtaler s. 18

⁴² Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 67

infrastruktur i utbyggingsavtaler. Det fremkommer av veileder til utbyggingsavtaler at forskriften har til hensikt å oppfylle Stortingsflertallets uttalte intensjon om at “grunneier/utbygger ikke skal kunne pålegges å finansierer offentlig eid eller drevet sosial infrastruktur, så som skoler, barnehager, sykehjem m.m.” Med andre ord skal forskriften hindre at utbygger gjennom avtale forpliktes til å finansiere sosiale infrastrukturiltak som etter Stortingets oppfatning skal finansieres over offentlige budsjetter⁴³.

Bestemmelsen 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 i medhold av lov er forpliktet til å skaffe til veie. Med bekoste menes også utgifter i forbindelse med forskuttering, lån eller andre kredittytelser”.

Hensikten med bestemmelsen er å hindre at utbygger blir pålagt å finansiere tiltak som i hovedsak er kommunens anliggende og ansvar. Kommunen har en lovfestet plikt til å sørge for at innbyggere har tilgang til skole, barnehage og helsevesen. Med “*tilsvarende tjenester*” menes andre tjenester kommunen har en lovfestet plikt til å fremskaffe.

Kommunal- og regionaldepartementets veileder trekker frem at det kan oppstå tvilstilfeller der avtalen gjelder bygninger og anlegg som ikke er eksklusive for skoler, barnehager eller pasienter, men som også benyttes av disse⁴⁴. I slike tilfeller må det gjøres en vurdering av tiltakets primære formål. Skal det for eksempel gjøres tiltak i tilknytning til en skole, der tiltaket har til hensikt å oppfylle hoveddelen av skolens plan for fysisk aktivitet, kan tiltaket være forbudt. Er tiltaket ment for kommunens innbyggere generelt, kan tiltaket være lovlig.

3.9 Avtalefrihet i utbyggingsavtaler

I det neste kapittelet vil vi se på forholdet mellom utbyggingsavtaler og rekkefølgekrav i reguleringsplan. Det klare skillet mellom rekkefølgebestemmelser i reguleringsplan og utbyggingsavtaler er at rekkefølgebestemmelser er et forvaltningsvedtak, mens utbyggingsavtaler er en fremforhandlet avtale som i mer eller mindre grad er underlagt

⁴³ KMD (2006) Veileder utbyggingsavtaler s. 22

⁴⁴ KMD (2006) Veileder utbyggingsavtaler s. 23

avtalerettens regler. I lovforarbeidene ble det påpekt av departementet at det hersket omfattende avtalefrihet i utbyggingsavtaler og at flere og flere avtaler bar preg av manglende likevekt som følge av kommunens posisjon som reguleringsmyndighet⁴⁵. Det var derfor et ønske fra departementets side at lovreguleringen av utbyggingsavtaler skulle bidra til å beholde en viss avtalefrihet, men samtidig sørge for en vesentlig innstramming for å unngå uheldige utslag i avtalene.

De måtte således ta stilling til om utbyggers ytelse skulle anses som et avtalevilkår innenfor grensene for avtalefrihet, eller om det skulle betraktes som vilkår i et forvaltningsvedtak. Departementet tok utgangspunkt i at avtalerettens krav skulle gjelde. Samtidig ville det avtalene inneholdt av myndighetsutøvelse fremkomme gjennom offentlige vedtak. Den avtalerettslige siden av avtalene kan derfor ikke påklages, og overprøving av utbyggingsavtalens innhold må foretas av domstolene.

Det kan tenkes at avtalefriheten åpner opp for større spillerom hva gjelder vilkårsstillelsen i avtalene. Dette med bakgrunn i at den private part aktivt har samtykket til vilkårene etter forhandlinger med kommunen. Det motsatte ville være å forholde seg passivt til et vedtak besluttet av forvaltningen. Avtalefriheten er derfor begrenset gjennom plan- og bygningsloven § 17-3 tredje ledd, nettopp for å unngå at utbygger aksepterer urimelig tyngende vilkår for å få gjennomført utbyggingen.

I 2009 leverte AsplanViak rapporten "Undersøkelse om, og evaluering av lov, forskrift og veiledning om utbyggingsavtale" til regional og kommunaldepartementet. Her har de spurt utbyggere og kommet frem til følgende: "Generelt oppfatter utbyggerne at de har et svakt utgangspunkt i forhandlingene fordi kommunen er planmyndighet og at de er avhengig av å få vedtatt plan eller behandlet byggesøknad med en forutsigbar framdrift".

I samme rapport fremkommer det videre at to tredeler av utbyggerne i undersøkelsen oppgir at de har inngått utbyggingsavtaler som de oppfatter som "urimelig tyngende". Når forfatterne undersøker hvordan de begrunner denne oppfatningen oppgir de blant annet; "økte krav undervegs, bidrag til tiltak med svak eller ingen tilknytning til utbyggingsområdet

⁴⁵ Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 14

(ikke nødvendige), forholdsmessigheten ikke til stede i forhold til kommunen og andre utbyggere.”⁴⁶

Samtidig poengterer Eckhoff og Smith i sin bok at utbygger riktignok er avhengig av få igjennom sin plan, men at kommunen nok også kan være tilbøyelig til å godta høyere utnyttning eller struktur for å få igjennom sine ønsker.⁴⁷

3.10 Oppsummering utbyggingsavtaler

Det er plan- og bygningsloven § 17-3 som fastsetter rammene for hvilke forpliktelser som kan pålegges utbygger gjennom utbyggingsavtale. Avtalene skal fungere som et verktøy til gjennomføring av vedtatt plan. Formålet med lovreguleringen er balanserte avtaler der utbygger ikke blir pålagt uforholdsmessige tyngende vilkår eller vilkår som ikke er hjemlet i loven. De skal også sikre en forutsigbar og smidig gjennomføring av plan og byggeprosjekter. Vilkår i utbyggingsavtalen skal være basert på vedtatte bestemmelser i planen.

Bestemmelsen åpner opp for at utbygger bidrar til gjennomføring av planvedtak ved å besørge eller helt eller delvis bekoste nødvendige infrastrukturiltak. I praksis innebærer dette enten kontantbidrag eller realytelser.

I nødvendighetsvurderingen ligger det krav om at tiltaket må ha saklig sammenheng med utbyggingen. Dette innebærer at utbyggingen må være direkte foranledning til behovet for ytelsen. I vurderingen av om tiltaket har saklig sammenheng må tiltaket enten «*tjene interessene i utbyggingsområdet*» eller «*avhjelp skadevirkninger eller ulemper ved den konkrete utbyggingen*». Med *interesser* menes de behov som oppstår i utbyggingsområdet, og det må trekkes en grense mot generelle behov som tjener hele kommunen og mot behov som oppstår langt unna utbyggingsområdet.

Etter plan- og bygningsloven § 17-3 tredje ledd ligger det også et krav om rimelighet og forholdsmessighet. Dette innebærer en vurdering av utbyggers bidrag sett i sammenheng med utbyggingens samlede belastning på infrastrukturen. Denne må også ses i sammenheng med kommunens bidrag til gjennomføring av planen.

⁴⁶ Asplanviak (2009) *Undersøkelse om, og evaluering av lov, forskrift og veiledning om utbyggingsavtaler* s. 43

⁴⁷ Eckhoff & Smith (2018) s. 434

4 Forholdet til rekkefølgebestemmelser

Da rekkefølgebestemmelser danner utgangspunktet for vilkår i utbyggingsavtaler vil vi i det følgende gå gjennom bestemmelser knyttet til rekkefølgebestemmelser i reguleringsplan. Forhold som omfatter reguleringsplan hjemles i plan- og bygningsloven kapittel 12. Det er plan- og bygningsloven § 12-7 som gir hjemmel til å fastsette reguleringsbestemmelser til arealformål og hensynssoner i reguleringsplan. Det er et krav at bestemmelser alltid skal ha hjemmel i plan- og bygningsloven, og paragrafen gir i 14 punkter rammen for hvilke forhold bestemmelsene kan inneholde. Har ikke bestemmelser hjemmel i plan- og bygningsloven vil de være ugyldige⁴⁸.

4.1 Rekkefølgebestemmelser

Rekkefølgekrav er bestemmelser i reguleringsplan om hvilke fellestiltak for området som må være på plass på de ulike stadiene i utbyggingsprosessen. På så måte kan kommunen ha kontroll over planområdet og sikre at nødvendig infrastruktur er på plass før det gis byggetillatelse. Det kan for eksempel stilles rekkefølgekrav om at vei, gangbro eller friområdet må være etablert før det gis byggetillatelse. Selv om en reguleringsplan inneholder rekkefølgekrav innebærer ikke dette at kommunen er pliktig til å besørge disse innfridd. Et rekkefølgekrav innebærer heller ikke at utbygger kan pålegges å finansiere tiltaket. Samtidig vil utbygger være avhengig av at tiltaket er realisert før det gis byggetillatelse, slik at rekkefølgekravet i prinsippet fungerer som et midlertidig byggeforbud. Et rekkefølgekrav sier ingenting om hvem som skal besørge eller bekoste tiltaket, slike avtaler gjøres gjerne gjennom utbyggingsavtaler.

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

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

(...)

10. Krav om særskilt rekkefølge for gjennomføring av tiltak etter planen, og at utbygging av

⁴⁸ KMD (2018) Reguleringsplanveileder s. 114

et området ikke kan finne sted før tekniske anlegg og samfunnstjenester som energiforsyning, transport- og vegnett, sosiale tjenester, helse- og omsorgstjenester, barnehager, friområder, skoler mv. er tilstrekkelig etablert”.

Forenklet kan man si at bestemmelsen fastsetter at det i reguleringsplan i “*nødvendig utstrekning*” kan stilles krav om særskilt rekkefølge for gjennomføring av tiltak etter planen, og at utbygging ikke kan finne sted før diverse infrastruktur er “*tilstrekkelig etablert*”. Loven fastsetter at forvaltningen må vurdere de rettslige skrankene “*nødvendig utstrekning*” og “*tilstrekkelig etablert*” ved utarbeidelse av bestemmelser i reguleringsplan.

4.1.1 Nødvendighetskravet for rekkefølgebestemmelser

Som det fremkommer av plan- og bygningsloven § 12-7 kan det i reguleringsplan i “*nødvendig utstrekning*” gis bestemmelser til arealformål og hensynssoner. Vilkåret “*nødvendig utstrekning*” peker i retning av en skjønnsmessig vurdering. Vilkåret er ikke videre utdypet i forarbeidene og det foreligger begrenset veiledning. Ut fra sin ordlyd tillegger bestemmelsen kommunen et nokså fritt skjønn i vurderingen av hva som er nødvendig. At det i nødvendig utstrekning kan vedtas rekkefølgekrav peker også i retning av at det må være en sammenheng mellom reguleringsplanen og rekkefølgekravet som stilles.

Adgangen til å vedta rekkefølgekrav ble innført i 1979 og i lovforarbeidene ble det uttalt: “Forslaget om at en ved reguleringsplan skal kunne fastlegge rekkefølge og tidsplan for utbygging skiller seg fra de øvrige reguleringsbestemmelsene ved at det knytter seg til selve gjennomføringen av planen. Ved en slik bestemmelse søkes den mangel på sammenheng som i dag ofte eksisterer mellom selve reguleringsplan og utbygget område avhjulpet. Det bør derfor påses at de enkelte planelementer gjennomføres, og at dette skjer i en rekkefølge og størrelsesorden som gjør at vedkommende område fungerer best mulig på alle trinn i plangjennomføringen⁴⁹.”

I lovforarbeidene til plan- og bygningsloven § 11-10 om kommuneplan finner vi også kriteriet “*nødvendig utstrekning*” beskrevet:

⁴⁹ Ot.prp.nr. 62 (1978-1979) s.3

“... menes det her med begrepet “i nødvendig utstrekning” at det kan gis de bestemmelser som det er et saklig begrunnet behov for å vedta ut fra et samfunnsmessig synspunkt”.

Det følger av forarbeidene til plan- og bygningsloven § 12-7 at bestemmelsen tilsvarer bestemmelsen i plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 4:

“Kommunen kan uavhengig av arealformål vedta bestemmelser til kommuneplanens arealdel om:

(...)

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

Det presiseres i kommentarutgaven til § 11-9 at det her siktes til ulike typer infrastruktur som er nødvendig for å betjene vedkommende området⁵⁰. Presiseringen taler i retning av at nødvendighetsvurderingen knytter seg til det aktuelle reguleringsområdet, slik at behovet for tiltaket må utløses av utbyggingen reguleringsplanen åpner for.

Videre må vilkåret “nødvendig utstrekning” ses i sammenheng med lovens formål i plan- og bygningsloven § 1-1 første ledd som fastsetter at loven “skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner”. Av plan- og bygningsloven § 3-1 følger det at innenfor rammene av formålsbetegnelsen i § 1-1 skal planer “sette mål for den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i kommuner og regioner, avklare samfunnsmessige behov og oppgaver, og angi hvordan oppgavene kan løses”.

Ser man bestemmelsen og veiledningen i sammenheng peker disse i retning av at loven fastsetter krav til sammenhengen mellom de rekkefølgekrav som kan kreves opparbeidet og utbyggingen planen åpner opp for. Vilkåret antyder at det ikke skal reguleres mer enn det som er nødvendig. Sett opp mot formålsparagrafen er det samtidig vanskelig å se for seg at denne kan oppnås dersom rekkefølgekrav kun kan stilles for tiltak som den enkelte utbyggingen gjør nødvendig. I så måte må det være anledning til å se videre enn den isolerte reguleringsplanen. Uavhengig av om tiltaket skal ivareta samfunnsmessige formål, må det være en klar sammenheng mellom tiltaket og planen. Sett i lys av at rekkefølgekrav i praksis

⁵⁰ Innjord (2010) s. 257

fungerer som et byggeforbud inntil det er oppfylt ville det virket urimelig dersom tiltaket manglet enhver sammenheng med planen.

4.1.2 Tilstrekkelig etablert

Det følger av plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 10 at det i nødvendig utstrekning kan gis bestemmelser til arealformål og hensynssoner om krav om særskilt rekkefølge for gjennomføring av tiltak etter planen, og at utbygging av et område ikke kan finne sted før infrastruktur er "*tilstrekkelig etablert*". Bestemmelsen må ses i sammenheng med plan- og bygningsloven §§ 1-1 og 3-1 slik beskrevet under tolkningen av nødvendighetsvurderingen. Bestemmelsens ordlyd trekker i retning av en faglig vurdering av om infrastrukturtiltak er tilstrekkelig sikret til at en utbygging kan finne sted. Dette understrekes også av lagmannsretten i Selvaag-dommen og Entra-dommen hvor det presiseres at den konkrete vurderingen av om et tiltak er *tilstrekkelig etablert* ligger til forvaltningens frie skjønn. Vurderingen av om infrastruktur er tilstrekkelig etablert henger nøye sammen med spørsmålet om infrastruktur er nødvendig eller ikke.

I utbyggingsavtaler brukes gjerne begrepet *sikret opparbeidet*. Innholdsmessig omfattes begrepet av lovens uttrykk tilstrekkelig etablert. *Sikret opparbeidet* blir gjerne sett i sammenheng med de økonomiske forpliktelsene knyttet til tiltaket. Et tiltak vil således bli ansett som sikret når de økonomiske forpliktelsene er fullt ut finansiert.

4.1.3 Oppsummering rekkefølgebestemmelser

Reglene om rekkefølgebestemmelser følger av plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 10 og det er rekkefølgebestemmelsene som danner grunnlaget for vilkår i utbyggingsavtalen. Det er i hovedsak vilkårene «*i nødvendig utstrekning*» og «*tilstrekkelig etablert*» kommunen skal vurdere ved etablering av rekkefølgebestemmelser i reguleringsplan. Det er kommunen som forvaltningsmyndighet sin oppgave å vurdere hvilke tiltak som er nødvendige. I dette ligger det en antydning om at det ikke skal reguleres mer enn det som er nødvendig.

Rekkefølgekravet må være saklig begrunnet i behov ut fra et samfunnsmessig synspunkt og det må være en saklig sammenheng mellom tiltaket og planen. Utover dette peker lovens

ordlyd og forarbeidene i retning av at forvaltningen har en temmelig vid skjønnsadgang i sin vurdering av hvilke tiltak de ønsker å ha gjennomført før en utbygging kan skje.

4.2 Rekkefølgekrav og forvaltningen

Det er kommunen som forvaltningsmyndighet som vedtar rekkefølgekrav. Siden forvaltningsrettens regler gjelder for all offentlig myndighetsutøvelse, vil vi i det følgende se på hva forvaltningsretten innebærer og hvilke regler forvaltningen er bundet av. I det neste kapittelet som omhandler rettspraksis vil det fremkomme at domstolene anser vilkåret «nødvendig» som et forvaltningsskjønn. Før vi kommer så langt vil vi derfor se på hva dette innebærer fra et generelt perspektiv.

4.2.1 Forvaltningen

Som forvaltningsorgan regnes etter lov 1967.02.10 lov om behandlingsmåter i forvaltningssaker (forvaltningsloven - fvl) § 1 “ethvert organ for stat eller kommune og andre som treffer avgjørelser på vegne av forvaltningen”. Forvaltningen er altså en samlebetegnelse for forvaltningsorganene og virksomheten disse organene driver med. Forvaltningsorganer kan for eksempel være kongen i statsråd, departementer, underliggende statlige etater, fylkeskommuner eller kommuner med tilhørende underliggende etater.

Forvaltningsretten er et redskap som gir forvaltningsorganet hjemmel til å fatte de vedtak som ligger innenfor dens rettsområde. Samtidig gir forvaltningsretten et vern for brukerne av forvaltningsorganet. Forvaltningen kan ikke operere i strid med lov, forskrift eller vedtak fattet av overstående organ. Utover å sikre at forvaltningsorganet har den riktige kompetansen til å utøve skjønn og treffe beslutninger i sine saker, så er det en viktig oppgave i saksbehandlingen å bidra til at de relevante fakta som har betydning for saken blir kartlagt og utredet. Ifølge forvaltningsloven § 25 skal forvaltningsorganene når de treffer enkeltvedtak nevne de faktiske forhold som vedtaket bygger på.

Korrekt myndighetsutøvelse følger av legalitetsprinsippet som følger av grunnloven §113; “Styresmaktene må ha grunnlag i lov for å gripe inn overfor einskildmennesket”. Med dette

menes at styresmaktene, herunder forvaltningen, skal ivareta rettssikkerheten ved at fattede vedtak følger av korrekt rettsanvendelse, riktig faktum og lovlig utøvelse av skjønn. “Når forvaltningen går utenfor grensen for sin materielle kompetanse, kan vi ganske enkelt tale om myndighetsoverskridelse”.⁵¹

4.2.2 Forvaltningsorganenes handlefrihet – Skjønn

Når vi skal tolke hjemmelsgrunnlaget for forvaltningsorganet søker vi å avgjøre hvilke handlefriheter organet har innenfor de ytre rammene som er trukket opp av loven. “Forvaltningen står aldri helt fritt til å bestemme om en avgjørelse skal treffes, eller hva den eventuelt skal gå ut på” skriver Echoff og Smith⁵². Videre argumenterer forfatterne for fritt skjønn som misvisende, da det gir uttrykk for frihet helt uten rettslige grenser. Det vises videre til at benevnelsen «forvaltningsskjønn» eller «diskresjonær kompetanse» er mer korrekt.⁵³

Ved vurderingen av utøvelsen av forvaltningsskjønn bør norske domstoler utvise tilbakeholdenhet ved å overprøve det skjønn som utøves de enkelte fattede vedtak. Selv om domstolen normalt sett ikke kan prøve alle sider av skjønnet, har de imidlertid kompetanse til å prøve om det er lagt feil faktum til grunn, og om det er uforsvarlig eller i strid med myndighetsmisbrukslæren.⁵⁴ Lovgivers intensjon for en slik rettsstilstand er å styrke forvaltningen som endelig beslutningsmyndighet.

4.2.3 Myndighetsmisbrukslæren

I kontroll av forvaltningens skjønnsutøvelse benytter domstolene myndighetsmisbrukslæren som er en samlebetegnelse på fire forbud som forvaltningsorganer er bundet av. Forbudene er utviklet gjennom juridisk teori og rettspraksis, og regnes som overordnede forvaltningsrettslige prinsipper.

Etter læren kan domstolene prøve om forvaltningens skjønnsutøvelse bærer preg av:

⁵¹ Eckhoff og Smith 2018 s. 363

⁵² Eckhoff & Smith (2018) s. 363

⁵³ Eckhoff & Smith (2018) s. 363-364

⁵⁴ Rt.2007 s.257 avsnitt 36 og 37

- utenforliggende hensyn
- vilkårlighet
- usaklig forskjellsbehandling
- sterkt urimelig avgjørelser.

Forvaltningen kan bare bygge på hensyn som anses som saklige eller relevante i relasjon til kompetansegrunnlaget selv.⁵⁵

Forvaltningen kan ikke ta utenforliggende hensyn når de utøver skjønnsmessig kompetanse. I dette ligger det at forvaltningen må utøve sin skjønnsutøvelse basert på hensyn som etter kompetansegrunnlaget anses saklige⁵⁶.

I Selvaag-dommen, som vil bli gjennomgått senere, konkluderte tingretten med at det var tatt hensyn til kommunens generelle ønske om et turveinett i kommunen, uten at dette var saklig begrunnet i utbyggingen. I Entra-dommen, som også vil bli gjennomgått senere, uttalte tingretten at de aktuelle tiltak kommunen setter som vilkår må være saklig begrunnet i behov som utløses av utbyggingen. Andre hensyn vil være utenforliggende.

For det andre må forvaltningen avstå fra å treffe vilkårlige avgjørelser. Med dette forstås avgjørelser basert på slump der det er utøvd et skjønn, men hvor sentrale hensyn er utelatt eller tillagt overdreven vekt⁵⁷. Det er likevel ikke slik å forstå at "vilkårlige avgjørelser" må forstås som ren slump, det kan også påberopes at avgjørelsen er vilkårlig hvis viktige forhold er oversett eller tillagt overdrevet vekt. Eckhoff & Smith opplyser at det er vanskelig å finne noe rent eksempel på at et vedtak er kjent ugyldig bare av denne grunn.⁵⁸

Det tredje forbudet legger til grunn at forvaltningen ikke kan fatte vedtak som bygger på usaklig forskjellsbehandling. Når en avgjørelse avviker fra andre vedtak bygget på tilsvarende grunnlag og det ikke skyldes vilkårlige eller urimelige avgjørelser kan det, med mindre det foreligger gode grunner til det, foreligge slikt avvik.⁵⁹

⁵⁵ Eckhoff & Smith (2018) s. 401

⁵⁶ Eckhoff & Smith (2018) s. 388

⁵⁷ Eckhoff & Smith (2018) s. 401

⁵⁸ Eckhoff & Smith (2018) s. 401

⁵⁹ Eckhoff & Smith (2018) s. 404

Det fjerde forbudet omhandler urimelighet. I motsetning til vilkårlige avgjørelser der beslutningsgrunnlaget er fraværende og basert på tilfeldighet, vil det ved en urimelig avgjørelse også, i mange tilfeller, handle om at det er noe galt med motivasjonen for beslutningen.

For det første siktes det til de formål som forvaltningen forfølger ved utøvelse av sin kompetanse. For det andre kan det tas sikte på fakta som trekkes inn i vurderingen av om, og i tilfelle hvordan, en kompetanse skal brukes⁶⁰.

Eckhoff/Smith trekker frem Mortvedt-saken (Rt. 1951 s. 19) hvor drosjeeiere var blitt nektet drosjebevilling fordi de hadde vært passive medlemmer av NS under krigen⁶¹. Høyesterett kom frem til at en så beskjedent bidrag til fienden ikke skulle medføre tap av retten til å kjøre drosje, og dermed utøve sitt gamle yrke. Avgjørelsen var ugyldig fordi den var «så urimelig og så stridende mot alminnelig samfunnsoppfatning».

4.2.4 Oppsummering forvaltningsrettslige prinsipper

Forvaltningsrettens regler gjelder for all offentlig myndighetsutøvelse og skal være regelbasert, begrunnet og ivareta borgernes rettssikkerhet. Domstolene skal utvise tilbakeholdenhet med å overprøve det skjønnnet som utøves av forvaltningen. I kontroll av forvaltningens skjønnutøvelse benytter domstolene myndighetsmisbrukslæren som er en samlebetegnelse på fire forbud som forvaltningen er bundet av.

⁶⁰ Eckhoff & Smith (2018) s. 402

⁶¹ Eckhoff & Smith (2018) s. 402

5 Rettsavgjørelser

Det er to saker som er ført for domstolen som er interessante for denne oppgavens tematikk; Selvaag-saken og Entra-saken. De aktuelle sakene har blitt behandlet i tingretten og i lagmannsretten. I begge sakene ga tingretten utbygger medhold. Motparten anket dermed videre til lagmannsretten der de fikk medhold i begge sakene. Selvaag-saken er anket til høyesterett og berammet i mars 2021. Entra-saken er ifølge utbyggers advokat anket⁶², men hvorvidt om og når saken tas opp i Høyesterett er ikke avklart.

De alminnelige domstolene inngår i et hierarki med førsteinstans bestående av tingrettene, annen instans bestående av lagmannsrettene og siste instans bestående av Høyesterett⁶³. Saker avklart i Høyesterett vil således veie tyngre enn saker avklart i tingrettene. Dette taler for å vektlegge lagmannsrettens uttalelser foran tingrettens. Samtidig er vi kjent med at begge sakene er anket til Høyesterett og at det således ikke foreligger rettskraftig dom i noen av sakene. Sett i lys av at de to sakene fikk to helt ulike utfall i de to rettsinstansene, taler dette for å innta momenter og vurderinger som fremkommer av både tingrettsdommen og lagmannsrettsdommen. Skille mellom disse vurderingene danner på mange måter kjernen av tematikken i disse sakene og vil være viktige momenter vi tar med oss inn i dokumentstudiet i kapittel 7.

5.1 Selvaag-saken 18-104016TVI-OTIR/08 og 19-124354ASD-BORG/02

5.1.1 Sakens bakgrunn

Twisten gjaldt gyldighet av rekkefølgekrav etter reguleringsplan om opparbeidelse av turvei utenfor planområdet og eventuell erstatning av kostnadene for denne.

Boligutviklingselskapet Selvaag fremmet privat reguleringsforslag til Oslo kommune for omregulering av tomt fra skoleformål til boligformål i forbindelse med utvikling av 64 rekkehus på Mortensrud i Oslo. Etter offentlig ettersyn av planforslaget foreslo byrådsavdelingen å stille rekkefølgekrav om utbedring av turvei utenfor planområdet. Rekkefølgekravet ble vedtatt av bystyret i 2016. I 2016 klaget Selvaag rekkefølgekravet inn for Fylkesmannen i Oslo. Fylkesmannen tok ikke klagen til følge og stadfestet kommunens

⁶² E24 (2021) "Lagmannsretten snudde opp ned på Entrass utbyggingskrangel"

⁶³ NOU Domstolstruktur 2019:17 s. 23

vedtak i 2017. Senere i samme år ble vedtaket fra Fylkeskommunen brakt inn for sivilombudsmannen ved klage. Sivilombudsmannen kom frem til at saken ikke var egnet for skriftlig behandling uten en mer konkret vurdering av sakens faktiske forhold. I 2018 tok Selvaag ut stevning mot staten ved Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Selvaag anførte at rekkefølgekravet måtte anses som ugyldig da det bygget på feil tolkning og anvendelse av hjemmelsgrunnlaget i plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 10.

Rekkefølgekravet måtte være avledet av en bestemt plan og det måtte kreves sammenheng mellom planen og rekkefølgekravet. Utbyggingen måtte utløse et konkret behov som bare kunne avhjelpes gjennom bidrag eller opparbeidelse av infrastruktur, og rekkefølgekravet kunne ikke være et virkemiddel for dekning av generelle ønsker eller behov. Selvaag anførte videre at vedtaket måtte kjennes ugyldig basert på myndighetsmisbrukslæren.

Saksøkte, kommunal- og moderniseringsdepartementet, mente på sin side at kommunen er gitt en vid adgang til å sette rekkefølgekrav etter plan- og bygningsloven §12-7 nr. 10, og at vurderingstemaene etter bestemmelsen måtte anses som kommunens frie skjønn og ikke et rettsanvendelsesskjønn. De anførte videre at domstolen derfor ikke kunne overprøve kommunens frie skjønn og at kommunens adgang til å vedta rekkefølgebestemmelser kun er begrenset til myndighetsmisbrukslæren.

Det var hovedsakelig tre problemstillinger retten skulle avklare. For det første skulle det tas stilling til hvordan plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 10 skulle tolkes, herunder om bestemmelsens vilkår *nødvendig utstrekning* og *tilstrekkelig etablert* er rettsanvendelsesskjønn eller en del av forvaltningens frie skjønn. Videre skulle det tas stilling til om rekkefølgekravet var et resultat av myndighetsmisbruk og om Selvaag kunne kreve erstatning for kostnader knyttet til turstien.

5.1.2 Tingrettens vurdering

Tingretten kom i første omgang frem til at "*i nødvendig utstrekning*" og "*tilstrekkelig etablert*" etter plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 10 er innenfor kommunens frie skjønn. Vurderingen må derfor gjøres etter reglene om myndighetsmisbrukslæren og i dette ligger det at rekkefølgekravet må være saklig begrunnet. Tingretten viste videre til at bakgrunnen for at det kan settes rekkefølgekrav er at man ikke skal begynne å bygge på tomter som ikke

er klare for utbygging. Dette tilsier at man ikke kan stille krav som ikke har saklig tilknytning til den konkrete reguleringen. Tingretten tolket loven slik at det er lagt opp til et temmelig vidt skjønn, men kommunen plikter å gjøre en konkret og kritisk vurdering av behovet for rekkefølgekravet.

Tingretten kom til at den konkrete utbyggingen ikke utløste behov for å oppgradere turstien da det på befaring av eiendommen fremkom at ingen av de nye beboerne ville komme til å bruke den. De var enige i at utbyggingen reduserte muligheten for friluftsliv for beboere i nærområdet, men at opparbeidelse av turstien ikke kunne anses som et avbøtende tiltak da det allerede var etablert en tursti og turstien ville ikke lette adkomsten til andre friluftsområder. Tingretten mente derfor sammenhengen mellom utbyggingen og turstien av svært svak og at turstien ikke utgjorde en saklig grunn til å stanse utbyggingen i påvente av tiltak.

5.1.3 Lagmannsrettens vurdering

Lagmannsretten konkluderte med at kriteriene i plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 10 skal anses som en del av forvaltningens frie skjønn og underbygget dette ved å vise til tidligere rettspraksis med overføringsverdi. Retten viste til bakgrunnen for innføring av rekkefølgebestemmelser og at disse var for å sikre at reguleringsområdet var modent for utbygging før oppstart av bygging. Det vil si nødvendig tekniske installasjoner og rekkefølgekrav. Videre påpekte retten at det er opp til kommunen å avgjøre hva som er nødvendig og at loven legger opp til et temmelig vidt skjønn.

Retten påpekte videre at dette ikke innebærer at vurderingene er unndratt domstolskontroll, men at retten ikke vil overprøve kommunens vurdering av de rettslige skrankene *nødvendig utstrekning og tilstrekkelig etablert*. Retten kan prøve om forvaltningen har bygget på korrekt forståelse av lovens vurderingstema, samt prøve saksbehandlingen opp mot myndighetsmisbrukslæren med de fire forbud som forvaltningsorganer er bundet av; om avgjørelsen er vilkårlig, sterkt urimelig, eller bygger på usaklig forskjellsbehandling eller er uforholdsmessig.

Lagmannsretten mente at loven ikke setter krav til at et rekkefølgekrav kun kan stilles for tiltak som oppstår som et konkret behov som følge av utbyggingen, men at det er

tilstrekkelig at kravets formål ligger innenfor lovens ramme, altså om det er nødvendig å fastsette krav om at visse tiltak må være tilstrekkelig etablert før utbygging kan starte. Kommunen kan i denne vurderingen se på den totale belastningen i området, også utenfor planområdet.

Etter en samlet vurderingen mente lagmannsretten at behovet for oppgradering av turstien i tilstrekkelig grad var knyttet til planområdet og at vedtaket var tilstrekkelig begrunnet. Lagmannsretten uttalte at det må ligge innenfor kommunens skjønnsmyndighet å vurdere hva slags oppgradering av turstien økende befolkningstetthet krever. Retten kunne ikke godtgjøre at det var tilstrekkelig påvist at vedtaket var vilkårlig, sterkt urimelig, at det var tatt utenforliggende hensyn, eller at det forelå usaklig forskjellsbehandling eller saksbehandlingsfeil.

5.1.4 Dommens betydning

Dommen er interessant med tanke på at lagmannsretten gjør helomvending på tingrettens avgjørelse der Selvaag vant fullt ut. Står dommen seg gjennom Høyesterett vil den gi et viktig bidrag til avklaringer rundt kommunens adgang til å stille rekkefølgekrav i reguleringsplan og hvilken tilknytning det kreves mellom rekkefølgekravet og reguleringsplanen. Avgjørelsen underbygger og forsterker kommunens posisjon som forvaltningsmyndighet og gir kommunen en stor frihet i å avgjøre hvilke rekkefølgekrav som kan stilles, så lenge de er innenfor lovens rammer. Det fremkommer også av dommen at adgangen til å sette vilkår i reguleringsplanen er videre enn det som kan avtales gjennom en utbyggingsavtale. Dette begrunnes med at rekkefølgekrav ikke pålegger utbygger å gjennomføre eller finansiere tiltaket. Samtidig presiserer lagmannsretten at kommunen ikke kan omgå reglene om innholdskravene til utbyggingsavtaler ved å vedta rekkefølgekrav som ikke kan inntas i en utbyggingsavtale, dersom realiteten er at kommunen vil pålegge utbygger de samme rekkefølgekravene gjennom utbyggingsavtale.

5.2 Entra-saken 18-132587TVI-OTIR/07 og 19-135154ASD-BORG/02

5.2.1 Sakens bakgrunn

Partene i tvisten er Entra eiendom som inngikk avtale med det juridiske fakultetet ved Universitetet i Oslo om utvikling av nye universitetslokaler i Tullinkvartalet. I forbindelse med detaljregulering ble det vedtatt rekkefølgekrav knyttet til etablering av gate- og trikketiltak langs kvartalet, samt sykkeltiltak ca. 1 minutt sykling fra kvartalet, jf. plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 10. Det ble deretter inngått utbyggingsavtale mellom partene om kontantbidrag til delfinansiering av de to tiltakene etter plan- og bygningsloven § 17-3 tredje ledd. Tiltakene skulle være "sikret opparbeidet" før igangsettingstillatelse ble gitt. Etter at utbygger foretok utbetalingene og fikk igangsettingstillatelse reiste de sak mot Oslo kommune om gyldigheten av utbyggingsavtalen og gyldigheten av rekkefølgekravene i reguleringsplanen.

Uenigheten dreide seg om hvilken grad av tilknytning det måtte være mellom utbyggingsprosjektet og tiltaket. Utbygger mente det ikke kunne settes vilkår om generell infrastruktur i prosjektets nærområde og mente vilkårene manglet nærhet og relevans til utbyggingen og var tuftet på fiskale hensyn. Partene var enig i at det kan stilles rekkefølgekrav til infrastruktur utenfor planområdet, men det var imidlertid uenige om hvor nær tilknytning det måtte være mellom tiltaket det stilles rekkefølgekrav om og den konkrete utbyggingen.

Retten skulle ta stilling til både gyldigheten av utbyggingsavtalen og gyldigheten av rekkefølgekravene i reguleringsplanen. Det rettslige grunnlaget for disse er plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 10 og § 17-3 tredje ledd. Tvisten knyttet seg særlig til vilkårene "i nødvendig utstrekning" og "tilstrekkelig etablert" i § 12-7 nr. 10 og "nødvendig for å gjennomføre planvedtaket" i § 17-3 tredje ledd.

5.2.2 Tingrettens vurdering

I vurderingen av nødvendigheten etter plan- og bygningsloven § 17-3 tredje ledd kom retten til at man stod overfor et rettsanvendelsesskjønn som innebærer at domstolene har full prøvelsesrett ved overprøving av rekkefølgekravet.

I vurderingen av nødvendigheten etter plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 10 kom retten til at dette er en del av forvaltningens frie skjønn og at gyldigheten av vedtaket må vurderes etter

reglene om myndighetsmisbrukslæren. I dette ligger det at vedtaket må være saklig begrunnet i behov som oppstår av utbyggingen.

Tingretten konkluderte med at kontantbidragene innført i utbyggingsavtalen var ulovlige da de ikke oppfylte kravet til nødvendighet slik plan- og bygningsloven § 17-3 tredje ledd krever. Retten la vekt på forarbeidene til loven hvor det fremkommer at *“for å være nødvendig må tiltaket ha saklig sammenheng med gjennomføringen av planen. Utbyggingen må være den direkte foranledning til behovet for ytelsen, slik at det er en relevant og nær sammenheng mellom ytelsen og planens innhold. Ytelsen må tjene interessene i utbyggingsområdet eller avhjelpe skadevirkninger eller ulemper av den konkrete utbyggingen”*⁶⁴.

Retten trakk frem at kommunen hadde lagt vesentlig vekt på at utbyggingen av Tullinkvartalet var en del av en planlagt og samlet sett stor utbygging av indre by i Oslo. Retten mente at ingen av tiltakene var direkte foranlediget av utbyggeres utbygging isolert sett. Med dette kom retten til at kommunens ønsker knyttet seg til generelle behov i indre by i Oslo. Vurderingene retten la til grunn var blant annet at bevisførselen viste at tilstrømningen av studenter ville forbli nokså upåvirket av utbyggingen. Utbyggingen ville ikke endre studentmassen eller reisemønsteret vesentlig. Videre ville nettoøkningen av antall utbygde kvadratmeter være relativt lav.

Vurderingen av nødvendigheten etter plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 10 kunne ikke retten prøve fullt ut, men de kunne prøve om vedtaket var saklig begrunnet i behov som utløses av utbyggingen. Retten viste her til at motivasjonen for rekkefølgekravene i stor grad bar preg av at de skulle gi grunnlag for å inngå utbyggingsavtale som igjen skulle sikre kommunen økonomiske bidrag til generell opprustning av infrastruktur.

I sine vurderinger viste retten til de samme vurderingene gjort under redegjørelsen av rekkefølgekravet etter plan- og bygningsloven § 17-3 tredje ledd. Da retten ikke kunne se at reguleringsplanen verken ga økt utbyggingspotensial for utbygger eller økt belastning på infrastrukturen i området, var det heller ikke saklig begrunnet i behov som oppsto av den konkrete utbyggingen.

⁶⁴ Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 65 og 66

5.2.3 Lagmannsrettens vurdering

Lagmannsretten mente at kriteriene “i nødvendig utstrekning” og “tilstrekkelig etablert” ligger til forvaltningens frie skjønn. Retten kunne derfor ikke overprøve kommunens vurdering av nødvendigheten. Derimot kunne retten prøve kommunens generelle lovtolkning og om planvedtaket var basert på riktig faktum og saksbehandling, samt den konkrete subsumsjonen etter læren om myndighetsmisbruk, herunder om vedtaket var vilkårlig og om det var tatt utenforliggende hensyn. Vilkåret “nødvendig for å gjennomføre planvedtak” etter plan- og bygningsloven § 17-3 tredje ledd mente lagmannsretten la anvisning på et bredt og faglig-politisk skjønn og at retten burde vise betydelig tilbakeholdenhet i prøvingen av denne.

Utbygger mente at “i nødvendig utstrekning” skulle tilsi at den konkrete utbygging må settes på vent til de aktuelle tiltakene er på plass. Lagmannsretten var ikke enig i dette og mente at vurderingstemaet etter plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 10 ikke kunne settes så snevert at den bare omfatter tiltak som er så nødvendige at en konkret utbygging ikke kan skje før tiltaket er tilstrekkelig etablert. Det kreves likevel at de vilkår kommunen setter i utbyggingsavtale er saklig begrunnet i behov som utløses av utbyggingen.

Lagmannsretten presiserte at kommunen må kunne se på sumvirkninger i området og mente kommunen hadde tilstrekkelig dokumentert en økt belastning som følge av utbyggingen. Lagmannsretten mente også at det var lagt ned tilstrekkelig faktagrunnlag i den planfaglige vurderingen. Det var uheldig at utbygger hadde blitt varslet om rekkefølgekravene sent i prosessen, men vurderingene var basert på tilstrekkelig faktisk grunnlag og det fremsto ikke som vilkårlig å ta inn rekkefølgekrav for å sikre bedre kapasitet på trikk og trygge sykkelveier inn mot kvartalet. De viste blant annet til at Tullinkvartalet er planlagt med over 900 sykkelparkeringsplasser, noe som skulle tilsi at sykkel kom til å bli et mye brukt transportmiddel.

I sin vurdering av om utbyggingsavtalen var gyldig tok Lagmannsretten utgangspunkt i vilkåret i plan- og bygningsloven § 17-3 tredje ledd første punktum som sier at tiltakene må være “nødvendige for gjennomføring av planen”. Lagmannsretten argumenterte her for at tiltak som ligger som rekkefølgetiltak i en gyldig reguleringsplan som den klare hovedregel er

“nødvendig for å gjennomføre planvedtaket”. De presiserte også at retten må være tilbakeholden med å overprøve den planfaglige og politiske vurderingen av vilkåret. Videre mente de at det forelå en saklig sammenheng mellom konsekvensene av utbyggingen og behov for økt kapasitet i området og at det ikke heftet feil ved kommunens tolkning av bestemmelsen.

Lagmannsretten konkluderte med at verken reguleringsplanen med rekkefølgebestemmelser eller utbyggingsavtalen var ugyldig, og anken til Oslo kommune førte fram.

5.2.4 Dommens betydning

I likhet med Selvaag-dommen gjør lagmannsretten i Entra-dommen helomvending fra det tingretten kom frem til, og frikjenner kommunen fullt ut. Blir dommen stående vil den gi en viktig prinsipiell avklaring rundt reglene om rekkefølgekrav og utbyggingsavtaler.

Lagmannsretten presiserer at vurderingen av vilkåret “nødvendig”, både etter plan- og bygningsloven §§ 12-7 nr. 10 og 17-3 tredje ledd, tilhører forvaltningens frie skjønn og at domstolene må vise “betydelig tilbakeholdenhet” med å overprøve kommunens vurdering. Tingretten mente at rekkefølgekravene Entra hadde blitt pålagt ikke hadde tilstrekkelig sammenheng med eiendommen, mens Lagmannsretten mente det var en saklig sammenheng og at vilkårene var rimelige, nødvendige og forholdsmessige.

6 Vurderingstemaer

Etter gjennomgangen av det juridiske rammeverket og rettspraksisen som foreligger knyttet til utbyggingsavtaler og rekkefølgebestemmelser vil vi som en oppsummering sammenstille de viktigste vurderingstemaene knyttet til nødvendighetsvurderingen etter plan- og bygningsloven § 17-3 tredje ledd. Da loven og forarbeidene tidvis gir relativt begrenset og vag veiledning i den konkrete og praktiske vurderingen har vi valgt å vektlegge vurderingene som fremkommer av rettspraksisen. I den anledning er det viktig å påpeke at man ikke kan sette to streker under svaret før de to sakene er endelig avklart og det foreligger rettskraftig dom. Vurderingstemaene fremhever derfor både tingrettens og lagmannsrettens tolkninger, og vår tanke er at oppsettet kan tilpasses og ferdigstilles når sakene er endelig avklart. Oppstillingen vil danne utgangspunktet for dokumentstudiet i kapittel 7 hvor vi ser på inngåtte utbyggingsavtaler i Oslo.

6.1 § 17-3 tredje ledd vs. 12-7 nr. 10

Vurderingstemaene vi har kommet frem til og vil benytte i dokumentstudiet knytter seg hovedsakelig til nødvendighetskriteriet etter plan- og bygningsloven § 17-3 tredje ledd. Samtidig fremstår det for oss som at den konkrete nødvendighetsvurderingen ikke nødvendigvis er så ulik nødvendighetsvurderingen etter plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 10. I Entra-saken uttaler tingretten at sammenhengen mellom regelsettene i plan- og bygningsloven kapittel 17 og kapittel 12 tilsier at man ikke vil konkludere med ugyldighet kun i det ene tilfelle, men ikke i det andre⁶⁵. I vurderingen av nødvendigheten etter plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 10 henviser tingretten flere ganger til nødvendighetsvurderingen de har gjort etter plan- og bygningsloven § 17-3 tredje ledd. I den samme saken uttaler lagmannsretten at tiltak som ligger som rekkefølgetiltak i en gyldig reguleringsplan som den klare hovedregel er «*nødvendig for å gjennomføre planvedtaket*»⁶⁶. Med andre ord sier de at tiltak som oppfyller nødvendighetskravet etter plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 10, som den klare hovedregel også oppfyller nødvendighetskravet etter plan- og bygningsloven § 17-3 tredje ledd.

⁶⁵ Entradommen (2019) s. 12

⁶⁶ Entradommen (2020) s. 21

Etter vår oppfatning kan man ikke sette likhetstegn mellom plan- og bygningsloven §§ 17-3 tredje ledd og 12-7 nr. 10. Utbyggingsavtaler pålegger partene et ansvar for gjennomføring og finansiering, det gjør ikke rekkefølgebestemmelser. Samtidig fremstår det for oss at de samme vurderingstemaene kan legges til grunn ved begge nødvendighetsvurderingene etter de to bestemmelsene. Dette spesielt med tanke på at vi i det videre arbeidet har avgrenset oss bort fra forholdsmessighetsvurderingen etter plan- og bygningsloven § 17-3 tredje ledd.

I lovbestemmelsen er det i begge bestemmelsene benyttet vilkåret *nødvendig*. Etter plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 10 kan det i *nødvendig utstrekning* settes rekkefølgekrav, mens etter plan- og bygningsloven § 17-3 tredje ledd må tiltaket være *nødvendig for gjennomføring av planvedtak*. I tolkningen av begge bestemmelsene sier lovforarbeidene og rettspraksis at det må foreligge saklig sammenheng mellom utbyggingen og tiltaket. Forutsetningen fra kommunens side er som regel at rekkefølgekravet skal inntas i en utbyggingsavtale. Videre ble bestemmelser om utbyggingsavtaler inntatt i plan- og bygningsloven nettopp for å begrense kommunens adgang til presse frem urimelige avtalevilkår.

I Selvaagsaken blir kun nødvendigheten av rekkefølgekravet etter plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 10 vurdert. Etter vårt syn kan vurderingstemaer som fremkommer av denne dommen ha overføringsverdi ved vurdering av plan- og bygningsloven § 17-3 tredje ledd. Blant annet presenteres *belastningsargumentet* ved vurderingen av om det er saklig sammenheng mellom rekkefølgekravet og utbyggingen planen åpner opp for. Vi vil komme nærmere tilbake til hva som ligger i *belastningsargumentet*, men vi mener dette vurderingstemaet er vel så relevant ved vurderingen av nødvendigheten etter plan- og bygningsloven § 17-3 tredje ledd. At en utbygging medfører økt belastning på infrastrukturen, er et relevant hensyn også etter § 17-3 tredje ledd. Denne kan for eksempel kobles opp mot kravet om at tiltaket må «*tjene interessene i utbyggingsområdet*» eller «*avhjelpe skadevirkninger eller ulemper ved den konkrete utbyggingen*».

Etter denne gjennomgangen har vi falt ned på at de to bestemmelsene ikke er fullstendig sammenfallende, men at den konkrete nødvendighetsvurderingen i de fleste tilfeller er det. Lovreguleringen av utbyggingsavtaler ble gjennomført nettopp for å hindre urimelige avtalevilkår for utbygger gjennom rekkefølgekrav, slik at sammenhengen mellom de to bestemmelsene fremstår for oss som meget sterk.

I den kommende dokumentstudien vil vi ta utgangspunkt i plan- og bygningsloven § 17-3 tredje ledd, og vi anser det som vel så interessant å få fram skille mellom tingrettens og lagmannsrettens vurdering av bestemmelsen, fremfor å dele opp dokumentstudien i én vurdering etter plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 10 og én etter § 17-3 tredje ledd. Etter gjennomgangen over vil nettopp en slik inndeling være lite hensiktsmessig da vi mener den konkrete nødvendighetsvurderingen kan legges til grunn for begge bestemmelsene.

6.2 Saklig sammenheng

Hovedkriteriet etter plan- og bygningsloven §17-3 tredje ledd er at tiltaket må være «*nødvendig for gjennomføring av planvedtak*». I dette ligger det at tiltaket har saklig sammenheng med gjennomføringen av planen. Som det fremkommer av rettsgjennomgangen i kapittel 3 setter loven krav til at utbyggingen må være foranledningen til behovet for ytelsen. I vurderingen av om tiltaket har saklig sammenheng med utbyggingen ligger det at tiltaket enten «*tjener interessene i utbyggingsområdet*» eller «*avhjelper skadevirkninger eller ulemper ved den konkrete utbyggingen*». Videre må det trekkes en grense mot infrastruktur som tjener hele kommunen generelt.

Med «*tjene interessene i utbyggingsområdet*» menes at tiltaket må fylle et behov, både når det gjelder art og tilgjengelighet. Skal det for eksempel bygges seniorboliger kan det ikke kreves at det skal bygges en skole. At tiltaket «*avhjelper skadevirkninger eller ulemper ved den konkrete utbyggingen*» kan for eksempel dreie seg om støydemping utenfor planområdet der utbyggingen medfører økt trafikk og støy fra tilgrensende områder.

Saklig sammenheng er hovedkriteriet i nødvendighetsvurderingen, og de neste vurderingstemaene vil således alle være vurderinger som enten understøtter sakligheten av tiltaket eller eventuelt peker i retning av at det ikke er tilstrekkelig saklig sammenheng. Temaene er hentet ut fra rettspraksisen og gjør et klart skille mellom tingrettens og lagmannsrettens vurderinger.

6.3 Belastningsargumentet og tapsargumentet

I Selvaagsaken presenteres *belastningsargumentet* og *tapsargumentet*.

Belastningsargumentet innebærer at en utbygging vil medføre økt belastning på infrastrukturen i et område. Tapsargumentet innebærer at en utbygging vil medføre at infrastruktur eller kvaliteter i et område taper seg eller går tapt. I den konkrete saken er tingretten enig i at utbyggingen medfører at friluftsområder går tapt, men kan ikke se at belastningsargumentet er oppfylt da de ikke kan se at de nye beboerne vil medføre økt bruk av turveien. I belastningsvurderingen uttaler tingretten at det er relevant å se på om reguleringsplanen utgjør økt utbyggingspotensial for utbygger.

I vurderingen av tiltakets funksjonelle sammenheng til planområdet trekker lagmannsretten også frem *tapsargumentet* og *belastningsargumentet*. De uttaler her at alminnelige erfaringsgrunnsetninger tilsier at flere beboere i et område vil medføre økt bruk av infrastrukturen. I den konkrete saken ville også friluftsområder gå tapt, og dette skulle tilsi at øvrige friluftsområder og veier ville bli mer brukt. Lagmannsretten sier videre at kommunen ikke trenger å innhente fagkyndig uttalelser på eksakt økt belastning i område, disse vurderingene må ligge innenfor kommunens skjønnsmyndighet.

Det er nærliggende å tenke seg at disse argumentene kan benyttes analogisk for andre typer tiltak. For eksempel vil belastningsargumentet ha betydning for en boligutvikling som vil bidra til flere beboere i område og økt bruk av infrastrukturen. Lagmannsretten mener begge disse argumentene er reelle hensyn og understøtter nødvendigheten av tiltaket.

6.4 Direkte foranledning og sumvirkninger

For å oppfylle kravet om saklig sammenheng legger tingretten vekt på at utbyggingen må være den direkte foranledning til behovet for ytelsen. Man kan ikke i vesentlig grad vektlegge behov som oppstår av sumvirkninger og planlagte utbygginger i et større område, men tiltaket må være direkte foranlediget av utbyggers utbygging isolert sett. Vurderingene tingretten legger til grunn er om den konkrete utbyggingen medfører økt eller endret belastning på infrastrukturen, eller økning i antall utbygde kvadratmeter. Om ikke utbyggingen alene medfører økt belastning, vil det heller ikke være saklig sammenheng mellom utbyggingen og bidrag til offentlig infrastruktur. Tingretten uttaler videre at

sammenhengen mellom utbyggingen og tiltaket må være så sterk at det utgjør en saklig grunn til å stoppe utbyggingen i påvente av tiltaket. At kommunen begrunner rekkefølgekrav ut fra planlagte utbygginger i et større område sier tingretten peker i retning av at kommunen ønsker bidrag til generelle behov og generell infrastruktur.

Lagmannsretten uttaler at man må kunne se på sumvirkninger og den totale belastningen i et område, også utenfor planområdet. I motsatt fall vil det være vanskelig å fange opp sumvirkninger av flere utbygginger i et område, og lagmannsretten konkluderer derfor med at det er anledning til å vektlegge behov som oppstår av totale interesser i et område.

I Entra-dommen uttaler lagmannsretten at det er saklig sammenheng mellom utbygging av universitetet som medfører økt tilstrømming av personer og behov for økt kapasitet på trikkelinjene forbi kvartalet og mer tilgjengelig infrastruktur for syklende til og fra området. Som begrunnelse vises det til blant annet til kommuneplanens arealdel som tillater økt utnyttelse av området og til vedtak om kjøp av nye trikker grunnet et allerede eksisterende behov for bedre kapasitet. Lagmannsretten benytter tall på sumvirkninger fra indre by i Oslo og for Tullinkvartalet. Her har lagmannsretten med andre ord et større perspektiv i vurderingen av den saklige sammenhengen mellom tiltak og utbyggingen, enn det tingretten har. Dette skulle tilsi at man kan ha et relativt stort perspektiv i denne vurderingen. Samtidig må dette ses i sammenheng med type tiltak og utbyggingens størrelse og beliggenhet.

I Entra-dommen uttaler lagmannsretten at den nedre grensen for saklig sammenheng er hvis utbyggingen bare i bagatellmessig grad skaper behov for tiltaket. Det presiseres ikke nærmere hvor denne grensen går, men man vil måtte foreta en samlet helhetsvurdering av det konkrete tiltaket.

7 Dokumentstudie

Som en del av denne oppgaven har vi gjennomført en dokumentstudie av inngåtte utbyggingsavtaler. Hensikten har vært å benytte oss av de vurderingstemaene vi har kommet frem til i kapittel 6 og veie disse opp mot inngåtte utbyggingsavtaler i Oslo i 2020.

Studien har til hensikt å anvende de vurderingstemaene vi har kommet frem til, og vurdere hvordan utbyggingsavtalene samsvarer med disse. Om vi anser avtalene som innenfor eller utenfor regelverket er interessant, men vil ikke tillegges avgjørende vekt da denne vurderingen i stor grad er basert på skjønnsutøvelse og det foreligger ingen rettskraftige dommer på området. Denne vurderingen vil altså kunne endre seg når Selvaag-saken og eventuelt Entra-saken får ny behandling i høyesterett.

Det interessante med dokumentstudien vil være å se hvilke begrunnelser kommunen legger til grunn for rekkefølgekravene, hvordan avtalene står seg opp mot vurderingstemaene vi har kommet frem til, og å se på avtalene i lys av både tingrettens og lagmannsrettens tolkning av bestemmelsen.

7.1 Utbyggingsavtale 1 - Ensjøveien 4

Den aktuelle utbyggingsavtalen er inngått mellom Oslo kommune og Ensjøveien 4 Utvikling AS. Avtalen gjelder bidrag til infrastruktur som følger av rekkefølgebestemmelser i vedtatt reguleringsplan S-5043. Reguleringsplanen åpner opp for å utvikle boliger og barnehage, samt publikumsrettede næringsarealer i første etasje. Det er gjort avtale om kontantbidrag for oppfyllelse av rekkefølgekrav som fremkommer av reguleringsplanen § 3.1⁶⁷.

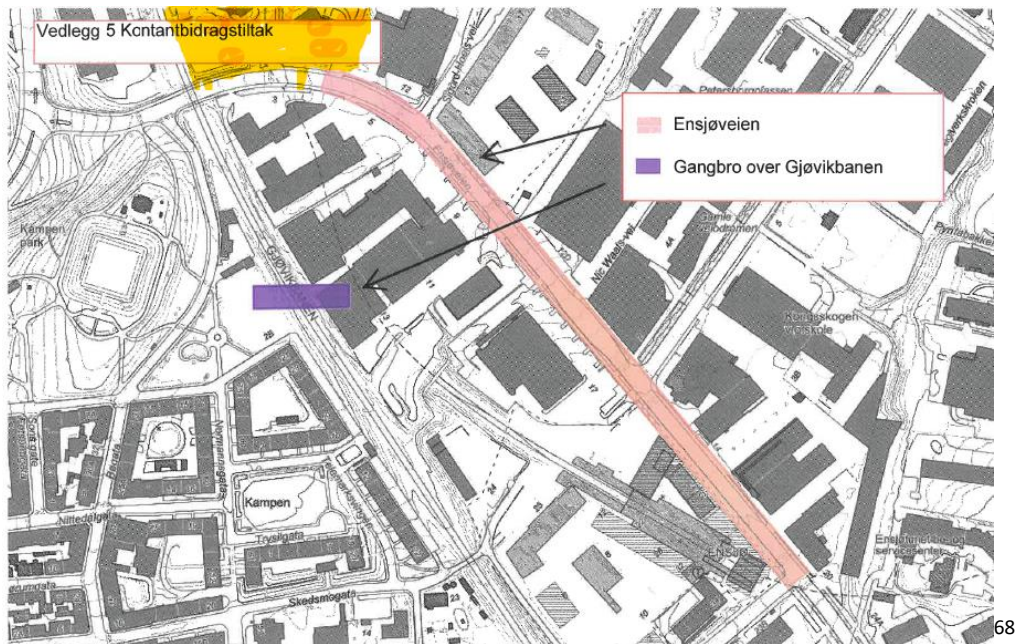
“3.1.1 Ensjøveien

Før det gis igangsettingstillatelse for byggetiltak innenfor planområdet skal del av Ensjøveien være sikret opparbeidet”

“3.1.2 Gangbro over Gjøvikbanen

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

⁶⁷ Oslo Kommune (2019) *Reguleringsplan for Ensjøveien 4* s. 5-6



Av plankartet fremkommer det at de to tiltakene ligger syd for tomten som er markert i gult på kartet. Ensjøveien går langs planområdet, mens den nye gangbroen skal etableres i nær gangavstand, syd for planområdet. Opparbeidelse av Ensjøveien og gangbro over Gjøvikbanen går under alternativene “transport og vegnett” etter plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 10. Dette er tiltak det kan knyttes rekkefølgekrav til.

7.1.1 Bakgrunn for reguleringen og begrunnelse for rekkefølgekrav

Det aktuelle planområdet ligger på Ensjø i Oslo. Ensjø har de siste årene gått fra å være et industripreget område til et attraktivt boligområde. Utgangspunktet for transformasjonen var bystyrets vedtak i 2004 hvor det ble åpnet opp for bygging av ca. 7000 boliger på Ensjø⁶⁹. I den anledning utarbeidet plan- og bygningsetaten veiledende prinsippplan for det offentlige rom (VPOR) i 2006. I denne finner vi de aktuelle tiltakene beskrevet. Kommunen begrunner tiltakene med at det som følge av transformasjonen av området er et ønske om å endre utformingen av Ensjøveien med tanke på fremkommelighet for myke trafikanter og trafiksikkerhet. Realiseringen av reguleringsplanen vil gi økt trafikk og flere fotgjengere, og opparbeidelse av Ensjøveien vil gi bredere fortau, bedre trafiksikkerhet og bedre tilgang til utadrettet virksomhet på gateplan. Etableringen av gangbro over Gjøvikbanen er begrunnet i

⁶⁸ Oslo Kommune (2019) Vedlegg 5 til *Utbyggingsavtale for Ensjøveien 4*.

⁶⁹ Oslo Kommune (2006) *Ensjø Veiledende prinsippplan for det offentlige rom*

at man ønsker å koble Vestre parkdrag og Kampen park sammen og sørge for at beboere i Ensjøveien 4 og områdene rundt kan komme seg til friområdene og Kampen skole på en trafiksikker måte⁷⁰.

7.1.2 Belastningsargumentet og tapsargumentet

Utbyggingen av Ensjøveien 4, betegnet av utbygger som "Tøyentaket", vil bestå av 88 leiligheter i alle størrelser⁷¹. Et konservativt anslag skulle tilsi at prosjektet vil bidra med en befolkningsøkning i området på mellom 200 og 300 personer. Tomten har tidligere vært regulert til industriformål og har bestått av bilverksted.

Det fremkommer av VPOR at Ensjøveien skal bli en miljøprioritert hovedgate⁷². Ved å se på kartet ser man at veien ligger inntil planområdet og at den vil være en naturlig vei å benytte for beboere i Ensjøveien 4. Blant annet er Ensjøveien den raskeste veien for å ta seg ut til E6. Gangbrotiltaket ligger litt lenger sør for planområdet. Samtidig virker sammenhengen mellom flere mennesker i området og tryggere ferdsel over Gjøvikbanen, som må kunne anses som en stor barriere i området, å være ganske klar. Et relevant hensyn i denne vurderingen kan være at et område som tidligere har vært regulert til industri ikke nødvendigvis oppfyller de krav som må settes til infrastrukturen for et boligområde.

Det er liten tvil om at utbyggingen vil medføre en økt belastning på infrastrukturen i området i form av flere mennesker og økt trafikk. Legger man lagmannsrettens vurdering til grunn sier de at alminnelige erfaringsgrunnsetninger skulle tilsi at flere beboere i området vil medføre økt bruk av infrastrukturen. Når det gjelder tapsargumentet er det ikke kjent at utbyggingen vil medføre at infrastruktur eller kvaliteter i området vil gå tapt.

7.1.3 Direkte foranledning og sumvirkninger

I nødvendighetsvurderingen etter plan- og bygningsloven § 17-3 tredje ledd ligger det at tiltaket må ha saklig sammenheng med utbyggingen og at utbyggingen må være den direkte foranledning til behovet for ytelsen. Tingretten tolker bestemmelsen slik at den konkrete

⁷⁰ Oslo Kommune (2019) *Byrådssak 69/19*

⁷¹ Neptun Properties (2020) *Tøyentaket*

⁷² Oslo Kommune (2006) *Ensjø Veiledende prinsipplan for det offentlige rom*

utbyggingen må medføre økt eller endret belastning på infrastrukturen. Som beskrevet over under belastningsvurderingen er det ikke tvilsomt at den isolerte utbyggingen av tomten vil medføre økt belastning på infrastrukturen i området i form av flere mennesker.

Etter lagmannsrettens syn er det også relevant å vektlegge sumvirkninger og den totale belastningen i området. Som kjent er Ensjø et transformasjonsområde. Per 2019 var det ferdigstilt ca. 3000 nye leiligheter og det var 800 nye leiligheter under bygging⁷³. Ifølge Oslo kommune er de nå halvveis i den totale transformasjonen av området. Det er således på det rene at sumvirkninger av alle utbyggingene medfører en endret og økt belastning på infrastrukturen i området.

7.1.4 Saklig sammenheng

De ovennevnte vurderingene peker i retning av at det er tilstrekkelig saklig sammenheng mellom tiltakene og utbyggingen. Kommunen begrunner rekkefølgekravene ut fra både den konkrete utbyggingen og de totale interessene i området, noe som etter vårt syn vitner om en korrekt forståelse av bestemmelsen. Sammenhengen mellom flere mennesker i området og opprustning av tryggere veier og gangforbindelser fremstår som saklige sammenhenger og en konsekvens av utbyggingen. Tiltakene bidrar i så måte med å «*tjene interessene i utbyggingsområdet*». Ensjøveien fremstår som noe nærere knyttet til planområdet enn gangbrotiltaket. Samtidig er gangbrotiltaket begrunnet med trafiksikkerheten i området, noe som etter vårt syn kunne utgjort en saklig grunn til å vente med utbyggingen i påvente av at tiltaket ble etablert.

Det virker sannsynliggjort gjennom denne gjennomgangen at utbyggingen vil bidra med en økning i både antall utbygde kvadratmeter og en økt og endret belastning på infrastrukturen i området. Tiltakene virker også å ha en nær og saklig sammenheng med behovene utbyggingen utløser. Av hva vi kan se blir verken tingrettens eller lagmannsrettens tolkning av bestemmelsen satt på prøve i denne konkrete saken.

⁷³ Oslo Kommune (2019) *Velkommen til informasjonsmøte om status i byutviklingen på Ensjø*

7.2 Utbyggingsavtale 2 - Vollebekkveien 2

Den aktuelle utbyggingsavtalen er inngått mellom Oslo Kommune og JM Norge AS⁷⁴. Avtalen gjelder bidrag til infrastruktur som følger av rekkefølgebestemmelser i vedtatt reguleringsplan S-5081. Reguleringsplanen legger til rette for byutvikling på Vollebekk med en stor andel boliger og mindre andel publikumsrettet virksomhet. Det er gjort avtale om kontantbidrag for oppfyllelse av rekkefølgekrav som fremkommer av reguleringsplanen § 6.⁷⁵

6. Før igangsettingstillatelse

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

- 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.



⁷⁴ Oslo Kommune (2020) *Utbyggingsavtale for Vollebekkveien 2*

⁷⁵ Oslo Kommune (2020) *Reguleringsbestemmelser alternativ 2*

⁷⁶ Oslo Kommune (2020) *Plankart*

Av plankartet fremkommer det at det første tiltaket, turveien, ligger ca. 300 meter nord for planområdet. Det andre tiltaket, Brobekkveien, ligger ca. 200 meter vest for planområdet. Turveien faller inn under alternativet “friområder” og Brobekkveien faller inn under alternativet “transport og vegnett” etter plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 10. Dette er tiltak det kan knyttes rekkefølgekrav til.

7.2.1 Bakgrunn for reguleringen og begrunnelse for rekkefølgekrav

I 2015 ble det vedtatt planprogram og VPOR for Vollebekk med hensikt om å transformere området fra industri og næring til et tett og mangfoldig byområde med ca. 1 600 nye boliger⁷⁷. Transformasjonen av Vollebekk medfører utbygging av et stort antall boliger, samt ny skole og barnehage. VPOR for Vollebekk trekker derfor frem en rekke infrastrukturtiltak som skal betjene disse nye funksjonene, blant annet de to tiltakene som fremkommer av rekkefølgebestemmelsene i reguleringsplanen for Vollebekkveien 2.

I kommunens tilbakemelding til planforslaget for tomten finner vi de to rekkefølgekravene begrunnet. Turveien skal fungere som nærpark og møteplass for beboere i Vollebekkveien 2. Turveien skal benyttes som en trygg ferdselsåre for å tilgjengeliggjøre turveinettet og de andre grøntområdene i bydelen. Turveien er delvis opparbeidet og med 243 nye boliger i Vollebekkveien 2 vil det være nødvendig at denne istandsettes. Turveien vil bidra til at beboerne får tilstrekkelig god bokvalitet, folkehelse og livskvalitet⁷⁸. Tiltaket som gjelder Brobekkveien innebærer å gjøre om denne fra veg til gate. Det skal etableres tosidig fortau og opphøyet sykkelfelt. Kommunen begrunner tiltaket i Oslo sin byutviklingsstrategi som innebærer å legge til rette for gange, sykkel og god bykvalitet. Oppgraderingen av Brobekkveien er nødvendig for at beboere i Vollebekkveien 2 skal ha et gatenett og adkomstsystem som er tilrettelagt for fotgjengere og syklist.

⁷⁷ Oslo Kommune (2015) *Veiledende prinsipplan for det offentlige rom (VPOR)*

⁷⁸ Oslo Kommune (2019) *Planforslag til politisk behandling*

7.2.2 Belastningsargumentet og tapsargumentet

Utbyggingen av Vollebekkveien 2 innebærer oppføring av ca. 240 leiligheter i alle størrelser⁷⁹. Eksisterende bebyggelse består av et relativt stort kontor- / lagerbygg og det er på det rene at utbyggingen vil medføre en økt tilstrømming av mennesker til området. Ut fra gjennomgangen av plandokumenter og kart virker det sannsynlig at både turveien og Brobekkveien vil være en del av beboere i Vollebekkveien 2 sitt bevegelsesmønster. Planområdet grenser til riksvei 163 i sør som fungerer som en barriere. Turveien i nord vil koble to grønne drag sammen og vil således bli beboere i Vollebekkveien 2 sin nærmeste destinasjon for rekreasjon og grøntområdet. De to tiltakene kan på mange måter sammenlignes med tiltakene redegjort for under Ensjøveien 4 i form av at begge prosjektene ligger i utviklingsområder som transformeres fra industri til bolig.

7.2.3 Direkte foranledning og sumvirkninger

Som redegjort for ovenfor er det ikke tvilsomt at den konkrete utbyggingen isolert sett vil medføre økt belastning på infrastrukturen i området. Hvis sammenhengen og belastningen av den konkrete utbyggingen er liten eller vanskelig å fastslå, sier lagmannsretten at man må kunne se på den totale belastningen av flere utbygginger i et område. Dette kan også være relevant i denne saken da tomten ligger på Vollebekk som transformeres fra industri til boligområder med ca. 1 600 nye leiligheter. Det er på mange måter nærliggende å tenke at den totale belastningen av alle disse utbyggingene gjør at infrastrukturen trenger å tilpasses og opprustes til den nye bruken av området. Både den konkrete utbyggingen og sumvirkningene av flere utbygginger vil også medføre en endret belastning på infrastrukturen i området.

7.2.4 Saklig sammenheng

Selv om rekkefølgebestemmelsene gjelder to separate tiltak, kan de på flere måter ses under ett. De to tiltakene har den samme fysiske avstand til planområdet, og begge tiltakene gjelder infrastruktur som skal betjene de nye funksjonene i område som følge av transformasjonen av Vollebekk. Samtidig fremstår sammenhengen mellom utbyggingen og

⁷⁹ JM Norge (2020) *Passasjen på Vollebekk*

turveien noe vagere enn Brobekkveien. Det kan stilles spørsmålstegn ved om turveien utgjør en saklig grunn til å stoppe utbyggingen i påvente av at tiltaket blir etablert. Det er nærliggende å sammenligne med Selvaag-saken redegjort for i kapittel 5. Vi mener det er en forskjell mellom disse to sakene da det i større grad virker sannsynliggjort at beboere i Vollebekkveien 2 vil benytte turveien i forbindelse med tilgangen til øvrige grøntområder i området.

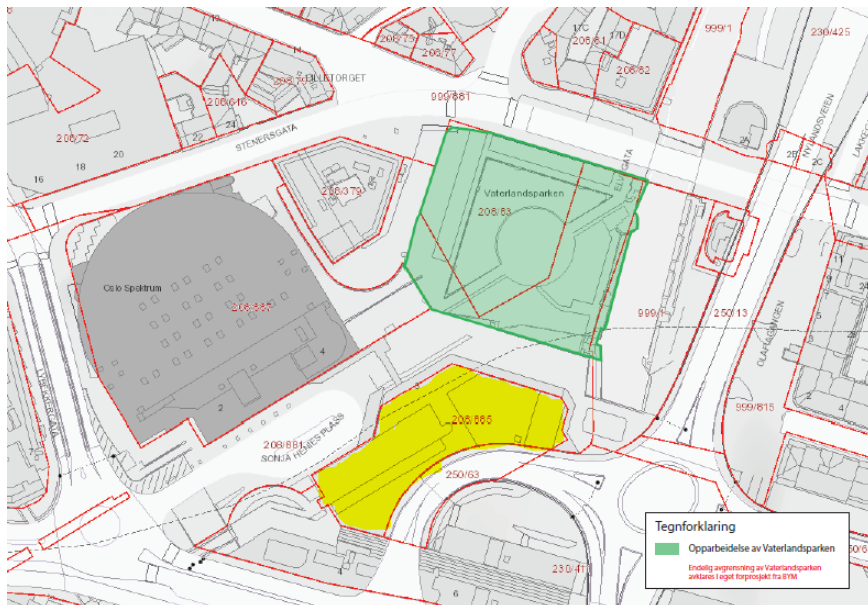
Loven stiller krav om at tiltaket må ha saklig sammenheng med gjennomføring av planen. Med saklig sammenheng menes at det må være en relevant og nær tilknytning mellom det kommunen krever og planens innhold. Planens innhold i dette tilfelle innebærer utbygging av boliger. Som beskrevet over er det på det rene at utbyggingen vil medføre økt antall personer i området. Ytelsene kommunen krever er opparbeidelse av veg for gange, sykkel og god bykvalitet, samt opparbeidelse av turvei for å gi beboere tilgang til turveinettet og grøntarealer. Overordnet fremstår dette som konkrete, saklige sammenhenger og bidrag som tjener interessene i utviklingsområdet. De ovennevnte vurderingene peker i retning av at det er tilstrekkelig saklig sammenheng mellom tiltak og utbyggingen.

7.3 Utbyggingsavtale 3 - Sonja Henies Plass 3

Den aktuelle utbyggingsavtalen er inngått mellom Oslo Kommune og Wenaas Plaza Hotel AS⁸⁰. Avtalen gjelder bidrag til infrastruktur som følger av rekkefølgebestemmelser i vedtatt reguleringsplan S-5006. Reguleringsplanen gjelder omregulering av Sonja Henies plass 3/Oslo Plaza til hotell, kjøreveg, gatetun, gangareal og park med hensikt om å utvide hotellets kapasitet. Det er gjort avtale om kontantbidrag for oppfyllelse av rekkefølgekrav som fremkommer av reguleringsplanen § 17.⁸¹

§ 17 Rekkefølgebestemmelser

- Før igangsettingstillatelse gis for hotellet skal oppgradering av Vaterlandsparken (gnr. 208 bnr. 83 og del av bnr. 881) til høy kvalitet infra by standard være sikret.



Av plankartet fremkommer det at tiltaket ligger ca. 20 meter nord for planområdet. Opparbeidelse av Vaterlandsparken faller inn under alternativet "friområder" etter plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 10. Dette er tiltak det kan knyttes rekkefølgekrav til.

⁸⁰ Oslo Kommune (2020) *Utbyggingsavtale for Oslo Plaza*

⁸¹ Oslo Kommune (2020) *Reguleringsbestemmelser for Sonja Henies plass 3*

⁸² Oslo Kommune (2020) *Kontantbidragstiltaket*

7.3.1 Bakgrunn for reguleringen og begrunnelse for rekkefølgekrav

Reguleringsplanen åpner opp for å øke dagens Plaza hotell med 3 etasjer og etablere et 9 etasjer høyt sidebygg. Dette vil gi hotellet en økning på 216 nye rom. Tomten har hatt en omfattende reguleringsprosess som strekker seg fra planinitiativ i 2008 til vedtak i 2018, og en rekke etater har vært med i arbeidet om å fastsette rekkefølgekravet. Planområdet ligger i indre by som i Oslo kommune sin kommuneplan er satt av som utviklingsområdet. Oslo kommune begrunner rekkefølgekravet med at Oslo S-området er inne i en aktiv utviklingsfase og den store mengden prosjekter vil ha store konsekvenser for offentlige rom og tiltak. Dette vil medføre økt bruk av byrommene og stiller nye krav til utforming og kvalitet i byrommene⁸³. Bymiljøetaten uttaler at utbyggingen vil medføre at Vaterlandsparken vil bli ytterligere skyggelagt på dagtid og at dette vil medføre mindre bruk og opphold i byrommet, samt endre vekstbetingelser i parken.

7.3.2 Belastningsargumentet og tapsargumentet

Av plankartet ser vi at parken er nabotomten til hotellet og at de to tomtegrensene støter til hverandre. Den fysiske sammenhengen mellom hotellet og parken er således klar. Av kartet kan vi se at Vaterlandsparken er den eneste grønne parken i området. Parken er også bindeleddet mellom hotellet og turveinettet langs Akerselva. Det er nærliggende å tenke at beboere på hotellet vil bruke parken, enten for varig opphold eller gjennomfart. Når det gjelder utvidelsen av hotellet vil det etableres 216 nye rom. Utbyggingen vil således medføre økt belastning på infrastrukturen i området i form av flere mennesker. Isolert sett vil en økning på 216 rom medføre en relativt liten merbelastning sett opp mot antall mennesker som ferdes i området fra før, og det er vanskelig å fastslå akkurat hvilken merbelastning den konkrete utbyggingen vil medføre i form av mennesker.

I denne saken kan det være relevant å se på tapsargumentet. Oslo kommune påpeker at tilbygget på 9 etasjer vil redusere sollyset i parken og medføre skyggelegging på dagtid og endrede vekstbetingelser. Solstudier av tomten viser at dette ikke er tvilsomt⁸⁴. Som eneste park i området med grønn vegetasjon er det nærliggende å tenke at sollyset er en viktig

⁸³ Oslo Kommune (2016) *Uttalelse vedrørende rekkefølgebestemmelser for Sonja Henies plass 3*

⁸⁴ Oslo Kommune (2017) Solstudie

faktor og således et reelt hensyn som kan kategoriseres som både et belastningsargument og et tapsargument. Spesielt da det bemerkes i saksbehandlingen at sollyset allerede er begrenset i parken. Opparbeidelse av parken vil i så måte kunne fungere som et avbøtende tiltak mot de skadevirkninger som utbyggingen medfører.

7.3.3 Direkte foranledning og sumvirkninger

Kommunen viser til utviklingsprosjekter i Oslo S-området som en helhet og at de totale interessene i området gjør at tiltaket er nødvendig. De sier videre at økt bruk av byrommene stiller nye krav til utforming og kvalitet. Legger man lagmannsrettens tolkning av loven til grunn er dette reelle hensyn som understøtter nødvendigheten av tiltaket. Det er ikke tvilsomt at det pågår utbygging og fortetting av Oslo indre by. Legger man tingrettens tolkning av loven til grunn er disse argumentene utenforliggende og peker i retning av at kommunen ønsker bidrag til generell opprustning av infrastrukturen. I dette tilfelle virker uansett sammenhengen mellom den konkrete utbyggingen som medfører økt belastning i parken i form av flere mennesker og tap av sollys, og tiltaket om opparbeidelse av parken å være til stede.

7.3.4 Saklig sammenheng

De ovennevnte vurderingene peker i retning av at det er tilstrekkelig saklig sammenheng mellom utbyggingen og tiltaket kommunen krever bidrag til. Som beskrevet over er det ikke tvilsomt at utbyggingen vil medføre en økt og endret belastning på infrastrukturen i området. For oss fremstår den endrede belastningen som følge av at parken skyggelegges å veie tyngre enn den økte mengden mennesker den konkrete utbyggingen medfører. Økningen av antall mennesker er vanskelig å fastslå eksakt og kan relativt sett være ganske liten.

Sammenhengen mellom flere mennesker og endrede vekstbetingelser i parken virker å ha en relativt klar sammenheng med tiltaket om å opparbeide parken og å gjøre den attraktiv for opphold. Tiltaket vil således «*tjene interessene i utbyggingsområde*», og vil også «*avhjelpe skadevirkninger ved den konkrete utbyggingen*».

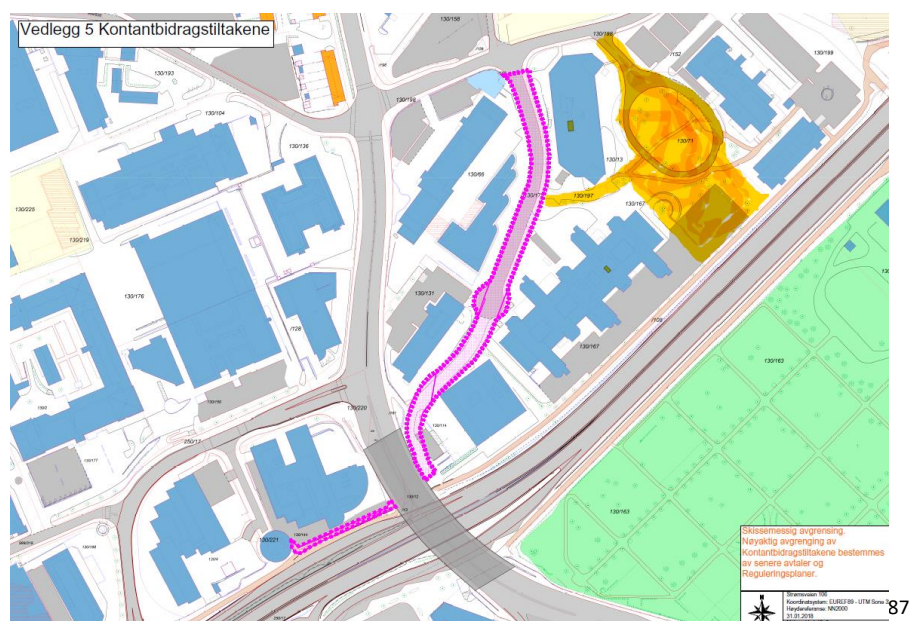
Av hva vi kan se går ikke tiltaket på akkord med verken tingrettens eller lagmannsrettens nødvendighetsvurdering etter plan- og bygningsloven § 17-3 tredje ledd. Hadde parken ligget lenger unna slik at det kun var snakk om en marginal økning av mennesker i område, ville man kommet i en situasjon der tiltaket etter lagmannsrettens syn mest sannsynlig lå innenfor nødvendighetskravet, mens etter tingrettens syn vært tvilsomt om det forelå tilstrekkelig saklig sammenheng.

7.4 Utbyggingsavtale 4 - Strømsveien 106

Den aktuelle utbyggingsavtalen er inngått mellom Oslo Kommune og Fredrik Selmers vei 4 AS⁸⁵. Avtalen gjelder bidrag til infrastruktur som følger av rekkefølgebestemmelser vedtatt i reguleringsplan S-5021. Reguleringsplanen legger til rette for å utvikle kontor og hotell. Det er gjort avtale om kontantbidrag for oppfyllelse av rekkefølgekrav som fremkommer av reguleringsplanen § 7⁸⁶.

“7. Før igangsettingstillatelse

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.



Av plankartet fremkommer det at tiltaket går fra planområdet og vestover til Helsfyr t-bane. Gangveien faller inn under alternativet “transport og vegnett” etter plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 10. Dette er tiltak det kan knyttes rekkefølgekrav til.

⁸⁵ Oslo Kommune (2020) *Utbyggingsavtale for Strømsveien 106*

⁸⁶ Oslo Kommune (2020) *Reguleringsplan for Strømsveien 106*

⁸⁷ Oslo Kommune (2020) *Kontantbidragstiltakene*

7.4.1 Bakgrunn for reguleringen og begrunnelse for rekkefølgekrav

Reguleringsplanen åpner opp for å utvikle Strømsveien 106 til kontor og hotell med 12 etasjer og ca. 16 100 kvadratmeter BRA. I kommuneplanen er planområdet markert som utviklingsområdet innenfor ytre by med høy arealutnyttelse. Tomten ligger like utenfor Helsefyrtårnet og prosjektet vil således bli en del av den store næring- og boligutviklingen som har vært i området de senere årene. Kommunen peker på at det vil komme ytterligere næringsbebyggelse langs Strømsveien i årene fremover⁸⁸. I henhold til utført konsekvensutredning av forslaget vil den nye bebyggelsen medføre en økning i antall mennesker i område på ca. 700-900 personer daglig⁸⁹.

Kommunen begrunner tiltaket med at antall myke trafikanter som bruker det offentlige og interne veinettet i tilknytning til planområdet vil øke som følge av fremtidig utvikling. Det er derfor viktig med en løsning som sikrer gående og syklende, særlig i nedre del av Fredrik Selmers vei med fortau⁹⁰. Videre er det vist til at planområdet ligger ved kollektivknutepunkt der det i kommuneplan er forutsatt at det vektlegges god gang- og sykkeltilgjengelighet til kollektivmidler og at vei- og gatesystem skal prioritere lokalsamfunn fremfor gjennomgangstrafikk⁹¹.

7.4.2 Belastningsargumentet og tapsargumentet

Utbyggingen innebærer oppføring av kontor og hotell og det er blitt estimert at dette medfører en økning i antall mennesker i område på ca. 700-900 personer daglig. Det er liten tvil om at utbyggingen vil medføre både en økt og endret belastning på infrastrukturen i form av flere mennesker. Kommunen peker på at området i dag ikke er tilfredsstillende lagt til rette for myke trafikanter og forbindelsen til Helsefyrtårnet t-bane er dårlig. De påpeker også at trafikkbelastningen allerede er høy og av kartet kan vi se at området er preget av mange større og mindre veier. Av plankartet ser vi at gangveien skal gå parallelt med planområdet før det treffer en utstikker på selve planområdet, for så å bevege seg bort fra planområdet

⁸⁸ Oslo Kommune (2015) *Planforslag til offentlig ettersyn*

⁸⁹ Oslo Kommune (2015) *Konsekvensutredning*

⁹⁰ Oslo Kommune (2018) *Byrådssak 220/18*

⁹¹ Oslo Kommune (2015) *Kommuneplan 2015 - Oslo mot 2030*

og ende opp ved Helsefyr t-bane. Ifølge kartet er Helsefyr nærmeste kollektive knutepunkt i område og det fremstår som naturlig at tilreisende kommer derfra.

Ifølge reguleringsplanen skal det etableres maks 20 parkeringsplasser i parkeringskjeller, mens det for sykkel skal etableres 3 x gjeldende norm for tett by. I saksgangen påpeker både kommunen og utbygger at utbyggingen vil ha liten innvirkning på trafikkbelastningen i området⁹². Ser man antall parkeringsplasser i forhold til utbyggingens størrelse peker disse momentene i retning av at det nettopp er ønskelig at det benyttes sykkel, gange og offentlig kommunikasjon.

7.4.3 Direkte foranledning og sumvirkninger

Kommunen begrunner tiltaket i den fremtidige utviklingen av området og viser til at veien er nødvendig fordi det vil utvikles ytterligere næringsbebyggelse langs Strømsveien i årene fremover. I dette tilfelle virker uansett sammenhengen mellom tiltaket og den konkrete utbyggingen å være såpass sterk at tiltaket må kunne anses som direkte foranlediget av utbyggingen alene. I denne saken må man kunne stille spørsmålstegn til hvorfor kommunen ikke i større grad begrunner tiltaket ut fra den konkrete utbyggingen. Som beskrevet over finner vi flere momenter som knytter den konkrete utbyggingen til behovet for å etablere gangveien.

7.4.4 Saklig sammenheng

De ovennevnte vurderingene peker i retning av at det er tilstrekkelig sammenheng mellom tiltaket og utbyggingen. Det er liten tvil om at utbyggingen vil medføre økt og endret belastning i form av flere mennesker, og at utbyggingen er den direkte foranledningen til behovet for ytelsen. Etablering av gangvei bidrar således til å tjene interessene i utbyggingsområde, og vil også komme utbyggingen til gode i form av enklere adkomst med kollektiv trafikk. Det bemerkes samtidig at kommunen i vesentlig grad begrunner tiltaket i den fremtidige utviklingen av området som en helhet.

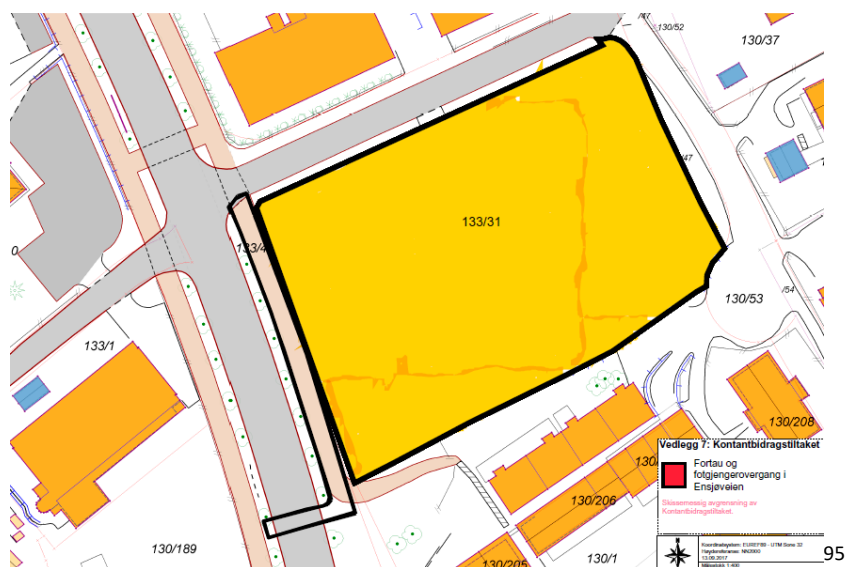
⁹² Oslo Kommune (2015) *Byrådssak 220/18*

7.5 Utbyggingsavtale 5 - Ensjøveien 34

Den aktuelle utbyggingsavtalen er inngått mellom Oslo Kommune og Malerhaugen Park AS⁹³. Avtalen gjelder bidrag til infrastruktur som følger av rekkefølgebestemmelser vedtatt i reguleringsplan S-5045. Reguleringsplanen legger til rette for å utvikle to boligblokker. Det er gjort avtale om kontantbidrag for oppfyllelse av rekkefølgekrav som fremkommer av reguleringsplanen § 5.1.2⁹⁴.

5.1.2 Fortau i Ensjøveien og fotgjengerovergang

Før det det gis igangsettingstillatelse skal fortau i Ensjøveien, fra Langengen til fotgjengerovergang ved Malerhaugen park samt fotgjengerovergangen, være sikret opparbeidet.



Av plankartet kan vi se at tiltaket går langs vestsiden av planområdet, rett utenfor planavgrænsningen. Fortauet faller inn under alternativet “transport og vegnett” etter plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 10. Dette er tiltak det kan knyttes rekkefølgekrav til.

⁹³ Oslo Kommune (2020) *Utbyggingsavtale for Ensjøveien 34*

⁹⁴ Oslo Kommune (2020) *Reguleringsbestemmelser - alternativ 2*

⁹⁵ Oslo Kommune (2020) *Kontantbidragstiltaket*

7.5.1 Bakgrunn for reguleringen og begrunnelse for rekkefølgekrav

Tomten ligger i et utviklingsområde på Ensjø i Oslo. Således gjelder de overordnede føringene som er redegjort for under gjennomgangen av Ensjøveien 4 hva gjelder Ensjø som utviklingsområdet og VPOR som er utarbeidet av kommunen. Prosjektet på tomten innebærer oppføring av to boligblokker på 5 og 4 etasjer som vil inneholde 73 boenheter⁹⁶. Kommunen begrunner rekkefølgekravet med at planforslaget legger til rette for transformasjon fra bilforretning til boliger som gir et økt antall beboere i området. Dette fører til et økt behov for trafikksikre løsninger og fremkommelighet for myke trafikanter. Behovet for etablering av fortau og fotgjengerovergang i Ensjøveien blir en konsekvens av utbyggingen planforslaget legger opp til⁹⁷. Kommunen peker videre på at Ensjøveien i dag ikke er fullført med fortausavslutning og regulert fotgjengerovergang.

7.5.2 Belastningsargumentet og tapsargumentet

Det er nærliggende å se hen til redegjørelsen av Ensjøveien 4 i vurderingen av tiltaket knyttet til Ensjøveien 34. Det dreier seg om samme utviklingsområdet, samme type utbygging og begge tiltakene omhandler opparbeidelse av Ensjøveien. Tiltaket ligger i begge tilfeller inntil planavgrensningen. Utbyggingen innebærer å rive eksisterende bygg med bilforhandler og etablere to boligblokker med 73 enheter. Det er ikke tvilsomt at utbyggingen vil medføre økt belastning på infrastrukturen i området i form av flere mennesker. Av plankartet ser vi at tiltaket som innebærer opparbeidelse av fortau og fotgjengerovergang går helt inntil planområdet. Det er derfor liten tvil om at utbyggingen vil medføre en økt og endret belastning på Ensjøveien.

7.5.3 Direkte foranledning og sumvirkninger

Både sumvirkninger i området og virkninger av den konkrete utbyggingen er av betydning i dette tilfelle. Utviklingen av Ensjø vil bidra med om lag 7000 nye boliger og området transformeres fra industri til boligområdet. Den konkrete tomten reguleres fra bilforretning til boligblokker med 73 boenheter. Både utviklingen av området som helhet og den konkrete

⁹⁶ Oslo Kommune (2018) Byrådssak 312/18 s. 1

⁹⁷ Oslo Kommune (2018) Byrådssak 312/18 s. 5

tomten taler i retning av at det er saklig sammenheng mellom flere mennesker i området og opparbeidelse av fortauet som går langs planområdet.

7.5.4 Saklig sammenheng

Ensjøveiens fysiske nærhet til planområdet peker i retning av at bruken av veien vil øke i takt med flere mennesker i området. I VPOR for Ensjø fremkommer det at Ensjøveien skal bli en miljøprioritert hovedgate hvor det skal legges spesielt godt til rette for syklende og fotgjengere⁹⁸. Ved å se på kart over nærområdet er det ikke tvilsomt at Ensjøveien vil være den naturlige atkomstveien til Ensjøveien 34. De ovennevnte vurderingene peker også i retning av at det er tilstrekkelig saklig sammenheng og at utbyggingen er den direkte foranledningen til behovet for ytelsen. Tilrettelegging av fortau langs planområde og fotgjengerovergang tjener interessene i utbyggingsområde. I dette tilfelle ser vi at kommunen forankrer rekkefølgekravet i den konkrete utbyggingen og behov som oppstår av denne.

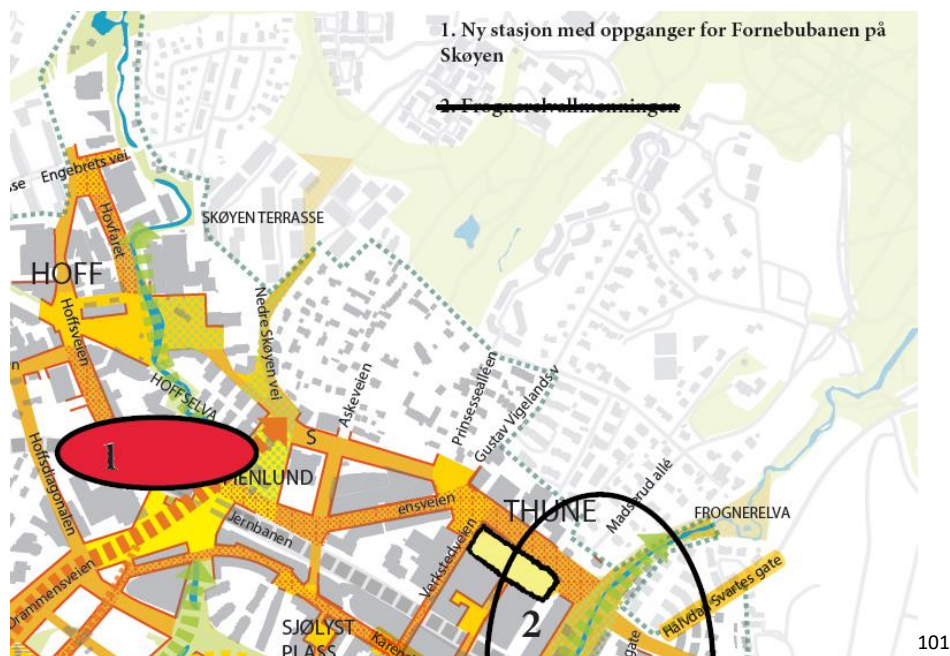
⁹⁸ Oslo Kommune (2006) *Ensjø Veiledende prinsipplan for det offentlige rom*

7.6 Utbyggingsavtale 6 – Drammensveien 126

Den aktuelle utbyggingsavtalen er inngått mellom Oslo Kommune og Drammensveien 126 TO AS⁹⁹. Avtalen gjelder bidrag til infrastruktur som følger av rekkefølgebestemmelser vedtatt i reguleringsplan S-5040. Reguleringsplanen legger til rette for å rive eksisterende kontorbygning og utvikle et større og mer moderne kontorbygg. Det er gjort avtale om kontantbidrag for oppfyllelse av rekkefølgekrav som fremkommer av reguleringsplanen § 7¹⁰⁰.

§ 7 Rekkefølgebestemmelser

Før det kan gis igangsettingstillatelse for byggetiltak innenfor reguleringsplanen, skal ny stasjon med oppganger for Fornebu-banen på Skøyen være sikret opparbeidet.



Av kartet fremkommer det at tiltaket ligger ca. 500 meter vest for planområdet som er markert i den gule rektangelen. Opparbeidelse av ny stasjon på Skøyen faller inn under alternativet «transport og vegnett» etter plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 10.

⁹⁹ Oslo Kommune (2020) *Utbyggingsavtale for Drammensveien 126*

¹⁰⁰ Oslo Kommune (2020) *Reguleringsbestemmelser*

¹⁰¹ Oslo Kommune (2020) *Vedlegg 9 Kontantbidragstiltaket*

7.6.1 Bakgrunn for reguleringen og begrunnelse for rekkefølgekrav

Den aktuelle tomten ligger på Skøyen i Oslo. Reguleringsplanen åpner opp for å rive eksisterende kontorbygning og bygge et større og mer moderne kontorbygg. Skøyen er i Oslo sin kommuneplan definert som kollektivknutepunkt. Dette innebærer blant annet bymessig utforming, høy arealutnyttelse og at stasjonsområde skal gis en sentral rolle som sted¹⁰². Oslo kommune begrunner rekkefølgekravet med at det er viktig at Drammensveien 126 bidrar til opprustning av nærliggende byrom for å sikre en ønsket utvikling på Skøyen. Tiltak utenfor planavgrensningen sikrer finansiering av stasjon med oppganger for Fornebu-banen. Fornebu-banen er en forutsetning for byfortetting av Skøyen¹⁰³. Kommunen påpeker at utbyggingen ikke vil medføre økt trafikkbelastning i område, men at det vil bli en økning av persontransport. Denne økningen vil tas gjennom gange, sykkel og kollektivtransport.

7.6.2 Belastningsargumentet og tapsargumentet

Av kartet kan vi se at tiltaket kommunen krever bidrag til ligger ca. en halv kilometer unna utbyggingstomten. Samtidig kan vi se at Skøyen stasjon er det nærmeste kollektive knutepunktet til tomten. Utbyggingen innebærer oppføring av kontor, slik at det er nærliggende å tenke at mennesker vil benytte kollektivtransport for å komme seg til tomten og kontorlokalene. Det er påpekt i saksgangen at utbyggingen ikke legger opp til adkomst med bil, slik at utbyggingens eventuelle økte belastning på område også vil innebære flere tilreisende med kollektiv trafikk.

I belastnings vurderingen er det relevant å se på om utbyggingen innebærer økt arealutnyttelse. Planområdet består i dag av et kontorbygg i 9 og 3 etasjer på ca. 6 500 kvm. Ifølge ny vedtatt reguleringsplan tillates det kontorbygg på maksimalt 9 etasjer og maksimum BRA skal ikke overstige 9 450 kvm. Reguleringen innebærer med andre ord et økt utbyggingspotensial for utbygger på ca. 3 000 kvm. I kontor sammenheng vil en økning på 3 000 kvm tilsi ca. 500 kontorplasser. Det er således på det rene at utbyggingen vil kunne medføre en økt belastning i form av flere mennesker.

¹⁰² Oslo kommune (2015) *Kommuneplan 2015 - Oslo mot 2030*

¹⁰³ Oslo Kommune (2016) *Planforslag til politisk behandling*.

7.6.3 Direkte foranledning og sumvirkninger

I henhold til vurderingen over virker det sannsynlig at den konkrete utbyggingen vil kunne medføre økt belastning på område og at utbyggingen derfor kan anses som den direkte foranledning til behovet for ytelsen. Det konkrete tiltaket kan på mange måter minne litt om Entra-saken da det er snakk om tiltak som ligger et stykke unna utbyggingstomten, det er eksisterende kontorbygg på tomten og det er bidrag til offentlig infrastruktur i form av opprustning av kollektivtransport. I den saken falt tingretten ned på at det ikke var tilstrekkelige sammenheng mellom utbyggingen og tiltaket nettopp fordi de ikke kunne se at utbyggingen isolert sett ville medføre en økning av mennesker og utbygde kvadratmeter. Kommunen begrunnet tiltaket ut fra sumvirkninger av flere utbygginger i indre by i Oslo. I dette tilfelle virker derimot sammenhengen å være sterkere da det er på det rene at den konkrete utbyggingen vil medføre en økning av mennesker og antall utbygde kvadratmeter. Sammenhengen mellom planområdet og stasjonen virker også å være sterkere i dette tilfelle.

7.6.4 Saklig sammenheng

De ovennevnte vurderingene peker i retning av at det er tilstrekkelig saklig sammenheng mellom utbyggingen og tiltaket kommunen krever bidrag til. Det er ikke tvilsomt at utbyggingen vil medføre en økt belastning i form av flere mennesker, og således flere tilreisende med kollektiv trafikk. Et ønske om å oppruste Skøyen stasjon i forbindelse med Fornebubanen og utbyggingen som innebærer en økning av kontorplasser på Skøyen virker derfor å ha saklig sammenheng og «*tjene interessene i utbyggingsområdet*». Samtidig bemerker vi oss at kommunen i stor grad begrunner tiltaket ut fra den helhetlige utviklingen av Skøyen.

7.7 Oppsummering dokumentstudie

Vi har med dette sett på 6 utbyggingsavtaler inngått i Oslo i 2020 og veid disse opp mot de vurderingstemaene vi har kommet frem til knyttet til nødvendighetsvurderingen etter plan- og bygningsloven § 17-3 tredje ledd. Overordnet kan vi ikke se at noen av avtalene i særlig grad utfordrer disse kriteriene. 6 utbyggingsavtaler er nok ikke et stort nok utvalg til å kunne trekke generelle konklusjoner, men man får likevel et innblikk i hva som ligger til grunn for avtalene, hvilke begrunnelser kommunen legger vekt på, og man får anvendt et sett med vurderingstemaer knyttet til nødvendighetsvurderingen på faktisk inngåtte avtaler.

I noen av avtalene har vi funnet at Oslo kommune begrunner tiltaket ut fra generell utvikling i et område. For eksempel blir det i utbyggingsavtalen knyttet til Plaza hotel uttalt at rekkefølgekravet er nødvendig som følge av en stor mengde prosjekter i Oslo-S område. En slik begrunnelse kan isolert sett være problematisk og i liten grad knytte tiltaket til den konkrete utbyggingen. Skal man legge tingrettens vurderinger til grunn kan man ikke i vesentlig grad vektlegge behov som oppstår av flere utbygginger i et område, uten å knytte tiltaket til den konkrete utbyggingen. Samtidig virker det sannsynliggjort etter gjennomgangen over at alle de 6 utbyggingene isolert sett vil medføre en økt og endret belastning på omgivelsene og at tiltakene står i stil til utbyggingen hva gjelder art og tilgjengelighet.

I de avtalene som gjelder boligutvikling i transformasjonsområder er tiltakene i hovedsak knyttet til transport og vegnett i nær tilknytning til utbyggingsområdet. I disse sakene er det liten tvil om at utbyggingen vil medføre en økt og endret belastning, og at det virker å være en nær sammenheng mellom tiltak og utbygging. De tiltak som omfatter friluftsområder og turstier kan være problematiske sett opp mot nødvendighetsvurderingen, og man kan stille seg spørsmålet om en tursti utgjør en saklig grunn til å stoppe en utbygging i påvente av at tiltaket blir etablert. Dette gjenspeiles også i Selvaag-saken, og selv om tiltaket forankres i formålsbetegnelsen i plan- og bygningsloven fremstår det for oss som at man i disse tilfellene burde utøve ekstra forsiktighet og sørge for at det er en særlig nær sammenheng mellom tiltak og utbygging.

I de sakene som omhandler næringsbebyggelse i tett by virker tiltakene å ha en noe vagere tilknytning til utbyggingsområdet. For eksempel gjelder avtalen for Drammensveien 126 bidrag til Skøyen stasjon som ligger en halv kilometer unna utbyggingsområdet, og som

nevnt over virker kommunen i større grad å vektlegge sumvirkninger i disse sakene. I disse sakene er det også snakk om en utvidelse av eksisterende bebyggelse slik at det kan være vanskelig å vurdere den eksakte merbelastningen utbyggingen vil medføre. Disse sakene kan være problematiske hvis ikke reguleringsplanen faktisk medfører et økt utbyggingspotensiale for utbygger. I de konkrete sakene virket derimot dette å være tilfelle.

Oppsummert virker alle tiltakene å ha saklig sammenheng med utbyggingen. Samtidig savner vi i mer nyanserte begrunnelser fra kommunen som knytter den konkrete utbyggingen til tiltaket. Slik vi har forstått lovbestemmelsen skal helheten ivaretas slik at det er anledning til å se på sumvirkninger. Samtidig oppstiller loven krav til saklig sammenheng mellom den konkrete utbyggingen og tiltaket, og kommunens begrunnelser burde i enkelte tilfeller reflektere dette bedre.

8 Avslutning

Mens vi har jobbet med denne oppgaven har temaet på mange måter fremstått som omstridt og uavklart. På mange måter har nettopp dette vært mye av motivasjonen for oppgaven og vi har hatt et ønske om dykke ned til kjernen av de uavklarte temaene. Dette har ført til at vi ikke har kunnet være for bastante i den ene eller andre retningen, men løftet frem de ulike synene og tolkningene.

Dette har resultert i et sett med vurderingstemaer som kan benyttes ved tolkningen av nødvendighetskravet etter plan- og bygningsloven § 17-3 tredje ledd. Som vi også har kommet frem til i oppgaven mener vi at det samme settet med vurderinger kan fungere godt ved vurderingen av nødvendighetskravet etter plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 10. Når Selvaagsaken og Entrasaken får endelig avklaring i Høyesterett er vår tanke at dette settet med vurderingstemaer kan tilpasses og være et nyttig verktøy ved vurderingen av rekkefølgekrav i utbyggingsavtaler.

De 6 gjennomgåtte avtalene har gitt oss et innblikk i hvordan rekkefølgekrav fastsettes og hva som ligger til grunn for tiltakene. I det stor og hele fremstår det for oss som at tiltakene i seg selv oppfyller lovens krav til nødvendighet. Dette gir antydninger på at Entra-saken og Selvaag-saken er grenseland tilfeller, og at det i andre saker ikke er så vanskelig å begrunne

nødvendigheten av rekkefølgetiltak. Samtidig kan vi ikke garantere for at vi som utenforstående har funnet frem til alle faktaene i de ulike sakene, og vi tar kritikk på at 6 avtaler ikke nødvendigvis gjenspeiler hele situasjonen.

På den andre siden skulle vi ønske at kommunens begrunnelser for tiltakene hadde vært klarere og mer nyansert. Når tematikken etter hvert får en avklaring i Høyesterett må våres oppfordring bli at det legges mer vekt på prosessen rundt fastsettelsen av rekkefølgekrav. Det kunne for eksempel vært hensiktsmessig å etablere en mal eller et oppsett som gjenspeiler de vurderingstemaene vi har kommet frem til i kapittel 6. Kommunen kunne da benyttet denne i sin fastsettelse av rekkefølgekrav og bidra til at tiltakene er forankret i den korrekte forståelsen av bestemmelsene.

9 Etterord

I forbindelse med ferdigstillingen av denne oppgaven avsa høyesterett den 5. mai 2021 dom i ankesaken mellom Selvaag og Oslo kommune, HR-2021-953-A. Høyesterett opphev lagmannsrettens dom og anken til Selvaag førte fram. Flertallet i Høyesterett, dissens 3-2, kom til at fylkesmannens vedtak var ugyldig som følge av feil lovforståelse. Dommen kom på et tidspunkt der det ikke var aktuelt eller mulig for oss å innta denne i selve oppgaven og analysen. Samtidig ønsker vi i dette etterordet å gå gjennom de viktigste momentene og se hvordan oppgaven står seg mot disse.

9.1 HR-2021-953-A

Høyesterett tok kun for seg om fylkesmannens vedtak bygget på korrekt forståelse av plan- og bygningslovens § 12-7 nr. 10, og gikk ikke inn på den konkrete rettsanvendelsen og subsumsjonen.

Høyesterett mente adgangen til å vedta rekkefølgebestemmelser ikke bare kunne begrenses til læren om myndighetsmisbruk, men at loven inneholder visse skranker for forvaltningens adgang til å ta slike bestemmelser inn i reguleringsplan. Med dette kom Høyesterett til at kravet om nødvendigheten av rekkefølgekravet ikke er kommunens frie skjønn, men til gjenstand for rettslig prøving.

Når det gjaldt presiseringen av kravet til sammenheng mellom rekkefølgekrav og utbyggingen uttalte Høyesterett at bestemmelsen må tolkes slik at det bare kan stilles krav om rekkefølgetiltak for å dekke reelle behov som utløses eller forsterkes av utbyggingen. Behovet må oppstå eller forsterkes i en grad som berettiger et vedtak om at tiltakene utføres i en bestemt rekkefølge. Videre uttalte de at dette ikke betyr at utbyggingen i planområdet skal vurderes isolert sett. Ordlyden åpner for at den ses i sammenheng med bebyggelsen i området forøvrig, og det avgjørende synes å være hvilke tiltak som samlet sett anses nødvendig før også den nye bebyggelsen tas i bruk.

Uttalelsen innebærer at utbyggingen må utløse eller forsterke et behov, og at behovet må ligge over en nedre grense. I denne vurderingen er sumvirkninger og den samlede utbyggingen i et området relevant.

Videre presiserte Høyesterett at i de tilfeller der kommunen selv ikke har til hensikt å utføre tiltaket, kan det bare oppstilles rekkefølgekrav for å dekke reelle behov som utløses eller forsterkes av utbyggingen, eller for å avhjelpe ulemper denne fører til. I dette ligger det at det må være en slik relevant og nær sammenheng mellom tiltaket og utbyggingsprosjektet at det er berettiget å kreve at utbyggingen gjennomføres i en bestemt rekkefølge. Det er ikke i seg selv tilstrekkelig at infrastrukturen anses formålstjenlig eller ønskelig hvis tiltaket ikke står i en slik sammenheng med det nye prosjektet.

Med denne uttalelsen legger Høyesterett opp til at nødvendighetsvurderingen må tolkes ulikt avhengig av hvem som skal oppfylle rekkefølgekravet. I de tilfeller der kommunen selv ikke skal oppfylle rekkefølgekravet stilles det med andre ord strengere krav til sammenheng mellom rekkefølgebestemmelsen og utbyggingen.

Høyesterett mente at med lovens presisering av at det i nødvendig utstrekning kan gis bestemmelser om en «*særskilt rekkefølge*» for gjennomføring av tiltak og at «*utbyggingen av et område ikke kan finne sted før bestemte infrastrukturtiltak er tilstrekkelig etablert*» i realiteten innebærer et byggeforbud. Med andre ord kan det bare treffes vedtak om rekkefølgetiltak i tilfeller der det er nødvendig å utsette utbyggingen eller bruken til tiltaket er etablert.

I den konkrete saken mente Høyesterett at fylkesmannen hadde en for vid forståelse av bestemmelsen. Høyesterett viste til følgende uttalelser fra kommunen og fylkesmannen:

«Kravet om nødvendighet må vurderes opp mot det man mer overordnet ønsker å oppnå ved regulering av området».

«Formålet eller hensikten bak reguleringsvedtak er at vedtak skal bidra til realisering av kommunens målsetninger hva gjelder byutvikling».

«Hensikten bak rekkefølgekrav kan være vanskelig å oppnå dersom krav om særskilt rekkefølge kun kan oppstilles for tiltak som er nødvendiggjort av den konkrete utbyggingen».

Høyesterett mente at bestemmelsen i plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 10 måtte vurderes i nær sammenheng med § 17-3 tredje ledd, da kommunens forutsetning for å etablere rekkefølgekrav nettopp i de fleste tilfeller er å innta tiltaket i en utbyggingsavtale. De presiserte videre at nødvendighetsvurderingen etter §§ 17-3 tredje ledd og 12-7 nr. 10 er temmelig sammenfallende og har overføringsverdi.

Avgjørelsen bærer tydelig preg av denne uttalelsen. Ordlyden “dekke reelle behov som utløses eller forsterkes av utbyggingen, eller avhjelpe ulemper denne fører til” peker tydelig i retning av at Høyesterett anser nødvendighetskravene i de to bestemmelsene som tilnærmet likestilt, og vi kjenner igjen ordlyden fra kriteriene som er oppstilt for nødvendighetsvurderingen etter plan- og bygningsloven § 17-3 tredje ledd.

9.2 Dommen vs oppgaven

I Selvaag-saken slår Høyesterett fast hvordan nødvendighetsvurderingen etter plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 10 må forstås, og de slår fast at denne henger tett sammen med nødvendighetsvurderingen etter plan- og bygningsloven § 17-3 tredje ledd.

I og med at Høyesterett kun har tatt for seg tolkningen av lovbestemmelsen i plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 10, fremkommer det begrenset veiledning til de ulike vurderingstemaene i den praktiske nødvendighetsvurderingen. Oppgaven vår fremmer i stor grad både tingrettens og lagmannsrettens tolkning av bestemmelsen. Høyesterett har med

denne dommen landet på en slags hybrid mellom de to, men der det stilles strengere krav til sammenheng mellom tiltak og utbyggingen, enn det lagmannsretten legger til grunn.

Dommen er i så måte mer i tråd med de momentene vi har trukket frem fra tingrettens tolkning av bestemmelsen. Vi bemerker oss også at Høyesterett deler våres syn om at nødvendighetsvurderingen etter plan- og bygningsloven 12-7 nr. 10 er sammenfallende med nødvendighetsvurderingen etter plan- og bygningsloven § 17-3 tredje ledd.

10 Litteraturliste

Litteratur

Eckhoff, Torstein og Eivind Smith. *Forvaltningsrett*, (11 utg.) Oslo: Universitetsforlaget, 2018.

Innjord, Frode Andersen. *Plan- og bygningsloven med kommentarer*. (1. utg) Oslo: Gyldendal Norsk Forlag, 2010.

Pedersen, Odd Jarl, Per Sandvik, Helge Skaaraas m.fl. *Plan- og bygningsrett del II Byggesaksbehandling, håndhevelse og sanksjoner*, (3. utg.), Oslo: Universitetsforlaget, 2018.

Taraldrud, Karen Eg. *Oversikt over rettskildene*, 1. utgave, Oslo, Cappelen Damm akademiske, 2018.

Plathe, Erik og Jørgensen, Allan Hjorth Asplanviak (2009) – Evaluering bruk av utbyggingsavtaler Undersøkelse om, og evaluering av lov, forskrift og veiledning om utbyggingsavtaler for på oppdrag for Kommunal- og Regionaldepartementet

Lover, forarbeider og forskrifter

1814	Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven – grl.)
1967	Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (Forvaltningsloven – fvl.)
1985	Lov 14. juni 1985 nr. 77 om planlegging og bygging (Opphevet)
2005	Lov 27. mai nr. 30 om endring i plan- og bygningsloven (utbyggingsavtaler)
2006	Forskrift 20. april 2006 om forbud mot vilkår om sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler
2008	Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven - pbl)

Ot.prp.nr. 32 (2007-2008)	Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)
Ot.prp.nr. 62 (1978-1979)	Om lov om endring i bygningsloven av 18. juni 1965 nr. 7.
Ot.prp.nr. 22 (2004-2005)	Om lov om endringer i plan- og bygningsloven (utbyggingsavtaler)
NOU 2003: 24	Mer effektiv bygningslovgivning. Grunnprinsipper og veivalg. Utbyggingsavtaler. Bygningslovutvalgets første delutredning.
NOU 2019:17	Domstolstruktur. Delutredning fra Domstolkommisjonen ved kongelig resolusjon 11. august 2017. Avgitt til Justis- og beredskapsdepartementet 1. oktober 2019.

Rettsavgjørelser

Rt. 1951 s. 19 – Mortvedt dommen

TOSLO-2018-104016 - Selvaag dommen

TOSLO-2018-132587 – Entra dommen

LB-2019-124354 – Selvaag dommen

LB-2019-135154 – Entra dommen

HR-2021-953-A (sak nr. 20-130070SIV-HRET) - Selvaag dommen

Veiledere og rundskriv

KMD (2018) Reguleringsplanveileder	Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2018) Reguleringsplanveileder
KMD (2006) Veileder utbyggingsavtaler	Kommunal- og regionaldepartementet. (2006) Veileder utbyggingsavtaler

Andre kilder

E24. (2021). *Lagmannsretten snudde opp ned på Entras utbyggingskrangel med Oslo kommune – nå ankes saken til Høyesterett*. Tilgjengelig fra:
<https://e24.no/naeringsliv/i/gWL1Aq/lagmannsretten-snudde-opp-ned-paa-entras-utbyggingskrangel-med-oslo-kommune-naa-ankes-saken-til-hoeyesterett>

Oslo Kommune. (2014). *Løren og Økern. Veiledende plan for det offentlige rom*. Tilgjengelig fra:
https://od2.pbe.oslo.kommune.no/pages/vedlegg/vpor/loren_okern.pdf

Regjeringen. (2009). *Kommuneplan*. Tilgjengelig fra:
https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/veiledninger_brosjyrer/2009/lovkommentar-til-plandelen-i-/kapittel-11-kommuneplan/-11-1-kommuneplan/id556799/

Regjeringen. (2009). *Rettsvirkning av reguleringsplan*. Tilgjengelig fra:
https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/veiledninger_brosjyrer/2009/lovkommentar-til-plandelen-i-/kapittel-12-reguleringsplan/-12-4-rettsvirkning-av-reguleringsplan/id556812/

Regjeringen. (2013). Tolkningsuttalelse Dato: 15.08.2013. *Spørsmålet om grensene for bruk av utbyggingsavtaler*. Tilgjengelig fra:
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/sporsmal-om-grensene-for-bruk-av-utbyggj/id733670/>

Utbyggingsavtale 1 – Ensjøveien 4

Neptun Properties. (2020). *Tøyentaket*. Tilgjengelig fra:
<https://neptunproperties.no/vare-boliger/ensjoveien-4/prospekt>

Oslo Kommune. (2006). *Ensjø veiledende prinsipplan for det offentlige rom*. Tilgjengelig fra:
<https://od2.pbe.oslo.kommune.no/pages/vedlegg/vpor/ensjo.pdf>

Oslo Kommune. (2019). *Byrådssak 69/19*. Tilgjengelig fra:
<https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showfile.asp?jno=2019087118&fileid=8549869>

Oslo Kommune. (2019). *Velkommen til informasjonsmøte om status i byutviklingen på Ensjø*. Tilgjengelig fra:
<https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13343185-1569565117/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Slik%20bygger%20vi%20Oslo/Eiendoms->

%20og%20byfornysesetaten/Ensj%C3%B8byen/Informasjonsm%C3%B8te%202025.09.2019%20-%20EBY.pdf

Oslo kommune. (2019). *Utbyggingsavtale for Ensjøveien 4*. Tilgjengelig fra:
[https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13349154-1573723610/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%2C%20for etak%20og%20ombud/Eiendoms-%20og%20byfornysesetaten/Kunngj%C3%B8ringer%20Eiendoms-%20og%20byfornysesetaten/Ensj%C3%B8veien%204/Utbyggingsavtale%20Ensj%C3%B8veien%204_reduisert.pdf](https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13349154-1573723610/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%2C%20for%20etaker%20og%20ombud/Eiendoms-%20og%20byfornysesetaten/Kunngj%C3%B8ringer%20Eiendoms-%20og%20byfornysesetaten/Ensj%C3%B8veien%204/Utbyggingsavtale%20Ensj%C3%B8veien%204_reduisert.pdf)

Oslo Kommune. (2019). *Reguleringsplan for Ensjøveien 4*. Tilgjengelig fra:
<https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showfile.asp?jno=2019087118&fileid=8555150>

Utbyggingsavtale 2 – Vollebekkveien 2

JM Norge. (2020). *Passasjen på Vollebekk*. Tilgjengelig fra:
<https://www.jm.no/oslo-fylke/passasjen-vollebekk/>

Oslo Kommune. (2015). *Vollebekk veiledende prinsipplan for det offentlige rom (VPOR)*. Tilgjengelig fra:
https://od2.pbe.oslo.kommune.no/pages/vedlegg/vpor/vollebekk_dok.pdf

Oslo Kommune. (2019). *Planforslag til politisk behandling*. Tilgjengelig fra:
<https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showfile.asp?jno=2019073866&fileid=8520173>

Oslo Kommune. (2020). *Utbyggingsavtale for Vollebekkveien 2*. Tilgjengelig fra:
[https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13364926-1585042821/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%2C%20for etak%20og%20ombud/Eiendoms-%20og%20byfornysesetaten/Kunngj%C3%B8ringer%20Eiendoms-%20og%20byfornysesetaten/Vollebekkveien%202%20-%20Utbyggingsavtale%20til%20offentlig%20h%C3%B8ring/Vollebekkveien%202%20-%20utbyggingsavtale%20-%20signert%20av%20utbygger.pdf](https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13364926-1585042821/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%2C%20for%20etaker%20og%20ombud/Eiendoms-%20og%20byfornysesetaten/Kunngj%C3%B8ringer%20Eiendoms-%20og%20byfornysesetaten/Vollebekkveien%202%20-%20Utbyggingsavtale%20til%20offentlig%20h%C3%B8ring/Vollebekkveien%202%20-%20utbyggingsavtale%20-%20signert%20av%20utbygger.pdf)

Oslo Kommune. (2020). *Reguleringsbestemmelser alternativ 2*. Tilgjengelig fra:
[https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13364944-1585043082/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%2C%20for etak%20og%20ombud/Eiendoms-%20og%20byfornysesetaten/Kunngj%C3%B8ringer%20Eiendoms-%20og%20byfornysesetaten/Vollebekkveien%202%20-%20Utbyggingsavtale%20til%20offentlig%20h%C3%B8ring/Vollebekkveien%202%20-%20utbyggingsavtale%20-%20vedlegg%204.pdf](https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13364944-1585043082/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%2C%20for%20etaker%20og%20ombud/Eiendoms-%20og%20byfornysesetaten/Kunngj%C3%B8ringer%20Eiendoms-%20og%20byfornysesetaten/Vollebekkveien%202%20-%20Utbyggingsavtale%20til%20offentlig%20h%C3%B8ring/Vollebekkveien%202%20-%20utbyggingsavtale%20-%20vedlegg%204.pdf)

Oslo Kommune. (2020). *Plankart*. Tilgjengelig fra:
<https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13364953-1585043197/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%2C%20for%20etaker%20og%20ombud/Eiendoms-%20og%20byfornysesetaten/Kunngi%C3%B8ringer%20Eiendoms-%20og%20byfornysesetaten/Vollebakkveien%202%20-%20Utbyggingsavtale%20til%20offentlig%20h%C3%B8ring/Vollebakkveien%202%20-%20Utbyggingsavtale%20-%20vedlegg%207.pdf>

Utbyggingsavtale 3 - Sonja Henies plass 3

Oslo Kommune. (2016). *Uttalelse vedrørende rekkefølgebestemmelser for Sonja Henies plass 3*. Tilgjengelig fra:
<https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showfile.asp?jno=2016153032&fileid=6745549>

Oslo Kommune. (2017). *Solstudie*. Tilgjengelig fra:
<https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showfile.asp?jno=2017177532&fileid=7600912>

Oslo Kommune. (2020). *Utbyggingsavtale for Oslo Plaza*. Tilgjengelig fra:
<https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13325860-1558514810/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%2C%20for%20etaker%20og%20ombud/Eiendoms-%20og%20byfornysesetaten/Kunngi%C3%B8ringer%20Eiendoms-%20og%20byfornysesetaten/Sonja%20Henies%20plass%203%20med%20flere%20%28Oslo%20Plaza%29/Oslo%20Plaza%20-%20Utbyggingsavtale%20pdf.pdf>

Oslo Kommune. (2020). *Reguleringsbestemmelser for Sonja Henies plass 3*. Tilgjengelig fra:
<https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13325863-1558514814/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%2C%20for%20etaker%20og%20ombud/Eiendoms-%20og%20byfornysesetaten/Kunngi%C3%B8ringer%20Eiendoms-%20og%20byfornysesetaten/Sonja%20Henies%20plass%203%20med%20flere%20%28Oslo%20Plaza%29/Vedlegg%201%20-%20Reguleringsbestemmelser%20%281626485%29.pdf>

Oslo Kommune. (2020). *Kontantbidragstiltaket*. Tilgjengelig fra:
<https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13325848-1558514794/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%2C%20for%20etaker%20og%20ombud/Eiendoms-%20og%20byfornysesetaten/Kunngi%C3%B8ringer%20Eiendoms-%20og%20byfornysesetaten/Sonja%20Henies%20plass%203%20med%20flere%20%28Oslo%20Plaza%29/Vedlegg%205%20-%20Kontantbidragstiltaket%20%281626488%29.pdf>

Utbyggingsavtale 4 - Strømsveien 106

Oslo Kommune. (2015). *Planforslag til offentlig ettersyn*. Tilgjengelig fra:

<https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showfile.asp?jno=2015073527&fileid=5645234>

Oslo Kommune. (2015). *Konsekvensutredning*. Tilgjengelig fra:

<https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showfile.asp?jno=2015073527&fileid=5500977>

Oslo Kommune. (2015). *Kommuneplan 2015 – Oslo mot 2030*. Tilgjengelig fra:

[https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/1374702-1599727170/Tjenester og tilbud/Politikk og administrasjon/Politikk/Kommuneplan/Tidligere kommuneplandokumenter/Kommuneplan 2015%2C del 2%3A Juridisk arealdel.pdf](https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/1374702-1599727170/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Politikk/Kommuneplan/Tidligere%20kommuneplandokumenter/Kommuneplan%202015%20del%203A%20Juridisk%20arealdel.pdf)

Oslo Kommune. (2018). *Buyrådssak 220/18*. Tilgjengelig fra:

<https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showfile.asp?jno=2019006372&fileid=8286520>

Oslo Kommune. (2020). *Utbyggingsavtale for Strømsveien 106*. Tilgjengelig fra:

[https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13366451-1587107665/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%2C%20for etak%20og%20ombud/Eiendoms-%20og%20byfornylsesetaten/Kunngi%C3%B8ringer%20Eiendoms-%20og%20byfornylsesetaten/Str%C3%B8msveien%20106%20-%20Utbyggingsavtale%20p%C3%A5%20offentlig%20h%C3%B8ring/Str%C3%B8msveien%20106%20-%20Utbyggingsavtale.pdf](https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13366451-1587107665/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%2C%20for%20etaker%20og%20ombud/Eiendoms-%20og%20byfornylsesetaten/Kunngi%C3%B8ringer%20Eiendoms-%20og%20byfornylsesetaten/Str%C3%B8msveien%20106%20-%20Utbyggingsavtale%20p%C3%A5%20offentlig%20h%C3%B8ring/Str%C3%B8msveien%20106%20-%20Utbyggingsavtale.pdf)

Oslo Kommune. (2020). *Reguleringsplan for Strømsveien 106*. Tilgjengelig fra:

[https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13366458-1587107742/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%2C%20for etak%20og%20ombud/Eiendoms-%20og%20byfornylsesetaten/Kunngi%C3%B8ringer%20Eiendoms-%20og%20byfornylsesetaten/Str%C3%B8msveien%20106%20-%20Utbyggingsavtale%20p%C3%A5%20offentlig%20h%C3%B8ring/Str%C3%B8msveien%20106%20-%20Utbyggingsavtale%20-%20vedlegg%202.pdf](https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13366458-1587107742/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%2C%20for%20etaker%20og%20ombud/Eiendoms-%20og%20byfornylsesetaten/Kunngi%C3%B8ringer%20Eiendoms-%20og%20byfornylsesetaten/Str%C3%B8msveien%20106%20-%20Utbyggingsavtale%20p%C3%A5%20offentlig%20h%C3%B8ring/Str%C3%B8msveien%20106%20-%20Utbyggingsavtale%20-%20vedlegg%202.pdf)

Oslo Kommune. (2020). *Kontantbidragstiltakene*. Tilgjengelig fra:

[https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13366484-1587107825/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%2C%20for etak%20og%20ombud/Eiendoms-%20og%20byfornylsesetaten/Kunngi%C3%B8ringer%20Eiendoms-%20og%20byfornylsesetaten/Str%C3%B8msveien%20106%20-%20Utbyggingsavtale%20p%C3%A5%20offentlig%20h%C3%B8ring/Str%C3%B8msveien%20106%20-%20Utbyggingsavtale%20-%20vedlegg%205.pdf](https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13366484-1587107825/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%2C%20for%20etaker%20og%20ombud/Eiendoms-%20og%20byfornylsesetaten/Kunngi%C3%B8ringer%20Eiendoms-%20og%20byfornylsesetaten/Str%C3%B8msveien%20106%20-%20Utbyggingsavtale%20p%C3%A5%20offentlig%20h%C3%B8ring/Str%C3%B8msveien%20106%20-%20Utbyggingsavtale%20-%20vedlegg%205.pdf)

Utbyggingsavtale 5 - Ensjøveien 34

Oslo Kommune. (2006). *Ensjø veiledende prinsipplan for det offentlige rom*. Tilgjengelig fra: <https://od2.pbe.oslo.kommune.no/pages/vedlegg/vpor/ensjo.pdf>

Oslo Kommune. (2018). *Byrådssak 312/28*. Tilgjengelig fra: <https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showfile.asp?jno=2019098287&fileid=8586627>

Oslo Kommune. (2020). *Utbyggingsavtale for Ensjøveien 34*. Tilgjengelig fra: <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13311942-1548948709/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%2C%20for%20etaker%20og%20ombud/Eiendoms-%20og%20byfornylsesetaten/Kunngj%C3%B8ringer%20Eiendoms-%20og%20byfornylsesetaten/Ensj%C3%B8veien%2034/Utbyggingsavtale.pdf>

Oslo Kommune. (2020). *Reguleringsbestemmelser – alternativ 2*. Tilgjengelig fra: <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13311951-1548948805/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%2C%20for%20etaker%20og%20ombud/Eiendoms-%20og%20byfornylsesetaten/Kunngj%C3%B8ringer%20Eiendoms-%20og%20byfornylsesetaten/Ensj%C3%B8veien%2034/Vedlegg%203%20Reguleringsbestemmelser%20alt%202%20forel%C3%B8pig%20%28L%29%281576048%29.pdf>

Oslo Kommune. (2020). *Vedlegg 7 Kontantbidragstiltaket*. Tilgjengelig fra: https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13311966-1548948910/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%2C%20for%20etaker%20og%20ombud/Eiendoms-%20og%20byfornylsesetaten/Kunngj%C3%B8ringer%20Eiendoms-%20og%20byfornylsesetaten/Ensj%C3%B8veien%2034/Vedlegg%207%20Kontantbidragstiltaket_aaby%201%20%28L%29%281566315%29%20%28L%29%281576050%29.pdf

Utbyggingsavtale 6 - Drammensveien 126

Oslo Kommune. (2015). *Kommuneplan 2015 – Oslo mot 2030*. Tilgjengelig fra: <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/1374702-1599727170/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Politikk/Kommuneplan/Tidligere%20kommuneplandokumenter/Kommuneplan%202015%20del%202%20Juridisk%20arealdel.pdf>

Oslo Kommune. (2016). *Planforslag til politisk behandling*. Tilgjengelig fra: <https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showfile.asp?jno=2016072524&fileid=639458>

Oslo Kommune. (2020). *Utbyggingsavtale for Drammensveien 126*. Tilgjengelig fra: <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13228312-1497379649/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%2C%20for%20etaker%20og%20ombud/Eiendoms-%20og%20byfornylsesetaten/Kunngj%C3%B8ringer%20Eiendoms-%20og%20byfornylsesetaten/Ensj%C3%B8veien%20126/Utbyggingsavtale.pdf>

%20og%20byfornelysesetaten/Kunngj%C3%B8ringer%20Eiendoms-
%20og%20byfornelysesetaten/Drammensveien%20126%20-
%20utbyggingsavtaler%20offentlig%20ettersyn/Drammensveien%20126%20-
%20Utkast%20til%20utbyggingsavtale%20alternativ%202.pdf

Oslo Kommune. (2020). *Reguleringsbestemmelser*. Tilgjengelig fra:
<https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13228360-1497380071/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%2C%20for-etak%20og%20ombud/Eiendoms-%20og%20byfornelysesetaten/Kunngj%C3%B8ringer%20Eiendoms-%20og%20byfornelysesetaten/Drammensveien%20126%20-%20utbyggingsavtaler%20offentlig%20ettersyn/Vedlegg%203%20-%20Reguleringsplanfor%20Drammensveien%20126%20%28alt.%202%29.pdf>

Oslo Kommune. (2020). *Vedlegg 9 Kontantbidragstiltaket*. Tilgjengelig fra:
<https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13228378-1497380183/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%2C%20for-etak%20og%20ombud/Eiendoms-%20og%20byfornelysesetaten/Kunngj%C3%B8ringer%20Eiendoms-%20og%20byfornelysesetaten/Drammensveien%20126%20-%20utbyggingsavtaler%20offentlig%20ettersyn/Vedlegg%209%20-%20Kartskisse%20-%20Tiltak%20Oslo%20kommune%20skal%20opparbeide%20%20%28alt.%202%29.pdf>



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

Postboks 5003
NO-1432 Ås
Norway