



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Masteroppgave 2023 30 stp
Fakultet for landskap og samfunn

Hva menes med «saklig sammenheng» i nødvendighetsvurderingen etter plan- og bygningsloven § 17-3?

Lars Bråthen Uhlen
Master i Eiendom (M-EIE)

Forord

Med denne oppgaven runder jeg av min masterutdanning i eiendom ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet. Studiet som helhet og denne oppgaven har gitt meg mye interessant og verdifull kunnskap som jeg tar med meg videre.

Takk til min veileder Fredrik Holth for gode innspill underveis i skriveprosessen, og ikke minst engasjerende forelesninger tidligere i studieløpet. Jeg vil også takke min familie, klassekamerater og venner for støtte underveis.

En spesiell takk rettes også til dere andre som har skrevet oppgaven i fjerde etasje i urbygningen. Et godt samhold på mastersalen har vært viktig for å holde motivasjonen og humøret oppe i det som har vært en tidvis stressende periode av livet.

Ås, 12. mai 2023

Lars Bråthen Uhlen

Sammendrag

Oppgaven består av totalt ti kapitler. Teoridelen av oppgaven, som omfatter kapittel to til seks, har som overordnet formål å presentere de rettslige skrankene som gjelder for bruken av utbyggingsavtaler. Denne delen av oppgaven er skrevet med utgangspunkt i rettsdogmatisk metode, hvor lovtekst, forarbeider, rettspraksis og litteratur legges til grunn for tolkningen av gjeldende rett.

Oppgavens hovedfokus er hva som legges i saklig sammenheng i nødvendighetsvurderingen etter plan- og bygningsloven § 17-3 tredje ledd. Dette blir gjennomgått i kapittel syv, og baseres på kapittel fire til seks. Bestemmelsen er nært knyttet til plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 10, som regulerer adgangen til å vedta rekkefølgebestemmelser. Dette blir redegjort for i kapittel fem.

I kapittel seks vil jeg gjennomgå mortensrudsaken. Saken gikk hele veien til Høyesterett, hvor dom ble avsagt i mai 2021. Dommen handler om hvilken sammenheng det må være mellom rekkefølgekrav og en utbygging, og er derfor sentral for å besvare denne oppgavens problemstilling.

I kapittel 8 ser jeg på hvordan det rettslige kravet til saklighet har blitt lagt til grunn i praksis. Her undersøker jeg kommunens begrunnelser for rekkefølgekravet, og anvender deretter de vurderingstemaene for saklighet jeg presenterte i kapittel 7 på et utvalg utbyggingsavtaler inngått i Oslo kommune. Avslutningsvis følger mine egne refleksjoner i kapittel 9.

Abstract

The master's thesis consists of a total of ten chapters. The theory of the thesis, which includes chapters two to six, has the overall purpose of presenting the legal counters that apply to the use of development agreements. This part of the thesis has been written based on the legal dogmatic method, where legal text, preparatory work, case law and literature are used as a basis for the interpretation of current law.

The task's main research question is what is put into "factual context" in the assessment of necessity according to Section 17-3 third paragraph of the Planning and Building Act. This is reviewed in chapter seven, and is based on chapter four to six. The provision is closely linked to the Planning and Building Act section 12-7 no. 10, which regulates the right to adopt order regulations. This is explained in chapter five.

In chapter six, I will review the Mortensrud case. The case went all the way to the Supreme Court, where judgment was handed down in May 2021. The judgment deals with the question of what connection there must be between sequence requirements and a development, and is therefore central to answering this thesis' problem.

In chapter 8, I look at how the legal requirement for factual connection has been practiced by the municipality. Here I examine the municipality's justifications for the sequence requirement, and then apply the assessment themes for objectivity that I presented in chapter 7 to a selection of development agreements in Oslo municipality. In conclusion, my own reflections follow in chapter 9.

1 Introduksjon	8
1.1 Tema og aktualitet.....	8
1.2 Problemstilling	9
1.3 Avgrensning teoridel.....	9
1.4 Avgrensning dokumentstudie	9
1.5 Materiale.....	10
1.6 Metode.....	10
1.6.1 Rettskilder	11
2 Plan- og bygningsloven	12
2.1 Lovens oppbygning	12
2.2 Planhierarkiet.....	13
2.3 Arealplaner.....	14
2.3.1 Kommuneplan.....	14
2.3.2 Reguleringsplan	15
2.3.3 VPOR	16
3 Utbyggingsavtaler	17
3.1 Definisjon	17
3.2 Praksis før lovendring	18
3.3 Forbud mot sosial infrastruktur	18
3.4 Avtalefrihet i utbyggingsavtaler	19
3.5 Forutsetning for bruk av utbyggingsavtaler	21
4 § 17-3 Avtalens innhold	22
4.1 § 17-3 første ledd	23
4.2 § 17-3 andre ledd.....	23
4.3 § 17-3 tredje ledd	24
4.3 Nødvendighetsvurderingen.....	25
4.4 Forholdsmessighetsvurderingen	27
4.5 § 17-3 fjerde ledd – Forskuttering.....	29
4.6 Oppsummering utbyggingsavtaler	29
5 Forholdet til rekkefølgebestemmelser og forvaltningen	30
5.1 Nødvendighetskravet for rekkefølgebestemmelser.....	32
5.2 Tilstrekkelig etablert	34
5.3 Oppsummering rekkefølgebestemmelser.....	34
5.4 Forvaltningsrett, skjønn og myndighetsmisbruk	34
5.5 Enkeltvedtak.....	35
5.6 Forvaltningsskjønnet.....	35
5.7 Myndighetsmisbrukslæren.....	36

5.8 Oppsummering forvaltningsrettslige prinsipper	37
6 Mortensrudsaken	38
6.1 Sakens bakgrunn	38
6.2 Selvaags anførsler:	39
6.3 Staten v/KMD's anførsler	39
6.4 Tingrettens vurdering	40
6.5 Lagmannsrettens vurdering	41
6.6 Høyesteretts vurdering	42
6.7 Konklusjon	45
6.8 Dommens betydning	46
6.9 Statsforvalterens nye vedtak	47
6.9.1 Vedtaket oppsummert og dets betydning	49
7 Vurderingstemaer for saklig sammenheng	51
8 Dokumentstudie	55
8.1 Utbyggingsavtale 1 - Breivollveien 25 B og C	55
8.1.1 Bakgrunnen for reguleringen og begrunnelse for rekkefølgekrav	56
8.1.1.1 Tolkning av planen	57
8.1.2 Saklig sammenheng	58
8.1.2.1 Relevant og nær sammenheng	58
8.1.2.2 Reelt behov	58
8.1.2.3 Geografisk avstand	59
8.1.2.4 Sumvirkninger	59
8.1.3 Konklusjon	59
8.2 Utbyggingsavtale 2 - Sofienberggata 19-23	60
8.2.1 Bakgrunnen for reguleringen og begrunnelse for rekkefølgekrav	61
8.2.1.1 Tolkning av planen	62
8.2.2 Saklig sammenheng	63
8.2.2.1 Relevant og nær sammenheng	63
8.2.2.2 Reelt behov	63
8.2.2.3 Geografisk avstand	63
8.2.2.4 Sumvirkninger	64
8.2.3 Konklusjon	64
8.3 Utbyggingsavtale 3 - Fyrstikkalléen 1	65
8.3.1 Bakgrunnen for reguleringen og begrunnelse for rekkefølgekrav	66
8.3.1.1 Tolkning av planen	66
8.3.2 Saklig sammenheng	67
8.3.2.1 Relevant og nær sammenheng	67
8.3.2.2 Reelt behov	67
8.3.2.3 Geografisk avstand	68
8.3.2.4 Sumvirkninger	68
8.3.3 Konklusjon	68
8.4 Utbyggingsavtale 4 - Ensjøveien 4	69
8.4.1 Bakgrunnen for reguleringen og begrunnelse for rekkefølgekrav	70
8.4.1.1 Tolkning av planen	70
8.4.2 Saklig sammenheng	71
8.4.2.1 Relevant og nær sammenheng	71
8.4.2.2 Reelt behov	71

8.4.2.3 Geografisk avstand	72
8.4.2.4 Sumvirkninger	72
8.4.3 Konklusjon	72
8.5 Utbyggingsavtale 5 – Stålverksveien 1	73
8.5.1 Bakgrunn for reguleringen og begrunnelse for rekkefølgekrav	74
8.5.1.1 Tolkning av planen	74
8.5.2 Saklig sammenheng	74
8.5.2.1 Relevant og nær sammenheng	74
8.5.2.2 Reelt behov	75
8.5.2.3 Geografisk avstand	75
8.5.2.4 Sumvirkninger	75
8.5.3 Konklusjon	76
8.6 Oppsummering dokumentstudie	76
9 Avslutning	79
10 Litteraturliste.....	81

1 Introduksjon

1.1 Tema og aktualitet

En utbyggingsavtale er en avtale mellom utbygger og kommune om gjennomføring av en arealplan. Reglene for utbyggingsavtaler kom inn i plan- og bygningsloven i 2006 på bakgrunn av at utbyggere tidligere tilbød eller ble pålagt å dekke store infrastrukturtiltak i forbindelse med plangjennomføring. Gjennom lovregulering er det blant annet satt krav om at kostnader som overtas av private må ha saklig sammenheng med den aktuelle planen.

Det har lenge vært et omstridt tema med uenighet mellom bransje og kommune om hva det lovlig kan inngås utbyggingsavtaler om. Spesielt kravet om sammenheng mellom arealplanen og ytelsen det er snakk om, har skapt splid. Temaet for denne oppgaven blir å undersøke nærmere hva saklig sammenheng mellom utbyggingsavtale og arealplan innebærer. Saklig sammenheng er en del av nødvendighetsvilkåret i § 17-3, men lovens ordlyd alene sier ikke noe mer om hva dette betyr. Ettersom både forarbeider og lovtekst gir begrenset veiledning, vil momenter fra rettspraksis stå sentralt i undersøkelsen. Bestemmelsen har nær tilknytning til § 12-7 nr. 10, som også vil bli gjort rede for i oppgaven.

En høyesterettsdom som ble avsagt i 2021 vil være sentral i denne undersøkelsen. Den dreier seg om hvor nær sammenheng det må være mellom ytelsen og utbyggingen. Utbygger fikk medhold i tingretten, men i ankesaken gjorde lagmannsretten helomvending som førte til at Høyesterett tok saken til behandling. En slik uenighet mellom domstolene seg imellom, og bransjen forøvrig, gjør at temaet fremstår som svært aktuelt og til dels uavklart.

Særlig omstridt, og det som virker å være kjernen i uenighetene, gjelder i hvilken grad tiltak utenfor planområdet er nødvendig for gjennomføring av arealplaner. Kravet til saklighet gjelder for alle typer utbyggingsavtaler, men det er sjelden splid om dette for tiltak som ligger innenfor planområdet. Oppgaven søker å nyansere hva saklig sammenheng er etter § 17-3 og etablere et sett med vurderingstemaer som kan benyttes ved undersøkelsen av utbyggingsavtaler og avtalevilkår i Oslo.

1.2 Problemstilling

Oppgavens hovedproblemstilling blir å finne ut hva saklig sammenheng er i nødvendighetsvurderingen etter plan- og bygningsloven § 17-3. Deretter vil de vurderingstemaene som dukker opp bli brukt til å undersøke om et utvalg utbyggingsavtaler, hvor tiltakene ligger utenfor planområdet, oppfyller kravene til saklighet.

Hovedproblemstilling:

- Hva innebærer saklig sammenheng i nødvendighetsvurderingen etter plan- og bygningsloven § 17-3?

Underproblemstilling:

- Har det rettslige kravet til saklig sammenheng blitt lagt til grunn i praksis?

1.3 Avgrensning teoridel

Målet med oppgaven er å kartlegge gjeldende rettstilstand for utbyggingsavtaler etter plan- og bygningsloven kapittel 17. Det er først og fremst § 17-3 tredje ledd som slår fast hva det kan inngås utbyggingsavtaler om. Denne bestemmelsen er nært knyttet § 12-7 nr. 10 som omhandler rekkefølgekrav. Disse to bestemmelsene vil derfor være hovedfokus i teoridelen av oppgaven. I og med at forvaltningen er bundet av forvaltningslovens regler, vil også noe forvaltningsrett bli gjennomgått. Dette gjør seg blant annet gjeldende ved domstolskontroll av bestemmelsene, som også er relevant for temaet i denne oppgaven.

1.4 Avgrensning dokumentstudie

Dokumentstudiet avgrenses til å omhandle utbyggingsavtaler hvor ytelsen ligger utenfor planområdet, fordi dette er fordi de mest interessante sakene med tanke på saklig sammenheng. Tiltak som ligger innenfor planområdet vil i de fleste tilfeller ha saklig sammenheng med reguleringsplanen, og er derfor lite interessante i denne undersøkelsen.

Ettersom Mortensrud-dommen er såpass fersk, vil avtalene i dokumentstudiet være inngått før dommen ble avsagt. Tiltakene i avtalene jeg undersøker vil i hovedsak være ferdig etablerte eller i avslutningsfasen av byggeprosessen.

Videre har jeg ansett det hensiktsmessig å foreta en juridisk avgrensning. En sammenligning av avtalene opp mot hele lovverket ville vært for omfattende av hensyn til oppgavens omfang, samt gjort undersøkelsen mindre interessant. På bakgrunn av dette avgrenses dokumentstudiet til § 17-3 tredje ledd første punktum - nødvendighetsvurderingen. Forholdsmessighetsvurderingen vil ikke være en del av dokumentstudiet, da denne i hovedsak omhandler kostnadene og størrelsene på ytelsene. Dette er av mindre betydning i vurderingen av saklig sammenheng.

1.5 Materiale

Utgangspunktet for dokumentstudien er de inngåtte utbyggingsavtalene. I henhold til plan- og bygningsloven § 17-4 skal alle inngåtte utbyggingsavtaler kunngjøres. Avtalene jeg har sett på er hentet fra Oslo kommunes nettsider. Disse gir beskrivelser av de konkrete tiltakene, men inneholder i begrenset grad informasjon om de vurderingene som ligger til grunn for tiltakene. Alle utbyggingsavtalene med tilhørende reguleringsplan og saksgang er offentliggjort i kommunens portal for saksinnsyn. Ellers har de viktigste dokumentene jeg har benyttet i dokumentstudien vært planbeskrivelser, VPOR, plankart, vedtatt detaljregulering og uttalelser. Påliteligheten til dokumentene må sies å være meget sterk, da det er kommunen selv som har utarbeidet og offentliggjort de på sine egne sider.

1.6 Metode

Oppgavens teoridel er basert på rettsdogmatisk metode. Rettsdogmatikk handler om å identifisere gjeldende rett ved å tolke lovtekst, lovforarbeider, rettspraksis, litteratur og andre relevante rettskilder. Bruk av denne metoden krever at juridiske argumenter og resonnementer bygger på gyldige rettskilder. En rettsdogmatisk tilnærming er godt egnet for denne oppgaven fordi hovedproblemstillingen søker å slå fast hva som er gjeldende rett når det kommer til plan- og bygningsloven § 17-3, herunder hva som ligger i «saklig sammenheng».

I dokumentstudiet som følger etter oppgavens teoridel, vil jeg analysere et utvalg utbyggingsavtaler og evaluere disse i lys av vurderingstemaene jeg kom har definert i teoridelen. Dette vil også være en del av den juridiske metoden, da jeg subsumerer faktiske avtaler for å avgjøre om disse er gyldige etter gjeldende rett.

1.6.1 Rettskilder

Rettskilder brukes for å tolke og anvende lover og regler. Jeg vil basere min tilnærming på Torstein Eckhoffs oppstilling av rettskildene som fremkommer i Karen Eg Taraldruds bok «oversikt over rettskildene»¹. Jeg vil benytte lovtekst, forarbeider, rettspraksis og annen litteratur, hvorav de tre førstnevnte vil bli tillagt størst vekt fordi oppgaven i stor grad bygger på en relativt fersk høyesterettsdom som omhandler kjernen av oppgavens hovedproblemstilling. Det finnes derfor ikke spesielt mye litteratur som omhandler dommen. Jeg vil også legge mye vekt på bestemmelsens forarbeider, ettersom disse vanligvis blir tillagt stor vekt når innholdet i en rettsregel skal fastsettes. Rundskriv og veiledere utarbeidet av departementet vil også bli brukt for å besvare problemstillingen.

Til tross for at det har vært betydelig uenighet og diskusjon rundt oppgavens tema, har det vært få tvister som har blitt behandlet av retten. Dette kan skyldes at verken utbygger eller kommunen er tjent med at en utbygging blir satt på vent i påvente av en vurdering av avtalens gyldighet. Dommen som blir gjennomgått i oppgaven ble avsagt i 2021, og er rettskraftig. Denne vil bli tillagt betydelig vekt grunnet sin aktualitet og bidrag til tolkning av bestemmelsen.

Entra-saken, som omhandlet nødvendigheten av rekkefølgekrav og utbyggingsavtale, er også av relevans for temaet i oppgaven. Denne saken gikk parallelt med Mortensrud-saken, og har flere likhetstrekk. For å besvare problemstillingen vil jeg imidlertid prioritere mortensrudsaken, da denne endte med avsagt dom i Høyesterett. Entra saken ble til motsetning nektet fremmet av et enstemmig ankeutvalg.

¹ Taraldrud (2018) s. 42

2 Plan- og bygningsloven

Utbyggingsavtaler er regulert av plan- og bygningsloven kapittel 17, og vil bli gjennomgått i kapittel 3. Avtalenes innhold er basert på reguleringsplaner og eventuelle rekkefølgebestemmelser som fremgår av planen. Derfor er det hensiktsmessig å gjennomgå plan- og bygningslovens oppbygning og plansystemet generelt før det gjøres rede for utbyggingsavtaler.

2.1 Lovens oppbygning

Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) består av seks 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 Sjettede del: Sluttbestemmelser §§ 34-1 til 35-2

Oppdelingen kan samtidig sies å representere de tre hovedfasene i arealforvaltningen; planlegging, gjennomføring og bygging. Viktige stikkord i planleggingsfasen er varsling, utredning, høring og planvedtak. I gjennomføringsfasen finner vi ekspropriasjon, utbyggingsavtaler, refusjon og dispensasjon. Under byggefasen finner vi tiltak, infrastruktur, byggegrunn og ulovligheter.

Lovens formålsbestemmelse i §1-1 er en overordnet bestemmelse som skal hensyntas i alle saker etter plan- og bygningsloven. Den legger på mange måter føringer for forvaltningens lovanvendelse, og oppstiller en rekke hensyn som skal ivaretas i forvaltningens styring av arealutviklingen.

En bærekraftig utvikling for den enkelte og samfunnet er et overordnet mål, jf. § 1-1 første ledd. Videre fremkommer det i tredje ledd at byggesaksbehandlingen skal «sikre at tiltak blir i samsvar med lov, forskrift og planvedtak». Planlegging og vedtak skal i tillegg «sikre

åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter, jf. Fjerde ledd.

Lovens formålsbestemmelse har med andre ord et bredt nedslagsfelt, og er ikke avgrenset til en bestemt samfunnsinteresse. Den skal ivareta mangfoldet av hensyn knyttet til arealbruken. Videre gir plandelen de rettslige rammene for hvordan arealplanleggingen skal foregå, herunder bestemmelser knyttet til myndigheter, oppgaver, redskaper og medvirkning i planleggingen².

2.2 Planhierarkiet

Planhierarkiet er en hierarkisk struktur som består av tre nivåer for arealforvaltning: nasjonalt, regionalt og kommunalt. Selv om det vedtas planer på alle tre nivåer, er det en nær sammenheng mellom plannivåene. Lovgivers intensjon er at nasjonale og regionale føringer skal legges til grunn i de kommunale planene, og på denne måten sikre en helhetlig og bærekraftig utvikling av samfunnet³. Det er kommunestyrene, regionale planmyndigheter og kongen som har ansvaret for planleggingen, jf. plan- og bygningsloven §§ 3-3 til 3-7.

Det er de folkevalgte i kommunene og fylkeskommunene som vedtar arealplaner. Et viktig prinsipp bak dette er at planleggingen skal skje mest mulig desentralisert og nærmest mulig de som blir berørt av beslutningene⁴. Ved at kommunen har myndigheten til å styre sine egne arealer er også grunnloven ivaretatt. Av lov 17. mai 1814 Kongerike Norges Grunnlov (Grunnloven) § 49 (2) kommer det nemlig frem at «innbyggerne har rett til å styre lokale anliggender gjennom lokale folkevalgte organer».

Plan- og bygningsloven gir altså kommunene og politikerne en stor grad av fullmakt til å treffe beslutninger vedrørende arealbruk og ressursforvaltning. Likevel vil også statlige og regionale organer ha mulighet til å komme med innspill og innsigelser til forslagene kommunene legger frem, jf. Pbl. § 5-4. Eventuelle innsigelser må løses ved mekling eller ved avgjørelse i departementet før forslagene kan vedtas, jf. Pbl. § 5-6. Statens jobb er altså i

² Holth & Winge, 2019 s. 24

³ Holth & Winge, 2019 s. 89

⁴ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 11

hovedsak å sørge for at nasjonale og regionale retningslinjer blir fulgt opp i kommunale vedtak.

2.3 Arealplaner

Arealplaner er en samlebetegnelse på de ulike plantypene som kommer frem av plan- og bygningsloven: statlige arealplaner, regionale planer, kommuneplaner og reguleringsplaner. Arealplaner styrer fremtidig arealbruk for et gitt område. Planprosessen før vedtak av arealplaner er grundig, og involverer en rekke aktører og interessenter. Medvirkning er høyt prioritert i plan- og bygningsloven, slik at innbyggerne og ulike organisasjoner skal ha mulighet til å påvirke planleggingen.

2.3.1 Kommuneplan

Reglene for kommuneplan er hjemlet i plan- og bygningsloven kapittel 11. Alle kommuner er pliktet å ha en kommuneplan som består av en samfunnsdel og en arealdel, jf. § 11-1. Kommuneplanen er det overordnede styringsdokumentet i kommunen, og skal gi rammer for virksomhetens planer og tiltak, og planer for bruk og vern av arealer i kommunen. Planleggingen skal stimulere og samordne den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale, kulturelle og estetiske utviklingen i kommunen, og sikre befolkningen muligheter for påvirkning av kommunens utvikling⁵. Det er kommunen selv som utarbeider kommuneplanen.

Plan- og bygningsloven §§ 11-2 til 11-4 regulerer innholdet i samfunnsdelen. Den skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunen. Den skal også være grunnlaget for prioriteringer i arealdelen, som for eksempel hvilke behov det er for ulike funksjoner, som bolig, næring og infrastruktur⁶. Kommuneplanens samfunnsdel er ikke juridisk bindende.

Vi finner bestemmelsene om kommuneplanens arealdel i plan- og bygningsloven § 11-5. Alle kommuner skal ha en arealdel som viser sammenhengen mellom fremtidig

⁵ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 208

⁶ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 209

samfunnsutvikling og arealbruk, jf. § 11-5 første ledd. Planen skal omfatte hele kommunens areal, inkludert vannområder. En samlet arealplan er nødvendig for å sikre en planmessig og forsvarlig arealutnytting, og for å beskytte arealene mot uoverveide arealinngrep og uhensiktsmessig bygge- og anleggsvirksomhet⁷.

Kommuneplanens arealdel skal ifølge forarbeidene være en grovmasket oversiktsplan som fastlegger og viser hovedtrekkene i arealbruken, da den skal være fleksibel nok til å innpasse nye behov og muligheter⁸. Detaljregulering skal som hovedregel skje gjennom reguleringsplaner. Arealdelen vil være utgangspunktet for detaljplanlegging, enkeltsaksbehandling og øvrig forvaltning av arealene, og er juridisk bindende, jf. Plan- og bygningsloven § 11-6 andre ledd.

2.3.2 Reguleringsplan

Mer detaljert styring av arealbruken skjer gjennom reguleringsplaner. En reguleringsplan er i likhet med kommuneplanens arealdel et plankart som fastsetter arealformål med tilhørende bestemmelser som angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser, jf. plan- og bygningsloven § 12-1 første ledd. Kommunestyret er også vedtaksmyndighet for reguleringsplaner, men i motsetning til kommuneplaner fremmes reguleringsforslag i hovedsak av private aktører.

Reguleringsplaner er rettslig bindende for fremtidig arealbruk i området, jf. Plan- og bygningsloven § 12-4 første ledd. Det betyr at planen er bestemmende for hvilken rådighet over grunnen som er tillatt eller forbudt. Nye tiltak som nevnt i § 1-6 eller endringer av eksisterende tiltak må være i tråd med reguleringsplanen. Hvis ikke, innebærer planen et forbud mot å sette i gang tiltaket⁹.

En reguleringsplan kan utarbeides som enten områderegulering eller detaljregulering, i henhold til Plan- og bygningsloven §§ 12-2 og 12-3. De to reguleringsformålene har mange likheter og felles regler, og den egnede plantypen vil avhenge av ønsket detaljeringsgrad og

⁷ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 210

⁸ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 211

⁹ KMD (2018) *Reguleringsplanveileder* s. 148

formålet med planen. For avklaring av arealbruk i et større område, vil områderegulering være passende, mens detaljregulering er godt egnet for mindre områder eller et konkret, avgrenset prosjekt¹⁰.

Områdereguleringer utarbeides i hovedsak av kommunen, men i henhold til plan- og bygningsloven § 12-2 andre ledd kan kommunen som et unntak overlate dette til andre myndigheter eller private. Detaljreguleringsforslag kan fremmes av både private aktører, samt offentlige tiltakshavere og organisasjoner. Det mest vanlige er som nevnt at private fremmer forslag om detaljreguleringsplaner. Loven likestiller områdereguleringsplaner og detaljreguleringsplaner med hensyn til hvilke arealformål, underformål, hensynssoner og planbestemmelser som kan benyttes¹¹.

2.3.3 VPOR

Ettersom jeg i dokumentstudiet vil benytte informasjon som fremkommer av VPOR (veiledende plan for offentlige rom), vil det være hensiktsmessig med en kort redegjørelse for hvilken funksjon en slik plan er ment å fylle. VPOR er et planverktøy utviklet av Oslo kommune, som i senere år blitt tatt i bruk av flere andre kommuner. Rammene for VPOR er ikke definert gjennom plan- og bygningsloven. Planen er ikke rettslig bindende, og derfor ment som et retningsgivende dokument¹².

VPOR brukes for å konkretisere offentlig rom-tiltak som er nødvendige for utviklingen av et område. I transformasjonsområder hvor det er flere reguleringsplaner og grunneiere, skal VPOR angi parker, plasser, gater og gangveier som skal bygges ut for å sikre en helhetlig utforming av området¹³. Planen gir grunnlag for å koordinere etablering av tiltak med de enkelte byggeprosjektene. Etablering og oppgradering av offentlige rom-tiltak sikres gjennom reguleringsplanens rekkefølgebestemmelser. VPOR fungerer da som grunnlaget for utformingen av rekkefølgebestemmelsene i de respektive planområdene¹⁴.

¹⁰ KMD (2018) *Reguleringsplanveileder* s. 19

¹¹ Holth & Winge, 2019 s. 117

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

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

¹⁴ Oslo Kommune (2014) VPOR Løren og Økern s. 8

3 Utbyggingsavtaler

3.1 Definisjon

Definisjonen på utbyggingsavtaler kommer frem av plan- og bygningsloven § 17-1:

“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 «utbyggingsavtale» er ikke et entydig begrep, og kan i utgangspunktet brukes om en rekke ulike avtaler. § 17-1 snevrer inn begrepet. Definisjonen gjelder avtaler mellom kommune og grunneier eller utbygger. Kommunen *må* være part for at det skal være en utbyggingsavtale i plan- og bygningsrettslig forstand. Videre gjelder definisjonen avtaler om *utbygging av et område*. Med dette siktes det til at avtalen gjelder de konkrete planene grunneieren eller utbyggeren har om en utbygging, og avgrenses mot tilfellene hvor kommunen foretar andre disposisjoner for oppfølging av planer¹⁵.

Reglene omfatter videre kun avtaler som har sitt grunnlag i kommunen som planmyndighet. Denne avgrensningen indikerer at definisjonen er begrenset til avtaler hvor grunneier eller utbygger mottar en fordel knyttet til en ønsket beslutning i en plan- eller byggesak. Regelverket omfatter dermed ikke andre avtaler hvor kommunen inngår avtalen i kraft av å være grunneier eller oppdragsgiver¹⁶.

Presiseringen om at utbyggingsavtaler kun gjelder gjennomføringen av en kommunal arealplan, angir at de avtalene som omfattes er begrenset til de som er knyttet til utbygging i henhold til en spesifikk plan. For utbygger vil avtalen fungere som en spesifisering av de kravene som følger av planen. For kommunen vil avtalen være et verktøy for å oppnå planens formål¹⁷.

¹⁵ Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 62

¹⁶ Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 63

¹⁷ Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 63

Formålet med utbyggingsavtaler er å avklare byrdefordelingen mellom utbygger og kommune ved utvikling av et område. Gjennom avtalen forplikter utbygger seg til å gjennomføre eller dekke kostnadene for spesifikke tiltak eller krav. For kommunen er utbyggingsavtale en sikkerhet for at utbygging skjer som forutsatt i planene. For utbygger har slike avtaler størst betydning som en smidig og oversiktlig måte å gjennomføre planer på¹⁸. For begge parter fungerer altså avtalen som et verktøy for plangjennomføring.

3.2 Praksis før lovendring

Utbyggingsavtaler mellom utbyggere og kommuner er ikke noe nytt. Dette har lang tradisjon i Norge, og vært mye brukt i forbindelse med bygging av kommunaltekniske anlegg samt for å fremme boligpolitiske målsettinger. Tidligere praksis bar preg av mindre deltakelse fra kommunen. Det var gjerne utbygger som stod ansvarlig for tiltakene og opparbeidelse av disse, mens kommunene i hovedsak stilte krav til kvalitet og overtakelse av tiltakene¹⁹.

Plan- og bygningsloven fikk egne regler for utbyggingsavtaler i 2006, på bakgrunnen av et ønske om større kontroll på hvilke avtaler som ble inngått mellom private utbyggere og kommuner. Det hadde utviklet seg en uheldig praksis hvor utbyggere ble pålagt eller tilbød å dekke for store infrastrukturtiltak i forbindelse med utbygging²⁰. Det nye lovforslaget hadde som mål å forhindre urimelige avtaler som var preget av høy forhandlingsmakt hos kommunene.

3.3 Forbud mot sosial infrastruktur

I juli 2006 trådte forskriften om forbud mot sosial infrastruktur i kraft. Forskriften ble vedtatt av kommunal- og moderniseringsdepartementet som en del av lovreguleringen av utbyggingsavtaler. Den forbyr at det at utbyggere kan bidra med finansiering av sosial infrastruktur gjennom utbyggingsavtaler.

Forskriften har følgende ordlyd:

¹⁸ Leikvam & Olsson, 2014. s. 110

¹⁹ Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s, 9

²⁰ Holth & Winge, 2019 s. 156

“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”.

Formålet med forskriften var å hindre at grunneiere og utbyggere skulle kunne pålegges å finansiere offentlig eid eller drevet sosial infrastruktur, som skoler barnehager og sykehjem. Sagt med andre ord skal forskriften hindre at utbyggere gjennom utbyggingsavtaler forplikter seg til å finansiere sosiale infrastrukturtiltak som etter Stortingets oppfatning skal finansieres gjennom offentlige budsjetter²¹. Kommunen har en lovfestet plikt til å sørge for at innbyggere har tilgang på denne typen infrastruktur. Med «tilsvarende tjenester» menes andre tjenester kommunen er lovpålagt å fremskaffe.

KMD's veileder trekker frem at det kan oppstå tilfeller hvor det er tvil om avtalen gjelder bygg og anlegg som ikke er eksklusivt for skoler, barnehager eller pasienter, men som likevel kan benyttes av disse gruppene. Ved slike tilfeller må man vurdere tiltakets primære formål. Dersom tiltaket er ment å oppfylle hoveddelen av en skoles plan for fysisk aktivitet, kan det være forbudt. Hvis tiltaket derimot er hovedsakelig ment for allmenheten, kan det være lovlig²².

3.4 Avtalefrihet i utbyggingsavtaler

Utbyggingsavtaler og rekkefølgekrav har ofte et nært forhold. Dette vil bli gjennomgått i kapittel 5. Et klart skille mellom rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler, er at rekkefølgebestemmelser er et forvaltningsvedtak, mens utbyggingsavtaler er en fremforhandlet avtale som i hovedsak er underlagt avtalerettens regler. Departementet poengterte i forarbeidene at utbyggingsavtaler var preget av en omfattende avtalefrihet, og at kommunens rolle som reguleringsmyndighet hadde ført til en ubalanse i et økende antall avtaler. På bakgrunn av dette ønsket departementet at lovreguleringen av utbyggingsavtaler

²¹ KMD (2006) Veileder utbyggingsavtaler s. 22.

²² KMD (2006) Veileder utbyggingsavtaler s. 23.

skulle ivareta en viss grad av avtalefrihet, samtidig som det skulle sørge for en betydelig innskjerping for å unngå uheldige utslag i avtalene²³.

Departementet måtte derfor ta stilling til om utbyggers ytelse skulle betraktes som et avtalevilkår innenfor grensene for avtalefrihet, eller om det skulle anses som en del av et forvaltningsvedtak. Departementet konkluderte med at avtalerettens krav skulle gjelde, samtidig som offentlige vedtak ville avsløre om avtalene bar preg av myndighetsmisbruk. Den avtalerettslige siden av avtalene kan derfor ikke påklages, og en eventuell overprøving av utbyggingsavtalers innhold må foretas av domstolene²⁴.

Avtalefriheten gir et friere spillerom når det gjelder vilkårene som kan stilles i utbyggingsavtalene, nettopp fordi den private parten aktivt har samtykket til vilkårene etter forhandlinger med kommunen. Å forholde seg passivt til et vedtak besluttet av forvaltningen ville vært det motsatte. Plan- og bygningsloven § 17-3 tredje ledd begrenser på den måten avtalefriheten for å hindre utbyggere i å godta urimelig byrdefulle vilkår for å gjennomføre utbyggingen.

Eckhoff og Smith påpeker at utbyggingsavtaler har som formål å gi en viss kommunal kontroll over utbygging av boliger og næringsarealer, uten at kommunen påtar seg kostnader for tomtekjøp og byggeaktiviteter. Kommunen har en sterk forhandlingsposisjon, ved at de er vedtaksorgan for reguleringsplaner, rammesøknader og igangsettingstillatelser, for å nevne noen. Den har med andre ord et godt utgangspunkt for å ivareta sine interesser i forhandlinger. Men for at utbyggere skal inngå utbyggingsavtaler, må de også ha noe å tjene på det. Dette kan for eksempel være forhold som utnyttelsesgrad, størrelse på boliger og friområder, som har stor økonomisk betydning i prosjekter. Eckhoff og Smith argumenterer for at kommunen i noen tilfeller aksepterer en høyere utnyttelse eller en annen struktur på boligene enn hva de ville gjort om ikke utbyggere også måtte tjene noe på å inngå utbyggingsavtaler²⁵.

²³ Ot.prp.nr.22 (2004-2005) s. 14.

²⁴ Ot.prp.nr.22 (2004-2005) s. 7.

²⁵ Eckhoff & Smith (2018) s.434

Mye av diskusjonen dreier seg om grensene for offentlige organers avtalefrihet og de prinsippene som begrenser den, særlig prinsippet om myndighetsmisbruk. Videre reises spørsmålet om hvorvidt lovgivningen også kan begrense avtalefriheten, og i så fall, hvordan lovtolkningen skal foregå. Dersom avtalefriheten er begrenset av lovtolkningen, avhenger tolkningen av om det gjelder forvaltningens frie skjønn eller ikke. Hvis det er snakk om forvaltningens frie skjønn, må myndighetsmisbrukslærens prinsipper fortsatt respekteres. Hvis ikke, må lovens vilkår tolkes.

Kommunen trenger hjemmel i plan- og bygningsloven for å vedta rekkefølgebestemmelser. Spørsmålet som i den forbindelse reises, er om de de konkrete rekkefølgebestemmelsene er underlagt forvaltningsskjønnet eller om det er et spørsmål om lovtolkning. Om sistnevnte er tilfellet, må loven tolkes slik den ble gjort av Høyesterett i Mortensrud-saken. Denne blir gjennomgått i kapittel 6.

3.5 Forutsetning for bruk av utbyggingsavtaler

Det såkalte forutsigbarhetsvedtaket er hjemlet i plan- og bygningsloven § 17-2.

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

Formålet med denne bestemmelsen er å skape forutsigbarhet ved å synliggjøre kommunens forutsetninger, og gi utbygger mulighet til å hensynta disse på et tidlig stadium i prosjektet. Sagt med andre ord er hensikten at kommunen skal fatte et vedtak som innebærer en kartlegging av sine krav til etablering av infrastruktur og gjennomføring av tiltak, for å skape forutsigbarhet for utbyggere. Dette vil gjøre det mulig for utviklere å forstå de forutsetningene kommunen har satt for at et område skal være egnet for utbygging, i en tidlig fase av prosessen. Vedtaket burde også omfatte i hvilke tilfeller utbyggingsavtaler er en forutsetning for utbygging, og andre forventninger kommunen har til avtalen²⁶.

²⁶ Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 63

Som et ledd i gjennomføring av planen, er det en forutsetning at kommunen fatter et slikt vedtak som angir kommunens forutsetninger for inngåelse av utbyggingsavtaler. Vedtaket er et premiss for avtalens gyldighet, og utbyggingsavtaler kan ikke fremforhandles før et vedtak etter § 17-2 foreligger²⁷. Vedtaket må fattes av kommunestyret, og det kan ikke delegeres bort. Dette er av hensyn til at utbygger skal ha trygghet i at vedtaket støttes av kommunens øverste organ. Videre må det være synliggjort som et eget vedtak selv om det er integrert i andre plandokumenter.

Som et eksempel har Oslo kommune forankret sitt forutsigbarhetsvedtak i kommuneplanen. Deres vedtak slår fast en forventning om at det inngås utbyggingsavtaler for gjennomføring av reguleringsplaner. Hovedprinsippet er at utbyggerne seg skal stå for kostnadene for etablering og oppgradering av teknisk og blå/grønn infrastruktur som er nødvendig for det enkelte tiltak²⁸.

Plan- og bygningsloven kapittel 17 har egne bestemmelser for saksbehandling, medvirkning og offentlighet. Reglene retter seg mot både vedtak etter § 17-2 første ledd og konkrete avtaleforhandlinger i enkeltsaker. § 17-2 andre ledd pålegger kommunen å legge til rette for medvirkning av berørte grupper og interesser. Videre er saksbehandlingsregler knyttet til konkrete avtaleforhandlinger hjemlet i § 17-4. Det stilles strenge krav til offentlighet. Dette er for å sikre at tredjeparter blir hørt gjennom prosessen. Som offentlig myndighet må kommunen sørge for at andre får fremmet sine interesser, selv om utbyggingsavtalen i realiteten er et resultat av en privat forhandling mellom kommune og utbygger²⁹.

4 § 17-3 Avtalens innhold

Kommunen står ikke fritt til å avtale hva som helst i en utbyggingsavtale. Som nevnt var ikke lovendringen i 2006 ment som en legalisering av avtalene, men en innsnevring av avtalenes innhold. Bakgrunnen for § 17-3 var å hindre uheldige utslag av utbyggingsavtaler - spesielt avtalevilkår som legger for stort press på økonomien i utbyggingsprosjekter. Samtidig er det

²⁷ KMD (2006) *Veileder utbyggingsavtaler* s. 9

²⁸ Kommuneplan «Oslo mot 2030», s. 31

²⁹ KMD (2006) *Veileder utbyggingsavtaler* s. 9

lagt vekt på at avtalene skal være fleksible nok til at kommune og grunneier kan komme frem til avtaler som er best egnet for å gjennomføre utbyggingsprosjektene³⁰.

4.1 § 17-3 første ledd

I plan- og bygningsloven § 17-3 første ledd slås det fast at:

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

Ordlyden «bestemmelser» må trolig forstås som forhold som lar seg utlede av formelle planbestemmelser som er gitt med hjemmel i Pbl. §§ 11-9, 11-10, 11-11 eller 12-7. Det vil si at forhold som utelukkende fremkommer av plankart eller planbeskrivelser faller utenfor dette. Det samme gjelder forhold som bygger på andre dokumenter enn arealdelens planbestemmelser, som for eksempel VPOR³¹. Bruken av «*har gitt*» forutsetter at planen er vedtatt før avtalen inngås. Avtalen kan ikke forskuttede planbestemmelser. Dette følges opp av § 17-4 siste ledd. Det er imidlertid ingenting i veien for at avtalen fremforhandles parallelt med prosessen frem mot planvedtaket³². Tvert imot er dette en praksis som er brukt mye, og som kan bidra til at utbygger og kommune er mer forent om gjennomføringen av planen.

Avtalen kan presisere innholdet av vedtatte planbestemmelser, men kan ikke oppstille andre krav eller legge strengere føringer for utbyggingen enn det som følger av planen³³. Ifølge regjeringens veileder for utbyggingsavtaler bør hovedregelen være at forhold som kan reguleres i plan, fastsettes gjennom plan. På denne måten skapes et ryddigere forhold mellom plan og utbyggingsavtale, da planen fastlegger innhold og kvalitet, mens avtalen regulerer gjennomføringen alene.

4.2 § 17-3 andre ledd

I andre ledd kommer det frem at:

³⁰ Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 64

³¹ Innjord & Zimmermann, 2020, s. 494.

³² Ot.prp.nr.22 (2004-2005) s. 64.

³³ Ot.prp.nr.22 (2004-2005) s. 64.

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

Bestemmelsen åpner for at det kan inntas vilkår om visse boligpolitiske forhold og bygningers utforming utover det som kan vedtas i plan³⁴. Det betyr blant annet at kommunen kan inngå avtaler om dette selv om det ikke er gitt planbestemmelser i medhold av § 12-7 nr. 5³⁵. Tidligere så kommunene på utbyggingsavtaler som et viktig redskap for å nå boligpolitiske målsettinger, og planverktøyene alene ble ikke ansett som tilstrekkelige for å nå disse målene på samme måte.

Andre punktum gir en hjemmel for kommunen eller andre til å avtale fortrinnsrett for å kjøpe en andel av boligene til markedspris. En slik fortrinnsrett kan ikke fastsettes i reguleringsbestemmelsene. Bakgrunnen for bestemmelsen er igjen boligpolitiske målsettinger, spesielt av hensyn til vanskeligstilte³⁶. Ved at kommunen har fortrinnsrett, kan de ta hensyn til disse. Kravet om at markedspris skal legges til grunn hindrer at kommunen eller andre i å kjøpe en andel av boligene til rabattert pris.

4.3 § 17-3 tredje ledd

Plan- og bygningsloven § 17-3 setter rammene for hva utbyggingsavtaler kan inneholde. I bestemmelsens tredje ledd kommer det frem 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»

³⁴ Ot.prp.nr.22 (2004-2005) s. 51

³⁵ Innjord & Zimmermann, 2020, s. 494.

³⁶ Ot.prp.nr.22 (2004-2005) s. 52.

Med uttrykket «*besørge eller helt eller delvis bekoste*» gir bestemmelsen partene anledning til å bestemme om utbygger skal sørge for gjennomføringen selv, eller bidra økonomisk til kommunens gjennomføring av tiltaket. hensikten bak denne valgfriheten at det i endel tilfeller vil kunne oppstå strid med reglene om offentlige anskaffelser om en avtale pålegger utbygger å stå for gjennomføringen selv³⁷.

En avtalestruktur som legger opp til at utbygger skal bekoste tiltak, innebærer normalt at kommunen overtar ansvaret for realisering av tiltaket. Utbyggers ansvar og risiko begrenses i disse tilfellene til å innbetale en fastsatt sum, omtalt som kontantbidrag. En avtalestruktur som legger opp til at utbygger selv skal gjennomføre og bekoste tiltaket, kalles realytelse.

4.3 Nødvendighetsvurderingen

§ 17-3 oppstiller et vilkår om at tiltak inntatt i utbyggingsavtale må være *nødvendig* for gjennomføring av arealplan. Hovedkriteriet for at et tiltak skal være nødvendig etter § 17-3, er at tiltaket har direkte saklig sammenheng med planen³⁸. Det innebærer at: «*Utbyggingen må være den direkte foranledningen til behovet for ytelsen, slik at det er en relevant og nær tilknytning mellom det kommunen krever og planens innhold.*» Forarbeidsuttalelsene oppstiller en rekke vilkår for saklig sammenheng. I det følgende vil jeg redegjøre for hva som menes.

Relevant og nær tilknytning

Hva som vil være tilstrekkelig sammenheng mellom tiltak og plan, vil til syvende og sist bero på en tolkning av arealplanen. Det mest sentrale er at ytelsen må tjene interessene i utbyggingsområdet eller avhjelpe skadevirkninger eller ulemper av den konkrete utbyggingen³⁹. Ettersom en utbyggingsavtale skal sikre gjennomføring av kommunal arealplan, jf. § 17-1, betyr det at utbyggers bidrag objektivt sett må tjene formålene som den aktuelle arealplanen hviler på. At ytelsen må *tjene interessene i utbyggingsområdet* innebærer ikke at tiltaket må være eksklusivt til nytte for utbyggingsområdet. Det må imidlertid fylle et behov, både når det gjelder art og tilgjengelighet. Dette setter en

³⁷ Ot.prp.nr.22 (2004-2005) s. 65.

³⁸ Ot.prp.nr.22 (2004-2005) s. 65-66

³⁹ Ot.prp.nr.22 (2004-2005) s. 65-66. og NOU 2003: 24 s. 171

begrensning for hva som kan avtales. Tiltak som etter sin art mangler all sammenheng med utbyggingsprosjektet, er klart ulovlige. For eksempel vil ikke en lekeplass tjene planens formål hvis planen legger til rette for bygging av eldresenter. Hvis derimot en plan tar sikte på å etablere boliger, vil tiltak som bidrar til å fremme gode bomiljøer ha en relevant tilknytning til planen.

Departementet legger videre til grunn at krav om tiltak som direkte følger av plan- og bygningsloven, forskrift eller planer i samsvar med loven, alltid vil oppfylle kravet til nødvendighet. Som eksempel nevnes opparbeidelse av infrastruktur i tråd med pbl. § 18-1, og sikring mot fare eller vesentlig ulempe etter §§ 28-1 og 28-2. Gyldige rekkefølgekrav vil som hovedregel oppfylle kravet om nødvendighet.

Avhjelpe skadevirkninger

Men også tiltak som ikke tjener interessene i utbyggingsområdet kan oppfylle kravet til saklighet dersom det *avhjelper skadevirkninger eller ulemper den konkrete utbyggingen medfører*. Slike tiltak kan for eksempel støyskjerming fordi en utbygging medfører økt trafikk og støy, eller opparbeidelse av en park fordi en utbygging legger beslag på grøntområder.

Funksjonelt og planfaglig nødvendig

«relevant og nær tilknytning» innebærer videre at tiltaket må være funksjonelt og planfaglig nødvendig. Eksempler på slike tiltak er bredere vei, gang- og sykkelvei, fortau, lekeplass og bestemmelser om utbyggingstakt som er relatert til presset på infrastrukturen i området. Med «planfaglig nødvendig» menes at tiltaket etter en faglig vurdering er en forutsetning for at utbyggingsområdet skal ha tilfredsstillende utforming av utbyggingsområdet. Dette innebærer at tiltaket oppfyller krav og prinsipper for forsvarlig planlegging i henhold til gjeldende standarder⁴⁰.

Geografisk avstand

Verken forarbeidene eller lovens ordlyd sier spesielt mye om geografisk avstand. Det avgjørende synes å være tiltakets funksjon for utbyggingen. Loven åpner for at tiltak utenfor

⁴⁰ NOU 2003: 24 s. 171.

planområdet kan inngå i utbyggingsavtaler. Men jo større avstanden er, dess større krav vil stilles til tiltakets funksjon for utbyggingsområdet.

Myndighetsmisbruk

Utredningen nevner også saklig sammenheng i forbindelse med myndighetsmisbrukslæren. Det skrives at: «*saklig sammenheng vil foreligge hvis pliktene bidrar til å fremme formålet med vedkommende tiltak, til å avvirke skadevirkninger som en gitt tillatelse kan få, eller lette kontrollen med ordninger*». Dersom ytelsen det er inngått avtale om fremmer formålet med planen eller motvirker eventuelle ulemper planen medfører, oppfylles kravet til saklighet ved at det ikke er tatt utenforliggende hensyn⁴¹.

Ordlyden «nødvendige» krever dog noe mer enn saklig sammenheng. Et tiltak som i og for seg er saklig er ikke dermed sagt nødvendig i den gitte situasjonen dersom kommunen kunne tatt mindre drastiske midler i bruk for å oppnå samme målsetting. For eksempel kan en kommune ønske å bygge en ny vei gjennom et område for å forbedre trafikkflyten. Men hvis det finnes mindre drastiske tiltak, som for eksempel å endre veiskilt eller trafikkreguleringer, som kan oppnå samme målsetting, så bør kommunen velge disse alternativene i stedet for å bygge en helt ny vei.

4.4 Forholdsmessighetsvurderingen

Det fremkommer av plan- og bygningsloven § 17-3 tredje ledd andre og tredje punktum at: «*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 å være nødvendig må tiltaket også være forholdsmessig etter andre og tredje punktum. Formålet med dette er å sørge for balanserte avtaler. Kostnaden eller omfanget av tiltakene utbygger lovlig kan besørge må vurderes opp mot den konkrete utbyggingens art

⁴¹ NOU 2003: 24 s. 171 s. 154.

og omfang⁴². Dette innebærer at den private ytelsen kan øke i størrelse i takt med utbyggingens omfang, og reduseres tilsvarende hvis utbyggingen er mindre. Loven fastsetter ingen nedre grense for et tiltaks størrelse som det kan inngås utbyggingsavtale om. Den setter kun en begrensning for størrelsen på bidrag til nødvendig infrastruktur som kan avtales lovlig etter kapittel 17.

«utbyggingens art» refererer til formålet med utbyggingen og tilknyttede behov. Dette kan for eksempel være boliger eller ulike typer næringsbygg. Ulike utbygginger vil utløse ulike behov, og bidraget som kreves må stå i forhold til behovene som utløses. Det ville for eksempel vært unaturlig å pålegge en utbygging av kontorlokaler å finansiere byggingen av en lekeplass. At tiltaket må stå i rimelig forhold til utbyggingens omfang betyr at størrelsen på bidraget må være proporsjonal med størrelsen på tiltaket. Med andre ord, større utbygginger vil forventes å ha større bidrag sammenlignet med mindre utbygginger.

Ifølge lovforarbeidene kan forholdsmessighetskravet delvis overlappe med nødvendighetskravet. For eksempel at man planlegger å bygge boliger der trafikken skal gå gjennom et allerede etablert boligområde. Jo flere boenheter som planlegges, jo mer nødvendig vil det være med støyreducerende tiltak i det etablerte boligområdet. Det samme gjelder forholdsmessigheten⁴³.

KMD's veileder for utbyggingsavtaler påpeker at vurderingen av forholdsmessighet kan være vanskelig, og til gjenstand for uenigheter i mange avtalesituasjoner. Ofte vil behovet for ny infrastruktur utvikle seg over tid, og gjennomføring av tiltaket vil i mange tilfeller aktualiseres av en utbygging som ikke skaper hele behovet isolert sett⁴⁴. I slike tilfeller vil det derfor være utfordrende å sikre opparbeidelse av tiltaket, samt vurdere hvordan behovet for ytelsen står i forhold til den konkrete utbyggingen. Forholdsmessighetskravet vil for slike «fellestiltak» i praksis kunne innebære at kommunen samarbeider med aktører om organisering av en samlet finansiering og gjennomføring.

⁴² Ot.prp.nr.22 (2004-2005) s. 66.

⁴³ Ot.prp.nr.22 (2004-2005) s. 66

⁴⁴ KMD (2006) Veileder utbyggingsavtaler s. 18

4.5 § 17-3 fjerde ledd – Forskuttering

Det følger av plan- og bygningsloven § 17-3 fjerde ledd at:

«Avtalen kan uansett gjelder forskuttering av kommunale tiltak som er nødvendig for gjennomføringen av planvedtak.»

Bestemmelsen tillater utbyggere å påta seg å forskuttere kommunens kostnader for tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av plan. Kommunen vil da måtte betale dette beløpet tilbake etter nærmere avtale. En forutsetning for forskuttering etter denne bestemmelsen, er at kommunen skal overta tiltaket på et senere tidspunkt.

Nødvendighetsvurderingen etter § 17-3 fjerde ledd er den samme som følger av tredje ledd, som beskrevet i punkt 4.4. Størrelsen på det tiltaket utbygger forskutterer kan imidlertid være større enn det behovet som utløses av utbyggingen. Hvis utbyggingen utløser et behov for 50 skoleplasser, som medfører at det må bygges en helt ny skole, kan avtale om forskuttering gjelde hele skolen⁴⁵.

4.6 Oppsummering utbyggingsavtaler

Det er plan- og bygningsloven kapittel 17 som danner rammene for hva utbyggingsavtaler er, og hva de kan inneholde. Avtalene er et verktøy for å gjennomføre vedtatte arealplaner. Lovreguleringen sikter mot å skape balanserte avtaler som ikke pålegger utbygger uforholdsmessig tyngende vilkår som ikke har hjemmel i lov. Avtalene skal også sørge for en forutsigbar og smidig gjennomføring av plan- og byggeprosjekter. Vilkår i utbyggingsavtaler må være basert på bestemmelser i en allerede vedtatt arealplan.

§ 17-3 åpner for at utbygger bidrar til gjennomføringen av planvedtaket ved å enten yte økonomisk til kommunen eller sørge for gjennomføring av infrastrukturtiltaket på egenhånd. Dette kalles henholdsvis kontantbidrag og realytelser. Ytelsen det er snakk om må være nødvendig for gjennomføring av planen, jf. § 17-3 tredje ledd. Hovedkriteriet er at tiltaket har saklig sammenheng med arealplanen. Det innebærer at det foreligger en relevant og nær tilknytning mellom tiltak inntatt i utbyggingsavtalen og arealplanen. Tiltaket må videre enten *«avhjelpe skadevirkninger eller ulemper med den konkrete utbyggingen medfører»* eller

⁴⁵ Ot.prp.nr.22 (2004-2005) s. 66.

«*tjene interessene i utbyggingsområdet*». Med *interesser* menes de behov som oppstår i utbyggingsområdet. Det må trekkes en grense mot generelle behov som tjener hele kommunen og behov som oppstår langt unna utbyggingsområdet. Verken lovens ordlyd eller forarbeidene sier imidlertid noe om hvor stor geografisk avstand mellom tiltaket og planen som er for langt til at det er saklig sammenheng. Det avgjørende synes å være tiltakets funksjon for utbyggingen.

§ 17-3 tredje ledd oppstiller også et krav om rimelighet og forholdsmessighet. Dette innebærer at utbyggers bidrag må ses i sammenheng med den totale belastningen utbyggingen vil ha på infrastrukturen. Kommunens bidrag til gjennomføring av planen må også tas med i betraktningen.

5 Forholdet til rekkefølgebestemmelser og forvaltningen

Ettersom rekkefølgebestemmelser danner utgangspunktet for innholdet i utbyggingsavtaler, vil det være hensiktsmessig å redegjøre for regelverket knyttet til rekkefølgebestemmelser i reguleringsplan. Reglene for reguleringsplaner er hjemlet i plan- og bygningsloven kapittel 12. Pbl. § 12-7 gir kommunen hjemmel til å vedta reguleringsbestemmelser til arealformål og hensynssoner i reguleringsplaner. Paragrafen oppstiller en uttømmende liste på 14 punkter for hvilke forhold bestemmelsene kan inneholde. Disse må alltid ha hjemmel i plan- og bygningsloven for å være gyldige⁴⁶.

Rekkefølgebestemmelser, også kalt rekkefølgekrav, er bestemmelser i reguleringsplan som fastsetter tiltak som må være på plass på ulike stadier av en utbyggingsprosess. Ved å bruke rekkefølgekrav får kommunen kontroll over planområdet og sikrer at nødvendig infrastruktur er på plass før utbyggingsprosjektet tas i bruk. Eksempler på rekkefølgekrav er at vei og friområde må være etablert før det gis byggetillatelse. Som nevnt er det kommunen som vedtar rekkefølgekravene, men det er ikke dermed sagt at kommunen er pliktig å besørge disse selv. Utbygger er heller ikke pliktig å gjennomføre rekkefølgekrav. Det eneste rekkefølgebestemmelsen slår fast, er utbyggingen skal skje i en viss rekkefølge. Dette har

⁴⁶ KMD (2018) Reguleringsplanveileder s. 114.

imidlertid størst betydning for utbygger, ettersom rekkefølgekrav i praksis fungerer som et midlertidig byggeforbud. Tiltakshaver kan ikke gå videre med et prosjekt før rekkefølgekravet er oppfylt. Hvem som skal besørge eller bekoste rekkefølgekrav kommer som regel frem i utbyggingsavtaler.

Plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 10 gir kommunen hjemmel til å stille rekkefølgekrav. Bestemmelsen lyder som følger:

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

(...)

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

I korte trekk fastsetter denne bestemmelsen at reguleringsplanen kan kreve at tiltakene i planen skal gjennomføres i en spesifikk rekkefølge, og at utbygging ikke kan starte før nødvendig infrastruktur er på plass. For å vedta rekkefølgebestemmelser må forvaltningen først foreta en vurdering av hva som er «nødvendig» og hva som er «tilstrekkelig etablert» i henhold til loven.

Bestemmelser som gis i medhold av § 12-7 må knytte seg til arealformål og hensynssoner som er angitt i planen, jf. Ordlyden «*bestemmelser til arealformål og hensynssoner*».

Utgangspunktet er altså at det bare kan gis bestemmelser som regulerer arealbruk og tiltak innenfor planområdet, jf. § 12-5 første ledd⁴⁷. Dette utgangspunktet må dog presiseres noe. Reguleringsbestemmelsene kan stille krav om etablering av tiltak utenfor planområdet som vilkår for igangsetting av tiltak innenfor dette. For eksempel vil det kunne stilles rekkefølgekrav om at barnehager eller andre samfunnstjenester er tilstrekkelig etablert før det gis igangsettingstillatelse for boligutbygging. Slike rekkefølgekrav er ikke betinget av at

⁴⁷ Innjord & Zimmermann (2020) s. 347.

de tiltakene som forutsettes etablert, ligger innenfor planområdet⁴⁸. Et lignende eksempel ble behandlet i SOMB-1998-102 som gjaldt utbygging på en øy. Som vilkår for utbygging måtte det bli dokumentert en tinglyst rett til parkering på landsiden. Dette hevdet grunneierne at var utenfor planens avgrensning, da reguleringsplanen ikke omfattet landsiden. I dette fikk de ikke medhold.

5.1 Nødvendighetskravet for rekkefølgebestemmelser

Plan- og bygningsloven § 12-7 slår fast at reguleringsplaner i *nødvendig utstrekning* kan gi bestemmelser om arealformål og hensynssoner. Hva som er nødvendig vil bero på en skjønnsmessig vurdering, men forarbeidene gir begrenset veiledning når det gjelder hvilke momenter som skal vektlegges i vurderingen. Ordlyden indikerer at kommunen har et nokså fritt skjønn i sin vurdering av hva som er nødvendig. Men det må også antas at det stilles krav om en viss sammenheng mellom reguleringsplanen og det aktuelle rekkefølgekravet.

Adgangen til å vedta rekkefølgebestemmelser ble innført i 1979 etter en lovendring av bygningsloven-1965. Frem til lovendringen hadde planbestemmelsene først og fremst vært begrenset til formål som plassering, høydebegrensninger, utnyttelsesgrad med flere. I forarbeidene påpekes det at rekkefølgebestemmelser skiller seg fra de øvrige reguleringsbestemmelsene ved at de knytter seg til selve gjennomføringen av planen, og at slike bestemmelser skulle ta sikte på å løse problemet med manglende sammenheng mellom reguleringsplanen og utbyggingsområdet⁴⁹. Videre var et viktig hensyn at de enkelte planelementene gjennomføres i en rekkefølge og størrelsesorden som gjør at vedkommende område fungerer best mulig på alle trinn i plangjennomføringen.

Forarbeidene til plan- og bygningsloven § 11-10 om kommuneplan omtaler også begrepet «nødvendig utstrekning»:

“... 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”.

⁴⁸ Innjord & Zimmermann (2020) s. 349.

⁴⁹ Ot.prp.nr. 62 (1978-1979) s.3

Innholdsmessig er § 12-7 tilsvarende § 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.»

ifølge Innjord sikter § 11-9 til alle typer tiltak som er nødvendig for det regulerte området. Dette indikerer at nødvendighetsvurderingen må knyttes til det spesifikke området som er regulert, og at behovet for tiltaket må oppstå som følge av utviklingen reguleringsplanen åpner for⁵⁰.

Videre må nødvendighetsvilkåret ses i sammenheng med plan- og bygningslovens formål, som blant annet er å «fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner». I henhold til § 3-1 skal planer, innenfor rammene av formålet beskrevet i § 1-1, «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».

Alt i alt peker lovens ordlyd og forarbeidene i retning av at loven stiller et krav til sammenheng mellom rekkefølgekravene som kreves opparbeidet og utbyggingen reguleringsplanen åpner for. Vilkåret er at det ikke kan oppstilles rekkefølgekrav som ikke er nødvendige. I lys av formålsparagrafen er det samtidig vanskelig å se hvordan formålet kan ivaretas dersom det kun kan stilles rekkefølgekrav for tiltak som blir nødvendige som følge av en enkelt utbygging. Derfor må det være anledning til å se utover den enkelte reguleringsplanen. Det må være en klar sammenheng mellom tiltak og plan, uavhengig av om tiltaket skal tjene samfunnsmessige formål. Gitt at rekkefølgekrav i realiteten fungerer som en form for byggeforbud, ville det vært urimelig om et tiltak mangler enhver form for sammenheng med den aktuelle planen.

⁵⁰ Innjord (2010) s. 257

5.2 Tilstrekkelig etablert

Det følger av § 12-7 nr. 10 at det kan stilles krav om særskilt rekkefølge for gjennomføring av tiltak etter planen, og at utbygging av et område ikke kan finne sted før infrastrukturtiltak er *tilstrekkelig etablert*. Ordlyden «tilstrekkelig» antyder at det må gjøres en faglig vurdering av hvilke infrastrukturtiltak som er tilstrekkelige for at en utbygging kan finne sted. Vurderingen om hvorvidt infrastruktur er tilstrekkelig etablert har nær tilknytningen til nødvendighetsvurderingen nevnt i punkt 5.1, og beror på et planfaglig og politisk skjønn.

I utbyggingsavtaler brukes ofte begrepet «sikret opparbeidet», som rent innholdsmessig har samme betydning som «tilstrekkelig etablert». «Sikret opparbeidet» blir imidlertid assosiert med de økonomiske forpliktelsene knyttet til tiltaket. Dermed vil et tiltak bli ansett som sikret når de økonomiske forpliktelsene er fullfinansiert. Med andre ord når kontantbidraget er overført til kommunen.

5.3 Oppsummering rekkefølgebestemmelser

Reglene for rekkefølgebestemmelser følger av plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 10. Rekkefølgebestemmelsene i reguleringsplan danner grunnlaget for vilkårene i utbyggingsavtaler. Når kommunen vedtar rekkefølgebestemmelser, skal de gjøre en vurdering av vilkårene «i nødvendig utstrekning» og «tilstrekkelig etablert». Som forvaltningsmyndighet har kommunen ansvaret for å avgjøre hvilke tiltak som er nødvendige. I dette ligger det at rekkefølgekrav må ha saklig sammenheng med planen, og at kommunen ikke skal vedta rekkefølgekrav utover det som er nødvendig. Utover dette har kommunen et vidt skjønn i sin vurdering av hvilke tiltak de ønsker å ha gjennomført før en utbygging kan ta plass.

5.4 Forvaltningsrett, skjønn og myndighetsmisbruk

Den alminnelige forvaltningsretten er regulert i forvaltningsloven og i domstolskapte, forvaltningsrettslige prinsipper. Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (Forvaltningsloven) kan sies å utgjøre en rammelov for all forvaltningsvirksomhet og kommer også til anvendelse på plan- og bygningsrettens

område⁵¹. Koblingen mellom plan- og bygningsloven og forvaltningsloven kommer eksplisitt til uttrykk i pbl. § 1-9 første ledd:

«Forvaltningsloven gjelder med de særlige bestemmelser som er gitt i denne loven.»

Denne bestemmelsen betyr for det første at forvaltningsloven gjelder fullt ut hvor plan- og bygningsloven ikke har egne bestemmelser. Et eksempel på dette er hvem som kan klage på et reguleringsplanvedtak. Den betyr for det andre at i tilfellene hvor plan- og bygningsloven har særlige bestemmelser, gjelder disse fullt ut. Et eksempel på dette er utleggelse av planer til høring og offentlig ettersyn⁵².

5.5 Enkeltvedtak

Saksbehandlingsregler for enkeltvedtak reguleres av forvaltningsloven kapittel 5. Disse reglene er av stor betydning, ettersom de fleste vedtak truffet i medhold av plan- og bygningsloven er å anse som enkeltvedtak. Eksempelvis er reguleringsplaner, og herunder rekkefølgekrav enkeltvedtak i henhold til fvl. § 2 bokstav b. Forvaltningsloven § 24 fastslår at enkeltvedtak skal grunngis. Begrunnelsen skal inneholde de reglene vedtaket bygger på, faktiske forholdene og de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn. Det er således strenge krav til begrunnelsen for enkeltvedtak. Når det gjelder reguleringsplaner og rekkefølgekrav, kommer normalt begrunnelsen frem i planbeskrivelsen.

5.6 Forvaltningsskjønnet

Forvaltningsskjønn er et begrep som brukes når forvaltningen bruker skjønn i en avgjørelse. Det gjelder de tilfeller hvor det ikke følger av lov eller forskrift hvordan slike avgjørelser skal treffes. Når det gjelder skjønn, og tolkningen av hjemmelsgrunnlaget for forvaltningsorganet, søker man å fastslå hvilken handlingsfrihet organet har innenfor de ytre rammene som er fastsatt av loven. Ifølge Eckhoff og Smith har ikke forvaltningen full frihet til å bestemme om en avgjørelse skal treffes eller hva avgjørelsen kan gå ut på. De

⁵¹ Holth & Winge (2019) S. 37

⁵² Holth & Winge (2019) S. 38

argumenterer mot begrepet «fritt skjønn» da dette indikerer for en frihet uten rettslige begrensninger⁵³.

Norske domstoler skal vise tilbakeholdenhet når de vurderer utøvelsen av forvaltningsskjønn. Men selv om domstolene normalt sett ikke har kompetanse til å prøve alle sider av skjønnen, har de likevel myndighet til å vurdere om det er lagt feil faktum til grunn, er uforsvarlig eller i strid med myndighetsmisbrukslæren.

5.7 Myndighetsmisbrukslæren

I utgangspunktet er det opp til forvaltningen å bestemme hvordan «kan-skjønnen» skal utøves. Men det finnes grenser. Ved kontroll av forvaltningens skjønnsutøvelse benytter domstolene den ulovfestede myndighetsmisbrukslæren, som er en samlebetegnelse på fire «forbud» som forvaltningsorganer er bundet av. Disse forbudene har blitt til gjennom rettspraksis og juridisk teori, og anses å være overordnede, forvaltningsrettslige prinsipper. Myndighetsmisbrukslæren fremstilles vanligvis gjennom å liste opp de fire følgende kategoriene av skjønnsutøvelsessvikt:

- Utenforliggende hensyn
- Vilkårighet
- Usaklig forskjellsbehandling
- Sterkt urimelig avgjørelser.

For det første kan ikke forvaltningen ta utenforliggende hensyn til betraktning når de utøver skjønn. Det betyr at forvaltningen må basere sin skjønnsutøvelse på hensyn som anses saklige og relevante i henhold til sitt kompetansegrunnlag⁵⁴. Hvorvidt det er tatt utenforliggende hensyn, baseres på en tolkning av lovens ordlyd, på vanlig måte i lys av andre rettskilder, med særlig vekt på eventuelle særbestemmelser om hensyn eller hva som ellers kan utledes av formålet. På den måten etableres en standard som de aktuelle hensynene kan vurderes ut fra⁵⁵.

⁵³ Eckhoff & Smith (2018) s. 363-364

⁵⁴ Eckhoff & Smith (2018) s. 388

⁵⁵ Bragdø-Ellenes & Abusland (2017) s. 67

Forvaltningen må videre avstå fra å treffe vilkårlige avgjørelser. Vilkårlig skjønnsutøvelse kan foreligge i to situasjoner. For det første i tilfeller hvor forvaltningen ikke har utøvet noe skjønn i det hele tatt, men truffet en avgjørelse på slump. For eksempel ved forvaltningen har løst en sak ved loddtrekning eller terningkast. Den andre typen vilkårlige avgjørelser er de hvor viktige hensyn er blitt oversett, eller enkelte hensyn er blitt tillagt for stor vekt⁵⁶.

Forvaltningen kan heller ikke fatte vedtak basert på usaklig forskjellsbehandling. Dersom en avgjørelse skiller seg fra andre vedtak som er basert på tilsvarende grunnlag, og dette ikke skyldes vilkårlighet eller urimelighet, kan det være basert på forskjellsbehandling. Forbudet mot usaklig forskjellsbehandling bygger på et krav om likhet for forvaltningen. Det tillatt å forskjellsbehandle, så lenge forskjellsbehandlingen er saklig begrunnet. Offentlig forvaltning er ansvarlig for å foreta politiske prioriteringer, som kan føre til varierende grad av forskjellsbehandling. Eksempelvis ved at noen får dispensasjon, og andre ikke. I noen tilfeller kan det være utfordrende å forstå kriteriene som brukes for å bestemme hvem som får dispensasjon og hvem som ikke gjør det. Når det gjelder å vurdere ulike hensyn i saker som ellers er like, har forvaltningen stor frihet til å vektlegge noen hensyn mindre enn andre⁵⁷.

5.8 Oppsummering forvaltningsrettslige prinsipper

Forvaltningsrettens regler gjelder for all offentlig myndighetsutøvelse, og skal være forankret i regelverket, tilstrekkelig begrunnet og ivareta borgernes rettssikkerhet. Domstolene skal vise tilbakeholdenhet ved overprøvingen av forvaltningens skjønnsmessige beslutninger. For å kontrollere vedtak som er basert på forvaltningsskjønnet benytter domstolene seg av den ulovfestede myndighetsmisbrukslæren, som er en samlebetegnelse på fire forbud forvaltningen er bundet av i skjønnsutøvelsen.

⁵⁶ Eckhoff & Smith (2018) s. 401

⁵⁷ Eckhoff & Smith (2018) s. 404

6 Mortensrudsaken

6.1 Sakens bakgrunn

Saken gjaldt gyldigheten av rekkefølgekrav i reguleringsplan om opparbeidelse av turvei utenfor planområdet, og reiste særlig spørsmål om tolkningen av plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 10⁵⁸.

Selvaag Bolig Bispelua AS tok initiativ til omregulering av et areal på 22 dekar til boligformål. Gjeldende regulering på tidspunktet for søknaden var skole- og barnehageformål, men tomten bestod hovedsakelig av skog og berg⁵⁹. Plan- og bygningsetaten stilte seg positive til omreguleringen, men forutsatte at boligbebyggelsen måtte tilknyttes det eksisterende gangveinettet. Etter oppstartsmøtet ble forslaget sendt ut på offentlig ettersyn med to foreslåtte rekkefølgekrav knyttet til ferdigstillelse av fortau.



Figur 1. Illustrasjon av hvor turveien (rødt) ligger i forhold til planområdet (rosa).

⁵⁸ HR-2021-953-A, avsnitt 2

⁵⁹ HR-2021-953-A, avsnitt 3

Etter offentlig ettersyn av planforslaget foreslo bymiljøetaten (BYM) å legge inn en rekkefølgebestemmelse om oppgradering av turvei E11. Turvei E11 er en del av turstinetten i Oslo, og ligger i et dalsøkk øst for planområdet. BYM sitt forslag kom etter høringsfristen. De uttalte først at det ikke var behov for ytterligere fellestiltak i området, men ombestemte seg på et senere tidspunkt. Bystyret vedtok reguleringsplanen med dette forslaget i september 2016, mot Selvaags protest⁶⁰.

Rekkefølgekravet om turveien ble påklaget til fylkesmannen i oktober 2016, uten å få medhold. Selvaag klaget deretter til Sivilombudsmannen, som kom til at saken ikke kunne behandles skriftlig uten å vurdere realiteten i saken. Selvaag tok så ut stevning i juli 2018⁶¹.

6.2 Selvaags anførsler:

Selvaag anførte i hovedsak at fylkesmannens vedtak måtte kjennes ugyldig på grunn av feil rettsanvendelse, og at det var lagt feil faktum til grunn i avgjørelsen. De mente § 12-7 nr. 10 stiller et krav til nærmere sammenheng mellom rekkefølgekravet og reguleringsplanen enn hva som var tilfellet i denne saken. Mer spesifikt at planen må utløse et konkret behov som bare kan avhjelpes ved at det stilles krav om etablering av infrastruktur og lignende før planen iverksettes. Rekkefølgekrav var ikke ment for å tilfredsstille mer generelle behov som ikke påvirkes av plantiltaket, ifølge Selvaag⁶².

6.3 Staten v/KMD's anførsler

Staten v/KMD mente på sin side at vurderingstemaene etter § 12-7 nr. 10, herunder «tilstrekkelig etablert» og nødvendighetsvilkåret, fullt ut er underlagt kommunens frie skjønn, og ikke er rettsanvendelsesskjønn. De påpekte videre at domstolene ikke kan overprøve det frie skjønnet, og at kommunens adgang til å vedta rekkefølgebestemmelser kun er begrenset til myndighetsmisbrukslæren⁶³.

⁶⁰ TOSLO-2018-104016, s. 3

⁶¹ TOSLO-2018-104016, s. 3

⁶² TOSLO-2018-104016, s. 6

⁶³ TOSLO-2018-104016, s. 10

6.4 Tingrettens vurdering

Det var hovedsakelig tre problemstillinger tingretten skulle avklare. For det første tolkningen av § 12-7, og hvorvidt vurderingen av vilkårene «tilstrekkelig etablert» og «i nødvendig utstrekning» er underlagt forvaltningens frie skjønn, eller er rettsanvendelsesskjønn. Videre skulle retten ta stilling til om rekkefølgekravene var et resultat av myndighetsmisbruk, og om Selvaag hadde krav på erstatning for kostnader knyttet til oppgradering av turstien.

Retten slo fast at begge vilkårene i § 12-7 nr. 10 er innenfor kommunens frie skjønn, og at vurderingen i dette tilfellet var om vedtaket var bygget på myndighetsmisbruk. Dette innebærer blant annet en vurdering av saklig sammenheng mellom rekkefølgekravet og arealplanen, herunder om det forelå saklig grunn til å stanse utbyggingen i påvente av at rekkefølgekravet oppfylles.

Retten viste til at hensynet bak innføringen av rekkefølgekrav var at man ikke skal begynne å bygge på tomter som ikke er klare for utvikling. Det vil si før nødvendig infrastruktur og tekniske installasjoner er på plass. Det tilsier at det ikke kan stilles rekkefølgekrav som ikke har saklig tilknytning til denne konkrete reguleringen, da slike krav ville være utenforliggende hensyn.

Retten var enig i at rekkefølgekravet var et saklig begrunnet behov ut fra generelle samfunnsmessige betraktninger. Men etter befarig ble det tydelig at ingen av beboerne på planområdet ville bruke turvei E11. Derfor mente retten at denne konkrete utbyggingen ikke utløste et behov for å oppgradere turstien, ettersom de nye beboerne ikke ville føre til økt belastning av den. Et av argumentene til staten var at utbyggingen ville redusere muligheten for friluftsliv for beboerne i nærområdet. Retten sa seg enig i dette, men påpekte at oppgradering turveien ikke ville være et avbøtende tiltak fordi det allerede eksisterte en tursti, og en oppgradering av denne ikke ville lette adkomsten til andre friluftsområder.

Sammenhengen mellom rekkefølgekravet og arealplanen mente retten derfor var «svært svak og perifer». Hensynet til å realisere et generelt behov som ikke kommer beboerne på planområdet til gode mente retten var utenforliggende hensyn etter

myndighetsmisbrukslæren. Tingetten konkluderte med at Fylkesmannens vedtak om å opprettholde rekkefølgekravet var ugyldig.

6.5 Lagmannsrettens vurdering

Det viktigste lagmannsretten skulle ta stilling til var om kriteriene i § 12-7 nr. 10 skulle anses som forvaltningsskjønn eller rettsanvendelsesskjønn. Lagmannsrettens tolkning av § 12-7 nr. 10 var noe annerledes enn hva tingretten kom frem til. Det ble vist til rettspraksis rundt bruken av «nødvendig», herunder i en sak om utvisning fra landet (Rt-2007-1573) hvor det ble slått fast at hva som anses som nødvendig er underlagt forvaltningsskjønnet. Selv om det gjaldt et annet rettsområde, mente retten at de samme hensynene gjorde seg gjeldende i nødvendighetsvurderingen for rekkefølgekrav.

Når det gjaldt spørsmålet om tiltak er «tilstrekkelig etablert», mente lagmannsretten at dette henger nøye sammen med om tiltak er nødvendig eller ikke. Det ville være kunstig å dele opp domstolenes prøvingskompetanse på en måte som forhindrer domstolene fra å prøve nødvendigheten av et tiltak, men samtidig tillater av vurderingen av tilstrekkelig etablert som en del av rettsanvendelsesskjønnet.

Lagmannsretten konkluderte derfor med at vilkårene i § 12-7 nr. 10 er underlagt forvaltningens frie skjønn, men at vurderingene ikke er fullstendig fritatt domstolskontroll av den grunn. Hvorvidt vedtak om rekkefølgekrav er bygget på korrekt forståelse av lovens vurderingstema kan prøves av domstolene. Saksbehandling og myndighetsmisbruk er også gjenstand for prøving.

Vurderingen var videre om det aktuelle rekkefølgekravet ble vedtatt på grunnlag av feil lovforståelse. Lagmannsretten gjorde det klart at lovbestemmelsen ikke stiller krav til den faktiske og konkrete sammenhengen Selvaag anførte at må være til stede. Det stilles kun krav til nødvendighet, men man får ikke noen ytterligere veiledning om hva som er et nødvendig tiltak. De sa det var tilstrekkelig at tiltaket lå innenfor lovens rammer, og viste blant annet til plan- og bygningslovens formålsbestemmelse, som tilsier at kommunen har en vid skjønnsadgang.

Retten slo fast at kommunen i nødvendighetsvurderingen må se hen til den totale belastningen i området, også utenfor planområdet. Et vurderingstema som begrenser seg til å vurdere hvilke konkrete behov for tekniske anlegg eller samfunnstjenester en enkeltstående utbygging krever, blir et for snevert vurderingstema. Det var derfor ikke noe galt i fylkesmannens lovforståelse, mente retten.

Etter en totalvurdering mente lagmannsretten at det var tilstrekkelig sammenheng mellom oppgradering av turstien og planområdet, og at vedtaket var tilstrekkelig begrunnet. Vurderingen av hva slags oppgradering av turstien økende befolkningstetthet krever, må ligge innenfor kommunens skjønnsmyndighet. Det forelå heller ikke brudd på myndighetsmisbrukslæren. Staten ble frifunnet av lagmannsretten.

6.6 Høyesteretts vurdering

Selvaag anket over lagmannsrettens rettsanvendelse og bevisbedømmelse. De anførte fortsatt at fylkesmannens vedtak var bygget på feil lovforståelse av § 12-7 nr. 10, og derfor var ugyldig. De anførte videre at vedtaket også var ugyldig som følge av myndighetsmisbruk, herunder at det var tatt utenforliggende hensyn og at det var grovt urimelig. Anken ble tatt opp til behandling i Høyesterett og dom ble avsagt 4. mai 2021.

Høyesterett gjorde det klart fra begynnelsen at de i vurderingen av § 12-7 nr. 10 kun ville vurdere hvorvidt fylkesmannens vedtak var bygget på korrekt lovforståelse, og at de ikke ville vurdere subsumsjonen. Det begrunnet de med at begge partene er enige om at vurderingen av bestemmelsens vilkår er underlagt forvaltningskjønnet, og at uenigheten kun dreier seg om tolkningen av bestemmelsen⁶⁴. Som nevnt mente Selvaag at rekkefølgekrav må være et behov som utløses direkte av det planlagte prosjektet, mens kommunen mente det holder at kravet ligger innenfor lovens ramme og har en saklig sammenheng med planen.

Høyesterett kom ved dissens 3-2 frem til at fylkesmannens vedtak var ugyldig fordi det var bygget på uriktig lovforståelse. De slo fast at adgangen til å vedta rekkefølgebestemmelser

⁶⁴ HR-2021-953-A (36)

ikke alene begrenses av læren om myndighetsmisbruk, da § 12-7 nr. 10 inneholder egne skranker. Blant annet at rekkefølgekrav må *dekke reelle behov som utløses eller forsterkes av utbyggingen*. I dette tilfellet mente flertallet at en oppgradering av turstien var et mer generelt behov som ikke hadde tilstrekkelig sammenheng med reguleringsplanen. Det betyr at nødvendighetsvurderingen ikke fullt ut er underlagt forvaltningens frie skjønn, og at den er gjenstand for prøving av domstolene.

Sakens kjerne dreide seg om hvilke skranker § 12-7 nr. 10 setter for adgangen til å gi rekkefølgebestemmelser i reguleringsplan. På bakgrunn av at rekkefølgekrav i realiteten er en form for byggeforbud, mente flertallet at ordlyden isolert sett tilsa at det kun kan treffes vedtak om rekkefølgetiltak i tilfeller hvor det er nødvendig å utsette utbyggingen - eventuelt bruken – til tiltaket er etablert. Med andre ord må tiltaket stå i en slik sammenheng med utbyggingen at det ikke kan vente til bebyggelsen er tatt i bruk⁶⁵. Høyesterett fant imidlertid denne tolkningen for streng, da den ville være til hinder for rekkefølgekrav som ellers fremmer lovens formål, som for eksempel friområder⁶⁶.

På bakgrunn av dette tolket de ordlyden slik: «*rekkefølgekrav kan bare stilles for å dekke reelle behov som utløses eller forsterkes av utbyggingen. Det må være berettiget å kreve at tiltakene utføres i en bestemt rekkefølge*». Dette betyr ikke at utbyggingen i planområdet skal vurderes isolert. Ordlyden åpner for at den ses i sammenheng med bebyggelsen i området forøvrig, og det avgjørende er hvilke tiltak som samlet sett anses nødvendige før også den nye bebyggelsen tas i bruk⁶⁷.

Da flertallet skulle drøfte ordlyden, var det lite å hente fra bestemmelsens forarbeider. Det ble heller vist til forarbeidene til en lovendring av den tidligere bygningsloven fra 1965 som omhandlet rekkefølgekrav. Ot.prp.nr.62 (1978–1979) slår fast at det kreves det en nær sammenheng mellom tiltaket og utbyggingen, noe som støtter flertallets forståelse av ordlyden i dagens lov⁶⁸. På den annen side pekes det på at rekkefølgetiltak søker å avhjelpe

⁶⁵ HR-2021-953-A (38)

⁶⁶ HR-2021-953-A (39)

⁶⁷ HR-2021-953-A (40)

⁶⁸ HR-2021-953-A (42)

«den mangel på sammenheng som i dag ofte eksisterer mellom selve reguleringsplanen og utbyttet område.» Dette taler for at nødvendighetsvurderingen må ha et videre perspektiv enn planområdet isolert⁶⁹.

Retten sa videre at § 12-7 nr. 10 må ses i sammenheng med § 17-3 tredje ledd om utbyggingsavtaler. Bestemmelser om utbyggingsavtaler kom ikke inn i plan- og bygningsloven før 2006. Ifølge forarbeidene var et av formålene å begrense kommunens mulighet til å presse frem urimelige avtalevilkår overfor utbyggere og grunneiere. Retten skriver at de samme hensynene gjør seg gjeldende også for rekkefølgekrav, i de tilfeller hvor kommunen ikke har til hensikt å gjennomføre tiltaket selv⁷⁰.

Begge bestemmelsene har et nødvendighetsvilkår, og retten mener forståelsen av § 17-3 har overføringsverdi til § 12-7 nr. 10. Derfor er rettskilder som direkte knytter seg til § 17-3 også av interesse i denne saken⁷¹. Forarbeidene til § 17-3 ga retten mer støtte til forståelsen av nødvendighetsvilkåret.

Ifølge NOU 2003:24 må tiltak være «i saklig sammenheng med, og være en nødvendig følge av gjennomføringen av en arealplan». Dette betyr at «den aktuelle utbyggelsen medfører et konkret behov for ytelsen. Tiltaket må være funksjonelt og planfaglig nødvendig. Rene fiskale hensyn kan ikke begrunne tiltak som utbygger påtar seg å besørge eller bekoste i en utbyggingsavtale»⁷². Dette støttes av en uttalelse fra departementet i Ot.prp.nr.22 (2004–2005). På side 65-66: «et tiltak må «ha saklig sammenheng med gjennomføringen av planen» for å kunne anses nødvendig. Departementet presiserer at utbyggingen «må være den direkte foranledningen til behovet for ytelsen, slik at det er en relevant og nær sammenheng mellom ytelsen og planens innhold»⁷³. Høyesterett skriver at disse uttalelsene også legger føringer for forståelsen av § 12-7 nr. 10, men bare i tilfeller hvor kommunen ikke har planer om å gjennomføre tiltaket på egenhånd.

⁶⁹ HR-2021-953-A (43)

⁷⁰ HR-2021-953-A (47)

⁷¹ HR-2021-953-A (48)

⁷² HR-2021-953-A (49)

⁷³ HR-2021-953-A (50)

Høyesterett viste videre til to uttalelser fra Sivilombudsmannen som støtter at det kan oppstilles rekkefølgekrav om tiltak utenfor selve planområdet. Forutsetningen er at det foreligger saklig sammenheng. Dette synet ble også bekreftet av rundskriv og veiledere som partene trakk frem. Dette var imidlertid ikke bestridd av noen av partene.

6.7 Konklusjon

Førstvoterende oppsummerte på vegne av flertallet fast at adgangen til å vedta rekkefølgebestemmelser ikke bare begrenses av læren om myndighetsmisbruk. § 12-7 nr. 10 inneholder visse skranker for forvaltningens adgang til å ta slike bestemmelser inn i reguleringsplaner. I tilfeller hvor kommunen ikke selv har til hensikt å utføre tiltaket, må § 12-7 nr. 10 forstås slik: *«Kommunen kan bare oppstille rekkefølgebestemmelser for å dekke reelle behov som utløses eller forsterkes av utbyggingen, eller for å avhjelpe ulemper denne fører til. I dette ligger at det må være en slik relevant og nær sammenheng mellom tiltaket og utbyggingsprosjektet at det er berettiget å kreve at utbyggingen gjennomføres i en bestemt rekkefølge. Det er ikke i seg selv tilstrekkelig at infrastrukturtiltaket anses formålstjenlig eller ønskelig hvis tiltaket ikke står i en slik sammenheng med det nye prosjektet. Rent fiskale hensyn kan ikke begrunne vedtak etter § 12-7 nr. 10»*⁷⁴.

Videre sies det: *«Dette innebærer ikke at det enkelte utbyggingsprosjektet må vurderes isolert. Det må tvert om ses i sammenheng med eksisterende bebyggelse og infrastruktur i området, og det avgjørende er hvilke tiltak som samlet sett er nødvendige i nærmiljøet hvis utbyggingen gjennomføres. De såkalte «sumvirkningene» kan med andre ord tas i betraktning, slik at helheten ivaretas. Rekkefølgebestemmelser kan også gjelde tiltak utenfor selve planområdet»*⁷⁵.

Kommunen og fylkesmannens lovforståelse gikk blant annet ut på at generelle behov kunne vektlegges i nødvendighetsvurderingen. Dette mente flertallet var en for vid forståelse av bestemmelsen. Man kan ikke vedta rekkefølgekrav for å ivareta generelle behov og målsettinger, uten tilstrekkelig sammenheng med den konkrete utbyggingen⁷⁶.

⁷⁴ HR-2021-953-A (58)

⁷⁵ HR-2021-953-A (59)

⁷⁶ HR-2021-953-A (61)

Det var i bunn og grunn mangel på saklig sammenheng mellom rekkefølgekravet og utbyggingen som medførte at Fylkesmannens vedtak var ugyldig. Høyesterett drøftet ikke spørsmålet om myndighetsmisbruk, da feil lovforståelse er en ugyldighetsgrunn i seg selv.

Retten slo fast at reglene for rekkefølgekrav skal tolkes i lys av de rettslige skrankene for utbyggingsavtaler, men legger samtidig opp til en todelt forståelse av nødvendighetsvurderingen. Uttalelsene i dommen slår fast at hensynene bak reglene for utbyggingsavtaler kun er gjeldende for rekkefølgekrav som kommunen ikke selv har tenkt til å gjennomføre. Det vil si at det stilles strengere krav til sammenheng i tilfeller hvor kommunen forutsetter at tiltaket gjennomføres av utbyggere, enn når kommunen tenker å gjennomføre på egenhånd. Dette beskytter utbyggere mot urimelig tyngende vedtak, og er i tråd med lovgivers intensjon. Denne sammenhengen mellom §§ 12-7 nr. 10 og 17-3 betyr at kommuner ikke kan omgå de rettslige skrankene for utbyggingsavtaler ved å vedta rekkefølgekrav som ikke kan inngå i en utbyggingsavtale.

Det kan nok oppstå flere praktiske utfordringer med en slik oppdeling. Hvorvidt et rekkefølgekrav er gyldig eller ei, vil komme an på hva som var kommunens intensjon på tidspunktet for planvedtaket. Kan kommunen vedta rekkefølgebestemmelser med utgangspunkt i at de skal gjennomføre tiltaket selv, og deretter endre mening? Hvem som skal gjennomføre og bekoste rekkefølgekrav, kommer normalt frem i utbyggingsavtaler. Disse baseres imidlertid på en allerede vedtatt reguleringsplan. Må i så fall kommunen forplikte seg til hvorvidt de skal gjennomføre tiltaket selv eller ikke i reguleringsbestemmelsene?

6.8 Dommens betydning

Dommen ga en avklaring på hvordan nødvendighetsvilkåret i § 12-7 nr. 10 skal tolkes. Høyesterett nærmest likestiller nødvendighetsvilkårene i § 12-7 nr. 10 og § 17-3. De vilkårene Høyesterett oppstiller for at et rekkefølgekrav skal være nødvendig, gjør seg også gjeldende for tiltak inntatt i utbyggingsavtaler.

Betydningen av Mortensruddommen er dog ganske avgrenset. Høyesteretts tolkning omhandler i realiteten kun tilfeller hvor kommunen ikke tenker å gjennomføre

rekkefølgetiltak på egenhånd, og hvor det kun er én utbygger som eventuelt må påta seg forpliktelsen. Selv om Høyesteretts betraktninger er veldig relevante detaljreguleringsplaner som kun involverer en enkelt utbygger, er de ikke nødvendigvis like anvendelige for større transformasjonsområder hvor flere utbyggere og kommunen selv kan være involvert i oppfyllelsen av rekkefølgekravene.

Det dommen imidlertid ikke avklarte var statsforvalterens konkrete rettsanvendelse. Som nevnt tok Høyesterett kun for seg hvordan § 12-7 nr. 10 skulle tolkes, og unnlot å prøve subsumsjonen. Dommen sier derfor ikke spesielt mye om hvilke faktorer som er relevante i saklighetsvurderinger – kun hvor nær sammenheng det må være mellom utbyggingen og ytelsen. Det var ingen tvil om at rekkefølgetiltak kan være utenfor planområdet. Men dommen fastsatte ingen geografisk grense for hva som er for langt unna til at det ikke oppfyller kravet om saklighet.

6.9 Statsforvalterens nye vedtak

Statsforvalteren fattet nytt vedtak 23.12.21. Saken gjaldt fornyet behandling av klage over rekkefølgebestemmelsen om oppgradering av turveien. Dette vedtaket erstattet det originale vedtaket som ble fattet 22.04.17, som var basert på feil lovforståelse, jf. forvaltningsloven § 35⁷⁷.

Høyesterett tok i sin avgjørelse kun stilling til om statsforvalteren hadde utøvd korrekt lovforståelse av pbl. § 12-7 nr. 10 – noe de ikke hadde gjort. Det ble ikke vurdert hvorvidt det konkrete rekkefølgekravet på Mortensrud lå innenfor lovens rammer. Det ble av den grunn ikke tatt stilling til om Selvaag kunne kreve erstatning for kostnadene de hadde i forbindelse med opparbeidelsen av turveien. Statsforvalteren la derfor til grunn av det kunne treffes nytt vedtak i saken med samme innhold forutsatt at vedtaket er basert på riktig lovforståelse.

Etter ny behandling vedtok statsforvalteren at rekkefølgekravet opprettholdes. Nå med en ny begrunnelse som etter statsforvalterens syn er i tråd med Høyesteretts forståelse av § 12-

⁷⁷ Statsforvalteren i Oslo, 2021, s.1

7 nr. 10. De slutter seg nå til Bystyrets vurdering i det opprinnelige vedtaket. Til tross for at både PBE og Statsforvalteren selv la til grunn en annen lovforståelse enn Bystyret den gang, og hvor de opprettholdt den uriktige lovforståelsen helt frem til høyesterett avsa dom om at denne var feil.

Statsforvalterens begrunner det nye vedtaket med at rekkefølgekravet oppfyller kravene til sammenheng som Høyesterett slo fast at må være til stede. De sier for det første at avstanden mellom turveien og utbyggingsområdet ikke er for stor. Statsforvalteren er av den oppfatning at turveien vil bli benyttet av beboerne på planområdet, og at den derfor har en reguleringsmessig tilknytning til turveien⁷⁸.

Behovet for ytelsen er blant annet begrunnet med at kommunen ønsker at innbyggerne skal ha tilgang på gode rekreasjonsområder. Dette gjelder alle innbyggere - også de som skal bo på utbyggingsområdet i fremtiden⁷⁹.

Statsforvalteren skriver videre at det foreligger et «reelt behov» for oppgradering av turveien, som det stilles krav til etter Høyesteretts tolkning av § 12-7 nr. 10. Dette begrunnes med at den i dagens tilstand ikke oppfyller de krav og standarder som det øvrige turveinettet i området har. En oppgradering gjør at turveien kan bli brukt året rundt, samt at den vil bli lettere å bruke for familier med barnevogn og forflytningshemmede⁸⁰. Behovet for oppgraderingen ble ikke utløst av utbyggingen alene, men den forsterker behovet. Dette mener statsforvalteren er tilstrekkelig for å dekke et reelt behov

Det vises videre til at bakgrunnen for rekkefølgekravet var at utbyggingen ville redusere mulighetene for friluftsliv og rekreasjon i nærområdet, og at rekkefølgekravet er ment som et avbøtende tiltak for å øke tilgjengeligheten til andre friluftsområder⁸¹. Statsforvalteren mener det ikke er tvilsomt at bystyret vedtok reguleringsplanen på denne bakgrunnen, og

⁷⁸ Statsforvalteren i Oslo, 2021, s.6

⁷⁹ Statsforvalteren i Oslo, 2021, s.6

⁸⁰ Statsforvalteren i Oslo, 2021, s.6

⁸¹ Statsforvalteren i Oslo, 2021, s.7

utelukker derfor at det er fiskale hensyn eller generelle ønsker som er motivasjonen bak vedtaket.

Det påpekes også at summen av tidligere utbygginger har skapt et økt behov for bedre tilgang til friområdene utløst ved denne utbyggingen, siden denne utbyggingen reduserte områder som kunne benyttes til friluftsmål. Statsforvalteren er enig med kommunen i at utbyggingen for det første reduserte størrelsen friluftsområdene i nærområdet, og for det andre at den øker belastningen på de eksisterende naturområdene⁸².

Til slutt avviser statsforvalteren at det foreligger myndighetsmisbruk, da vedtaket bygger på et forsvarlig skjønn. De viser samtidig til forvaltningsloven § 34 som stadfester at arealplaner beror på lokalpolitisk skjønn som forvaltningen skal være forsiktige med å overprøve.

6.9.1 Vedtaket oppsummert og dets betydning

Det fornyede vedtaket er endelig, og saken har ikke blitt brakt inn for domstolene på ny. Høyesterettsdommen ga en avklaring på hvordan § 12-7 nr. 10 skal tolkes. Statsforvalteren anvendte disse vilkårene på de konkrete forholdene på Mortensrud, som gir en pekepinn på hvordan de ulike momentene i nødvendighetsvurderingen kan vurderes.

Når det gjelder avstanden mellom ytelsen og utbyggingen virker det på statsforvalterens vedtak som at antall meter ikke er avgjørende. I deres begrunnelse uttaler de at turveien ligger såpass nært planområdet at det er naturlig å anta at turveien vil benyttes av de fremtidige beboerne på utbyggingsområdet, og at det av den grunn er en «reguleringsmessig tilknytning» mellom ytelsen og tiltaket. Avstanden kan med andre ord være ganske stor, men så lenge det er naturlig å anta at ytelsen det er snakk om vil tjene en funksjon for de som skal bo på utbyggingsområdet, ligger det innenfor kravet om saklighet, ifølge statsforvalteren.

Hvorvidt oppgraderingen dekket et «reelt behov» ble også drøftet i vedtaket. Turveien var av dårlig forfatning, og var vanskelig å bruke for blant annet forflytningshemmede. Videre

⁸² Statsforvalteren i Oslo, 2021, s.7

holdt den ikke samme standard som det øvrige turveinettet, og kunne ikke brukes på vinterhalvåret. Til tross for at dette var et behov som ikke ble utløst av utbyggingen, ble det forsterket av Selvaags utbygging. Den skulle videre avhjelpe ulempene utbyggingen medførte, herunder reduserte muligheter for friluftsliv og rekreasjon.

Den dårlige standarden på turveien samt nedbyggingen av eksisterende naturområde og den økte belastningen medførte at det oppstod et reelt behov for å bedre tilgangen til andre friområder. I tillegg mente Statsforvalteren at sammenhengen var nær nok fordi det var grunn til å tro at beboerne på planområdet ville benytte seg av turstien. En avstand på 360 meter mellom planområdet og turstien var ikke for langt til at det ikke oppfylte kravet om saklig sammenheng. Vedtaket var heller ikke fattet på bakgrunn av fiskale hensyn og generelle ønsker, da det var ment som et avbøtende tiltak for å bedre tilgangen på andre friluftsområder.

7 Vurderingstemaer for saklig sammenheng

Saklig sammenheng er hovedkriteriet i nødvendighetsvurderingen. Basert på gjennomgangen av de ulike rettskildene kan det argumenteres for at «saklig sammenheng» er et samlebegrep som kan oppsummeres i følgende punkter:

- 1. Tiltaket må dekke et reelt behov som forsterkes eller utløses av utbyggingen, eller avhjelpe ulemper denne medfører.**

Hva som er reelle behov som utløses eller forsterkes av den konkrete utbyggingen vil variere med type utbygging og sted. Ordlyden «reelle behov» stiller et tilsynelatende strengt krav til funksjonen tiltaket skal oppfylle. Men hva som er et reelt behov vil til syvende og sist være en skjønnsmessig vurdering. Tiltaket må iallfall ha en viktigere funksjon enn noe som er «kjekt å ha». Behovet for tiltaket må også være utløst eller forsterket av utbyggingen, som innebærer at utbyggingen må være den direkte foranledningen for behovet for ytelsen.

Behovsbegrepet må videre forstås å innbefatte konkrete funksjonelle og planfaglige nødvendige tiltak som utbyggingen utløser. Eksempler forarbeidene nevner på tiltak som er funksjonelt nødvendig er bredere vei, fortau, gang- og sykkelvei, lekeplass, vannledning, avløpsanlegg og bestemmelser om utbyggingstakt som henger sammen med utviklingen av eller presset på infrastrukturen i området⁸³.

Med planfaglig nødvendig menes at tiltaket etter en faglig vurdering er en forutsetning for at utbyggingsområdet skal ha tilfredsstillende utforming, dvs imøtekommer gjeldende krav til forsvarlig planlegging⁸⁴. For eksempel i forhold til støy, forurensing, grøntområder og trafikkføring.

Selvaag-saken introduserer begrepene «tapsargumentet» og «belastningsargumentet». Belastningsargumentet innebærer at hvis utbyggingen øker belastningen på eksisterende infrastruktur, vil avbøtende tiltak dekke «reelle behov». Her vil utbyggingens omfang ha

⁸³ NOU 2003: 24 s. 171.

⁸⁴ NOU 2003: 24 s. 171.

betydning. En større utbygging vil naturligvis påvirke belastningen på infrastrukturen mer enn en mindre utbygging. Tapsargumentet innebærer at hvis utbyggingen medfører tap av kvaliteter i området, vil motvirkende tiltak dekke et reelt behov. I Selvaag-saken la utbyggingen beslag på et friområde, som reduserte muligheten for friluftsliv på Mortensrud. Med andre ord tapte området en kvalitet. Den nye turstien ville bedre tilgangen på andre friluftsområder i nærområdet, og var av den grunn avbøtende, ifølge statsforvalteren.

2. Relevant og nær sammenheng mellom utbyggingen og tiltaket

Med «relevant og nær sammenheng» menes at tiltaket må tjene formålet med arealplanen. For å avgjøre dette må kommunen foreta en tolkning. Tolkingsprosessen innebærer å analysere planens intensjoner, formål og bestemmelser, for å avklare hvilke funksjoner planens hensikt å oppfylle. Dersom tiltaket i utbyggingsavtalen ikke samsvarer med planens formål, vil det ikke foreligge en slik «relevant og nær sammenheng».

Videre er kravet til årsakssammenheng av høyesteretts flertall formulert slik at det «ikke er tilstrekkelig at infrastrukturtiltaket anses formålstjenlig eller ønskelig dersom det ikke står i en slik sammenheng med det nye prosjektet.» Dette medfører at kommunen må foreta en helhetlig, konkret vurdering av sammenhengen mellom det konkrete tiltak og behovene utbyggingsprosjektet utløser. I SOMB-2015-1194 uttalte Sivilombudsmannen følgende om nødvendighetskravet:

«For å være nødvendig må tiltaket ha saklig sammenheng med gjennomføringen av planen. Utbyggingen må være den direkte foranledningen til behovet for ytelsen, slik at det er en relevant og nær sammenheng mellom ytelsen og planens innhold. Ytelsen må tjene interessene i utbyggingsområdet (veg, barnehage, parkområde) eller avhjelpe skadevirkninger eller ulemper av den konkrete utbyggingen.»

Førstvoterende uttalte at det er denne forståelsen flertallet legger til grunn⁸⁵.

⁸⁵ HR-2021-953-A (54)

Sammenhengen mellom tiltaket og planen vil avhenge av utbyggingens art og omfang. Tiltak som etter sin art mangler all sammenheng med utbyggingsprosjektet, er klart ulovlige. For eksempel vil ikke en lekeplass tjene planens formål hvis planen legger til rette for bygging av eldrester. Hvis derimot en plan tar sikte på å etablere kjøpesenter, vil tiltak som bidrar til å lette den økte belastningen på infrastrukturen oppfylle kravet. For eksempel bredere vei og fortau.

Et viktig spørsmål blir hvilke infrastrukturbehov som utløses av forskjellige type utbygginger. For boligutvikling vil det nok være lettere å begrunne saklighet enn det er for mange andre type utbygginger, så lenge det er nærliggende å tro at tiltaket vil bli brukt av de som skal bo der. Til motsetning kan det argumenteres for at det i forbindelse med næringsutvikling vil være vanskeligere å begrunne saklig tilknytning for tiltak som har rekreasjonsmessige formål. For næringsutvikling vil det videre være store variasjoner mellom hva slags type næring det er snakk om. Eksempelvis vil et kjøpesenter utløse andre behov enn et logistikkbygg.

3. Sumvirkninger

Sumvirkninger må til en viss grad kunne sies å være en del av saklighetsvurderingen, ettersom utbyggingen må sees i sammenheng med eksisterende bebyggelse og infrastruktur i området. Det kan anføres at dette er litt motstridende med det andre Høyesterett sier om at utbyggingen må være den direkte foranledningen for behovet for ytelsen. Det som menes med sumvirkninger er at behovet for infrastruktur i de fleste tilfeller er noe som utvikler seg over tid, og sjelden utløses av én utbygging alene. Det kan imidlertid være tilfellet at én enkelt utbygging er det som gjør at infrastrukturen blir overbelastet, og av den grunn trenger oppgradering. Den siste utbyggeren i et område trekker i så måte «svarteper» ved å måtte finansiere infrastrukturbehov som er utløst av en rekke utbygginger over tid. En utbygging kan imidlertid ikke pålegges å dekke infrastruktur som overhodet ikke har sammenheng med sin egen utbygging.

4. Geografisk avstand

I Mortensrud-dommen sier ikke flertallet noe om geografisk avstand. Mindretallet trekker frem som et moment i vurderingen av myndighetsmisbruk⁸⁶. Det er imidlertid ikke uenighet mellom flertallet og mindretallet om at avstand er en relevant faktor i vurderingen av saklighet, og det må derfor legges til grunn at avstanden mellom ytelsen og planområdet er en viktig del av helhetsvurderingen. Det store spørsmålet er hva som anses som for stor avstand til at det ikke lenger er saklig sammenheng mellom rekkefølgekrav og planområdet.

Det sentrale i forhold til avstand er tiltakets funksjon for utbyggingsområdet, samt hvilke behov det skal ivareta. Jo større avstand, dess mindre tilknytning vil det være mellom tiltaket og planområdet. Statsforvalteren la til grunn at tiltak og plan har en «reguleringsmessig tilknytning» dersom det er påregnelig at det aktuelle tiltaket vil tjene brukerne av planområdet. Hvis avstanden er så stor at brukerne av utbyggingen ikke vil ha noen nytte av tiltaket, er det for langt unna.

⁸⁶ HR-2021-953-A (78)

8 Dokumentstudie

Etter å ha gjennomgått plan- og bygningsloven § 17-3 i henhold til gjeldende rett, vil jeg i den neste delen av oppgaven gjennomføre dokumentstudie av inngåtte utbyggingsavtaler i Oslo kommune. Formålet er å anvende de vilkårene som høyesterett har oppstilt i mortensruddommen, og gi en praktisk og teoretisk vurdering av gyldigheten til utbyggingsavtaler om rekkefølgekrav som befinner seg utenfor planområdet. Dette vil jeg gjøre ved å drøfte den saklige sammenhengen mellom reguleringsplan og rekkefølgekrav.

Videre vil jeg se på kommunens begrunnelser for rekkefølgekravene, og om disse er tilstrekkelige for å kunne konstatere saklighet mellom tiltakene og reguleringsplanene. Det vil være interessant å se i hvilken grad kommunen vurderer saklig sammenheng før de planvedtak.

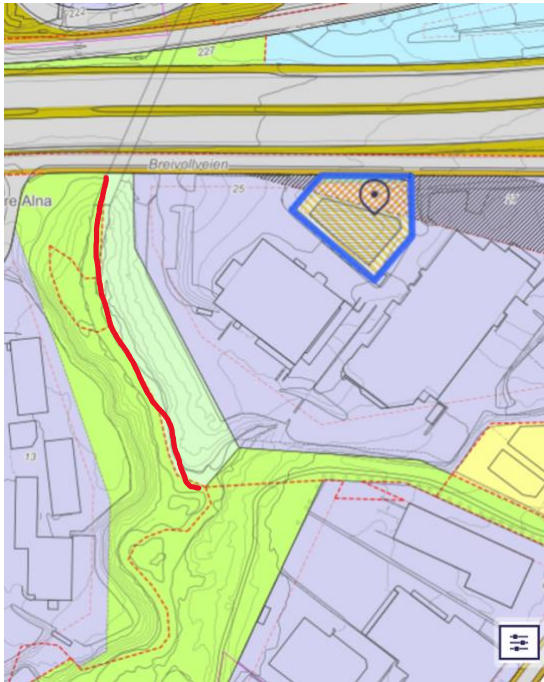
8.1 Utbyggingsavtale 1 - Breivollveien 25 B og C

Utbyggingsavtalen for Breivollveien 25B og C ble inngått i august 2020 mellom Oslo kommune og Breivollveien 25C AS for gjennomføring av rekkefølgebestemmelser i vedtatt reguleringsplan S-4783. Reguleringsplanen legger til rette for næringsutvikling i et allerede etablert næringsområde på Alnabru. Det er gjort avtale om oppfyllelse av følgende rekkefølgekrav som en realytelse⁸⁷:

«Før det gis igangsettingstillatelse for ny bebyggelse innenfor planområdet skal del av naturområde og hovedturvei langs østsiden av Alna sør og vest for eiendommen være opparbeidet eller sikret opparbeidet.»

Av plankartet ser vi at turveien befinner seg i et dalsøkk 130 meter vest for planområdet. Planområdet er markert med blått omriss, og det spesifikke området av turveien utbygger skal opparbeide er markert rødt. Tiltaket faller inn under kategorien «friområder» som det lovlig kan knyttes rekkefølgekrav til i henhold til pbl. § 12-7 nr. 10.

⁸⁷ Oslo kommune (2020) *Utbyggingsavtale for Breivollveien 25 B og C*



Figur 2. Reguleringskart. Egen inntegning i rødt.

8.1.1 Bakgrunnen for reguleringen og begrunnelse for rekkefølgekrav

I henholdsvis 2011 og 2012 ble planprogrammet og VPOR for Breivollbyen vedtatt, som la føringer for den aktuelle reguleringsplanen og medfølgende rekkefølgebestemmelse.

I juni 2014 vedtok Bystyret reguleringsplan for Breivollveien 25 B og C. Før omreguleringen var planområdet regulert til industri/lager/verksted. Hensikten med omreguleringen var å åpne for høyere utnyttelse, og kombinert formål som forretning, hotell, kontor og lager.

Både økt fortetting og arealformålene er i tråd med planprogrammets føringer for områdets utvikling⁸⁸. Det ble lagt opp til en fleksibilitet i arealformålet, slik at leietakere kunne være med å forme endelig valg av formål. Bygget ble til slutt tatt i bruk av leietaker City Self Storage som har etablert 6000 minilager.

Planbeskrivelsen for Breivollveien 25 ble utarbeidet før VPOR for Breivoll. Utarbeidelsen av rekkefølgekrav ble derfor satt på vent til VPOR var klar⁸⁹. I PBE's vurdering av planforslaget sier de at det er viktig at grunneier bidrar til opparbeidelse av de offentlige rommene, og at det er naturlig at utbygger av planområdet bidrar til deler av grønnstrukturen vest for planområdet. Etter offentlig ettersyn ble rekkefølgebestemmelse om turvei lagt inn i

⁸⁸ Oslo kommune (2012) *Planforslag til offentlig ettersyn s. 7*

⁸⁹ Oslo kommune (2012) *Planforslag til offentlig ettersyn s. 4*

reguleringsbestemmelsene, uten noen videre begrunnelse. Det må derfor antas at begrunnelsen er ment å komme frem i VPOR.

Ifølge VPOR er en viktig målsetting i utviklingen av Breivoll og Alna å ivareta og forbedre områdets eksisterende grøntstruktur. Alnaelva og dens omgivelser blir betraktet som hjertet i området, og vil fungere som en sentral forbindelse for å skape kontinuerlige grønne soner⁹⁰. VPOR gir imidlertid ikke en nærmere begrunnelse for hvorfor turveien er nødvendig for Breivollveien 25 B og C.

8.1.1.1 Tolkning av planen

I tilfellene hvor arealformålet er blandet slik som her, kan det være uklart hvordan kommunen skal vurdere sammenhengen mellom formålene og rekkefølgekravet. Et spørsmål som reiser seg, er hvilket formål skal legges til grunn i nødvendighetsvurderingen. Reguleringsplanen åpner i dette tilfellet opp for både lager, forretning, kontor og hotell, som alle vil ha ulik sammenheng med turvei og friområder. Eksempelvis vil det være lettere å begrunne kravet til sammenheng mellom turvei og hotell, enn turvei og lager.

Videre kan det settes spørsmålstegn ved kommunens formulering av rekkefølgebestemmelsen. «Opparbeide naturområde» er en relativt vag ordlyd som ikke sier spesielt mye. Kommunen antar nok at det sier seg selv at naturområdet skal opparbeides etter en gitt byggeplan eller landskapsplan, men når denne ikke er forankret i rekkefølgebestemmelsen er det fritt rom for å tolke ordlyden som man selv ønsker. Et eksempel på en tilsvarende vag bestemmelse, kan være at et bygg skal ha «grønt tak». De fleste tar det nok for gitt at det siktes til beplantning, men med en slik ordlyd er det tilstrekkelig å male taket grønt. Dette viser viktigheten av presise bestemmelser som ikke åpner for fri tolkning.

I dette tilfellet kan det nok argumenteres for at ordlyden åpner opp for at man ikke trenger å gjøre noe som helst. Hva som er et naturområde er ikke definert noe sted, men et område som ikke bærer preg av betydelige inngrep må sies å kunne kalles et naturområde.

⁹⁰ Oslo kommune (2012) *Veiledende plan for det offentlige rom på Breivoll*.

8.1.2 Saklig sammenheng

8.1.2.1 Relevant og nær sammenheng

Den første problemstillingen dreier seg om hvilken sammenheng en turvei har med næringsutvikling. Herunder om etablering av minilager har en relevant sammenheng med grøntområde og turvei. Dette vil nok vanskelig la seg begrunne, da lagervirksomhet har som hovedformål å lagre og distribuere varer og gjenstander. Til motsetning er turveier og grøntområder tiltak som tilrettelegger friluftsliv og rekreasjon. Så med mindre det foreligger spesifikke grunner eller behov som knytter lagervirksomheten til turveien, er det lite som peker i retning av at det foreligger en relevant og nær sammenheng mellom disse to.

8.1.2.2 Reelt behov

Belastningsargumentet og tapsargumentet

I motsetning til boligutvikling, vil ikke etableringen av minilager medføre en endring i antall boende i området. Konseptet til City Self Storage innebærer en selvbetjent løsning, så det vil være et svært begrenset antall faste ansatte tilknyttet bygget. Når det gjelder leietakerne, er det naturlig å anta at disse ankommer i bil ettersom de må frakte gjenstandene de skal lagre til og fra bygget. Videre befinner bygget seg i et område som nesten utelukkende består av næringsvirksomhet, med E6 som nærmeste nabo. Det er derfor liten grunn til å tro at de som bruker bygget utløser eller forsterker et behov for turvei og grøntområder.

Det kan argumenteres for at grønnstruktur avhjelper de ulempene for området økt biltrafikk medfører. På den annen side skjer utbyggingen i et område som allerede er bilbasert. Man kan derfor innvende at den eventuelle økningen i biltrafikk utbyggingen medfører, relativt sett er såpass liten sammenlignet med den eksisterende trafikken at den ikke utgjør en merkbar forskjell. Tomten var på tidspunktet for planvedtaket brukt som lagerbygg, og utleid til dekkforhandler⁹¹. Området vil ikke lide tap av kvaliteter som følge av utbyggingen, da tomten fortsatt skal brukes til lagervirksomhet.

⁹¹ Jarmund/Vignæs Arkitekter. *Forslagsstillers planbeskrivelse for Breivollveien 25 B/C*, s. 3

8.1.2.3 Geografisk avstand

Som nevnt er det ikke avstanden i seg selv som er avgjørende, men tiltakets funksjon for utbyggingen. Avstanden i seg selv ser ut til å være innenfor det som er akseptabelt, men når det ikke er naturlig å tro at verken ansatte eller kundene av lagrene vil benytte seg av de aktuelle tiltakene, er ikke avstanden av betydning.

8.1.2.4 Sumvirkninger

Sumvirkningene av utviklingen i området ser ut til å være minimale. Det er ønskelig med god byutvikling på Breivoll og Alna, men eiendommene rundt det aktuelle planområdet er ikke blant de prioriterte områdene i VPOR. Den aktuelle reguleringsplanen ble imidlertid vedtatt i 2014. Dersom området hadde vært gjenstand for utvikling siden planvedtaket, kunne det vært berettiget å si at den samlede utviklingen medførte behov for turvei. I dette tilfellet har imidlertid området har vært benyttet til industri i lang tid, og har ikke forandret seg stort med tiden. Det er lite som tyder på at verken sumvirkningene av områdets utvikling eller den konkrete utbyggingen medfører et reelt behov for turvei.

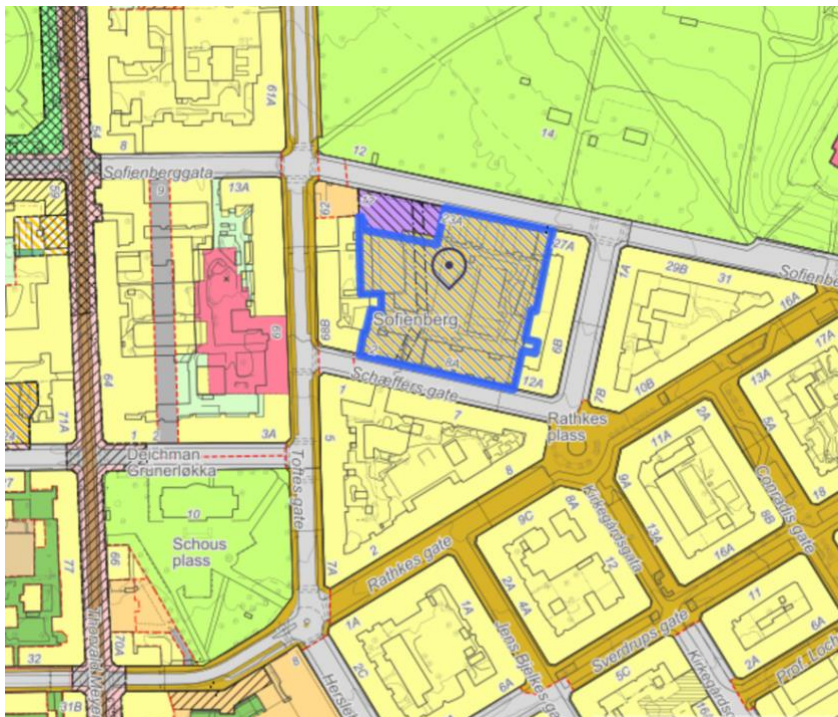
8.1.3 Konklusjon

Det er lite som tilsier at det foreligger saklig sammenheng mellom tiltaket og utbyggingen. Utbyggingen av lagervirksomhet utløser ikke et reelt behov for turvei og grøntområde. Rekkefølgekravet er heller ikke godt nok begrunnet, verken i planbeskrivelsen eller VPOR. Dette peker i retning av at kommunen ikke har foretatt en tilstrekkelig vurdering for å kunne konstatere saklig sammenhengen mellom reguleringsplanen og tiltaket. Turveien og grøntområde ser ut til å være vedtatt på bakgrunn av generelle ønsker.

8.2 Utbyggingsavtale 2 - Sofienberggata 19-23

Den aktuelle utbyggingsavtalen er inngått mellom Oslo kommune og Sofienberggata 21-23 AS. Avtalen gjelder bidrag til infrastrukturiltak som følger av reguleringsplan S-4955. Planen åpner for utvikling av bolig, kontor og barnehage. Det er inngått avtale om kontantbidrag for oppfyllelse av følgende rekkefølgekrav⁹²:

«Før det kan gis igangsettingstillatelse for Felt A og Felt B skal Schous plass være sikret opparbeidet i henhold til plan for oppgradering vedtatt i Grünerløkkas bydelsutvalg 14.02.2013.»



Figur 3. Reguleringskart.

Av plankartet kan vi se at Schous plass befinner seg sør-vest for planområdet. Det er omtrent 60 meters avstand mellom dem. Tiltaket faller inn under kategorien «friorråder», som det lovlig kan knyttes rekkefølgebestemmelser til i henhold til pbl. § 12-7 nr. 10.

⁹² Oslo kommune (2017) Utbyggingsavtale for Sofienberggata 19-23

8.2.1 Bakgrunnen for reguleringen og begrunnelse for rekkefølgekrav

Planen gjelder omregulering fra kontor, industri og lager til bolig/barnehage/forretning/kontor/bevertning. Formålet med planen var å fortette kvartalet med boliger i tråd med overordnede føringer. Prosjektet vil ha en rekke forskjellige formål, men med hovedvekt på boligutvikling. Det er anslått at utbyggingen bidrar til ca. 155 boenheter, 4 avdelingers barnehage og publikumsrettet virksomhet på gateplan, samt påbygg av eksisterende kontorbygg⁹³.

Plan- og bygningsetaten var positive til omreguleringen, da planforslaget fulgte opp overordnede planer for området. Planforslaget hadde i utgangspunktet ikke med rekkefølgekravet om opparbeidelse av Schous plass. I sitt alternative planforslag foreslo PBE å legge inn denne bestemmelsen, som utbygger anførte at var ulovlig. Rekkefølgekravet er inntatt i tre ulike reguleringsplaner i nærheten av plassen.

Bydel Grünerløkka vedtok i 2013 en plan for oppgradering Schous plass. I den opprinnelige planbeskrivelsen finnes det ingen begrunnelse for hvorfor plassen skal oppgraderes. Dette skyldes at rekkefølgebestemmelsen ble lagt inn sent i planprosessen fordi EBY ikke var klar over at det fantes en plan for oppgradering plassen før de ble involvert i arbeidet med utarbeidelse av konsekvensutredning for offentlige rom på Grünerløkka⁹⁴. Oppgraderingen har lenge vært ønsket, men ikke finansiert. EBY undersøkte derfor om det var utbygginger i planfase i nærheten av Schous plass som kunne bidra til finansieringen av tiltaket, hvor Sofienberggata 19-23 var en av dem. Deretter foreslo de å legge inn rekkefølgebestemmelsen.

Plan- og bygningsetaten begrunner rekkefølgekravet i at utbygging av bolig- og næringsareal stiller økte krav til kvaliteten på offentlige arealer til rekreasjon og møtesteder. Schous plass ligger sentralt plassert i forhold til planområdet, og kommunen har derfor «*funnet det både riktig og nødvendig*» å knytte rekkefølgebestemmelser til denne plassen. De viser videre til at flere boliger og derved flere mennesker som skal oppholde seg i området, gjør det nødvendig å oppgradere området og gjøre det mer attraktivt for strøkets brukere. Til slutt

⁹³ Oslo kommune (2015) *Planforslag til offentlig ettersyn*, s. 1.

⁹⁴ Oslo kommune (2018) *Ny rekkefølgebestemmelse for Sofienberggata 19-23*

vises det til at oppgradering av Schous plass er i samsvar med de føringer som er nedfelt i *Kommuneplan for torg og møteplasser*, vedtatt i 2009.

8.2.1.1 Tolkning av planen

I likhet med utbyggingsavtale 1, har planen for Sofienberggata 19-23 også kombinert formål. En problemstilling blir også i dette tilfellet hvilket - eventuelt hvilke formål som skal legges til grunn i nødvendighetsvurderingen. Planen legger opp til både bolig, kontor, bevertning og barnehage, men med betydelig overvekt av boliger. Det vil nok derfor være rimelig å legge mest vekt på boligformålet, og hvilke behov dette utløser, men det må også ses i sammenheng med de andre formålene.

Når det gjelder rekkefølgekravet, er dette i utgangspunktet tydelig formulert og åpner for liten grad av tolkning. Kommunen viser til en tidligere vedtatt plan for hva opparbeidelsen av tiltaket innebærer, slik at det ikke oppstår tvil for hva som kreves for at igangsettingstillatelse kan gis. At det både vises til hvilken plan det gjelder og når den er vedtatt, gjør at den i utgangspunktet er godt forankret i rekkefølgebestemmelsen.

Dette er imidlertid et noe spesielt tilfelle, ettersom det ble vedtatt ny landskapsplan for oppgradering av Schous plass i 2020. Den nye planen er altså ikke forankret i rekkefølgebestemmelsen. Fra utbyggers siden vil nok dette utgjøre liten forskjell i praksis, med mindre kostnadene fraviker stort, ettersom det dreier seg om et kontantbidrag. Rettslig sett beviser dette imidlertid at det kan være risikabelt å henvise til konkrete planer i reguleringsplaner. Spesielt i tilfeller hvor det går lang tid mellom planvedtak og realisering av planen. Samfunnet er i stadig utvikling, og ting endre seg raskt. En bedre formulering av bestemmelsen kunne vært noe i retning av: «tiltaket skal være opparbeidet i henhold til gjeldende plan for oppgradering av Schous plass».

8.2.2 Saklig sammenheng

8.2.2.1 Relevant og nær sammenheng

Den første problemstillingen dreier seg om i hvilken grad oppgraderingen av Schous plass har en sammenheng med den aktuelle reguleringsplanen, som i dette tilfellet har blandet formål. Både bolig- og barnehageformål vil ha en relevant sammenheng med grøntområder, da planlegging henhold til plan- og bygningsloven § 3-1 skal legge til rette for gode bomiljøer og gode oppvekst- og levekår. For kontorformål vil det som drøftet tidligere stille seg noe annerledes, men i dette tilfellet hvor planen i all hovedsak gjelder boligutvikling må det sies at det foreligger en «relevant og nær sammenheng» mellom tiltaket og reguleringsplanen.

8.2.2.2 Reelt behov

Belastningsargumentet og tapsargumentet

Hvorvidt det oppstår et reelt behov for tiltaket, avhenger for det første av hvilken belastning utbyggingen medfører. 155 nye boliger medfører utvilsomt økt belastning på eksisterende grøntområder i nærområdet, som i dette tilfellet er Sofienbergparken og Schous plass. I lys av dette kan det forsvares å si at oppgradering av Schous plass er et avbøtende tiltak for den økte belastningen befolkningsendringen medfører.

Før omreguleringen ble tomten benyttet som fabrikk. Avviklingen av fabrikkvirksomhet medfører ikke at Grünerløkka som område lider noe nevneverdig tap av kvaliteter. Det kan imidlertid anføres at området lider tap i form av færre arbeidsplasser. Uavhengig av om dette legges til grunn, kan ikke oppgradering av Schous plass anses som et avbøtende tiltak for dette tapet.

8.2.2.3 Geografisk avstand

Avstanden mellom utbyggingen og tiltaket er tilsynelatende nærme nok til at det kan sies å foreligge en nær nok sammenheng. På den annen side kan det diskuteres hvorvidt Schous plass overhode utgjør en funksjon for utbyggingen ettersom Sofienbergparken, Oslo indre bys sjette største park, ligger rett ovenfor gaten for planområdet. For opphold og rekreasjon, vil det nok være naturlig å anta at beboerne på planområdet heller vil benytte seg av Sofienbergparken, fremfor Schous plass. Så til tross for at Schous plass bare er et steinkast

unna planområdet, kan det argumenteres for at avstanden er for stor i og med at Sofienbergparken oppfyller tilsvarende funksjon som Schous plass en ment å utgjøre, og ligger nærmere planområdet.

8.2.2.4 Sumvirkninger

Som nevnt ovenfor vil utbyggingen isolert sett medføre økt belastning på de eksisterende grøntområdene. Et prosjekt i denne størrelsesorden kan tvilsomt sies å utløse et behov for opparbeidelse av en bypark i en bydel med 60 000 innbyggere. Derfor må sumvirkningene av den totale belastningen av flere utbygginger i området tas til betraktning.

Grünerløkka er et etablert område bestående av gamle bygårder. Bydelen har ikke gjennomgått noen transformasjon de siste årene som for eksempel Ensjø har gjort. Kommunens vurdering er at området generelt har behov for at flere parker og plasser oppgraderes for beboernes beste. Jeg har ikke tilgang på kommunens faglige vurdering av Grünerløkkas behov for slik infrastruktur, men det er liten tvil om at området har hatt en forholdsvis stor befolkningsvekst de siste ti årene. Av den grunn kan det kanskje forsvares å si sumvirkningene av Grünerløkkas utvikling medfører et behov for flere grønne møteplasser.

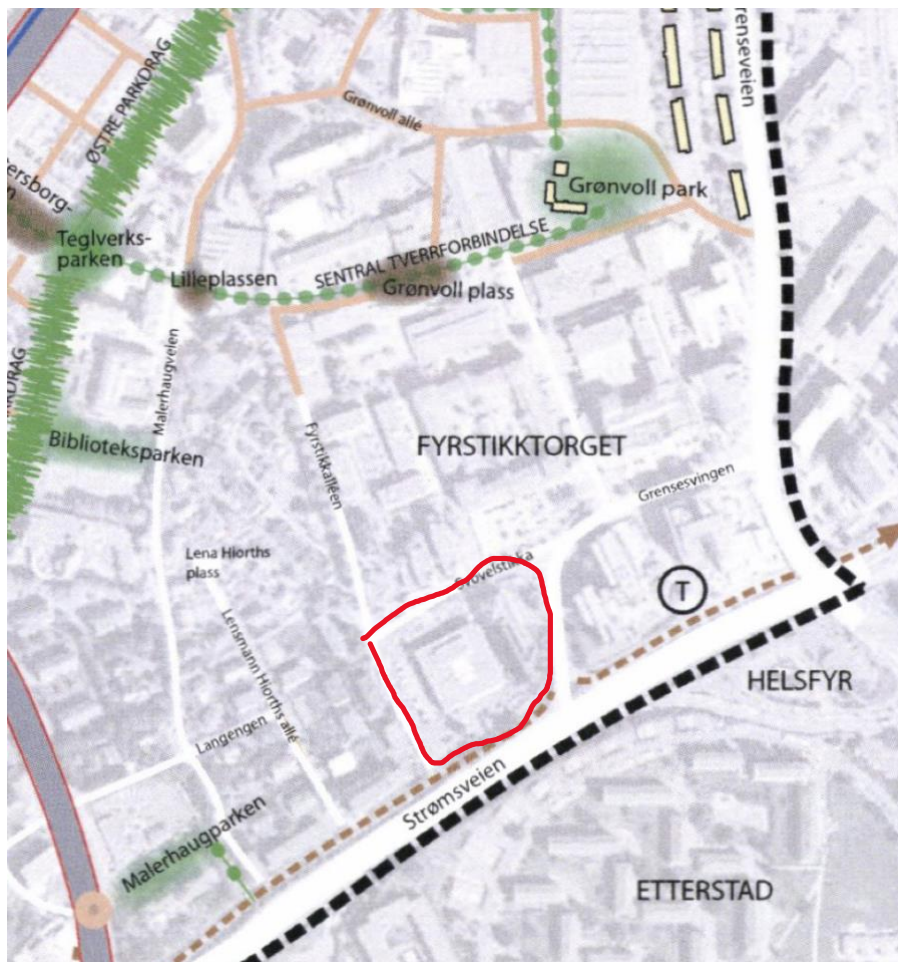
8.2.3 Konklusjon

Totalt sett er rekkefølgekravet i mitt syn for dårlig begrunnet. At kommunen finner det «både riktig og nødvendig» å vedta rekkefølgekravet synliggjør ikke hvorfor utbyggingen av Sofienberggata 19-23 utløser behovet for tiltaket. At kommunen først bestemmer at plassen skal oppgraderes, og deretter leter etter utbygginger de kan pålegge å finansiere den, bekrefter at det er basert på et generelt ønske, og at behovet ikke er utløst av utbyggingen. Kommunen kan imidlertid ikke bebreides for å ikke hensynta saklig sammenheng overhodet, da de kun vurderte å pålegge rekkefølgekravet til utbygginger «i rimelig avstand» til Schous plass.

8.3 Utbyggingsavtale 3 - Fyrstikkalléen 1

Den aktuelle utbyggingsavtalen er inngått mellom Oslo kommune og Nye Fyrstikkelléen 1 AS. Avtalen gjelder bidrag til offentlig infrastruktur som følger av vedtatt reguleringsplan. Planen åpner opp for å utvikle kontor- og undervisningsbygg med bevertning i førsteetasje, og tillatt utnyttelse på 32 000m² BRA. Det er inngått avtale om kontantbidrag for oppfyllelse av rekkefølgekravet som kommer frem av reguleringsplanen § 12.4⁹⁵:

«Før det kan gis igangsettingstillatelse for delområdene A, B, C og D skal Grønvoll park være sikret opparbeidet»



Figur 4. Kart fra VPOR. Egen inntegning i rødt.

⁹⁵ Oslo kommune (2016) Utbyggingsavtale for Fyrstikkelléen 1. s. 4.

På illustrasjonen ovenfor ser vi hvor planområdet og Grønvoll park ligger i forhold til hverandre. Det er en avstand på 340 meter i luftlinje, og 480 meter gangavstand. Det er avtalt at utbygger er ansvarlig for å finansiere 1/5 av den totale kostnaden for opparbeiding av parken.

8.3.1 Bakgrunnen for reguleringen og begrunnelse for rekkefølgekrav

Planområdet ligger på Ensjø i Oslo, som de siste årene har gått fra å være «bilbyen» til et attraktivt boligområde. Bakgrunnen for transformasjonen var bystyrets vedtak fra 2004, som åpnet opp for bygging av 7000 boliger på Ensjø⁹⁶. I den forbindelse utarbeidet plan- og bygningsetaten VPOR (veiledende plan for offentlige rom) for Ensjø i 2006.

Det ble lagt inn rekkefølgebestemmelse om opparbeidelse av Grønvoll park etter offentlig ettersyn. Kommunen viser til VPOR i sin begrunnelse av rekkefølgekravet. Her skrives det at Grønvoll park er blant de viktigste offentlige rommene på Ensjø, og at området har behov for en park på minimum fem dekar. Det presiseres samtidig at parken kan bli vanskelig å gjennomføre fordi den ikke er tilknyttet noen spesielle byggeprosjekter. I planbeskrivelsen kommer det frem at EBY og PBE støtter forslaget om å legge inn opparbeidelse av Grønvoll park i rekkefølgebestemmelsene, og at den skal finansieres av utbygger. Videre skrives det at utbygger av ulike årsaker har vært kritisk til delfinansiering av parken, men at de allikevel valgte å innarbeide en rekkefølgebestemmelse som fanger opp denne⁹⁷. Utover dette er ikke sammenhengen mellom planområdet og rekkefølgekravet begrunnet, verken i VPOR eller planbeskrivelsen.

8.3.1.1 Tolkning av planen

Denne reguleringsplanen har også kombinert formål, som har blitt en stadig mer populær reguleringsform i Oslo kommune. I tolkningen av planens formål må det ses til planbeskrivelsen, som slår fast at målsettingen er å utvikle et fremtidsrettet næringsanlegg med høy utnyttelse. Forslagsstillers ønske var å benytte bygningsmassen til kontorformål, og det kombinerte arealformålet var ment å tilrettelegge for en fleksibel kombinasjonsbruk. I

⁹⁶ Oslo kommune (2006) *Ensjø Veiledende prinsipplan for det offentlige rom*

⁹⁷ Oslo kommune (2014) *Planforslag til offentlig ettersyn*, side 93

vurderingen av saklighet vil det derfor være naturlig å knytte opparbeidelse av park opp mot kontorvirksomhet.

Når det gjelder rekkefølgekravet, er dette nokså presist. «Sikret opparbeidet» slår fast at rekkefølgekravet er oppfylt når det ved byggesøknaden foreligger kontraktsrettslige forpliktelser som finansierer tiltaket. Bestemmelsen slår imidlertid ikke fast hva ved Grønvoll park som skal opparbeides. Av planbeskrivelsen kommer det imidlertid frem at det dreier seg om et spleiselag mellom flere utbygginger om opparbeidelse av parken.

8.3.2 Saklig sammenheng

8.3.2.1 Relevant og nær sammenheng

Hvorvidt et kontorbygg har en relevant sammenheng med en park, kan diskuteres. Kontorbygg brukes til forretningsformål, og i dette tilfellet skal bygget brukes til hovedsakelig kontor, samt noe undervisning. En park har på den annen side som formål å legge til rette for rekreasjon, friluftsliv og andre miljømessige formål. Grønne områder i nærheten av kontorbygg kan bli brukt til avslapping og rekreasjon, som igjen bidrar til å forbedre trivsel og produktivitet. På denne måten vil en park være til nytte for kontorformål, og det vil således være en relevant sammenheng mellom de to. Det kan imidlertid diskuteres hvorvidt nytten er stor nok til at det utløser «reelle behov». Det vil ikke være urimelig å si at parker og grøntområder er mer en bonus for kontorbygg enn en nødvendighet.

8.3.2.2 Reelt behov

Belastningsargumentet og tapsargumentet

Utbyggingen av et kontorbygg på ca. 40 000m² vil utvilsomt medføre en økt og endret belastning på infrastrukturen i området. Det relevante spørsmålet i dette tilfellet blir om den økte trafikken også fører til en økt belastning på eksisterende parker.

Som tidligere påpekt kan ansatte i kontorbygg nyte godt av tilgangen til parker og grøntområder, og det kan argumenteres for at utbyggingen øker presset på denne typen infrastruktur. Samtidig er det nok en overdrivelse å hevde at den økte belastningen er så betydelig at det utløses et reelt behov for å etablere en ny park. Parker brukes i hovedsak

utenom arbeidstiden. Etter jobb vil det være naturlig å anta at de aller fleste reiser til sine respektive bosteder, fremfor å bli igjen i området rundt arbeidsplassen. Uavhengig av dette ville det ikke vært urimelig av kommunen å vise til en økt belastning i sin begrunnelse for rekkefølgekravet.

Eiendommen bestod tidligere av et næringsbygg på ca. 8000 BRA. Omreguleringen åpner for en høyere utnyttelse med samme arealformål. Området kan derfor ikke sies å tape noen nevneverdige kvaliteter av utbyggingen, da ny regulering viderefører tidligere bruk i større skala og med bygg av høyere kvalitet.

8.3.2.3 Geografisk avstand

Som nevnt er det en betydelig avstand mellom planområdet og parken. Dette kan imidlertid rettferdiggjøres dersom det foreligger tilstrekkelig reguleringsmessig tilknytning.

Vurderingen blir nok en gang om det er rimelig å anta at brukerne av bygget vil benytte seg av parken, og at den dermed tjener en funksjon. I dette tilfellet er det 480 meter gangavstand mellom planområdet og parken, Terskelen for at ansatte i bygget vil benytte seg av en park som er såpass langt unna, er nok høy. For utendørsopphold i for eksempel lunsjpauser, er det nok mer naturlig å anta at de vil oppholde seg innenfor planområdet, som tross alt har et eget uteareal. Avstanden blir for stor til at det kan sies å foreligge en reguleringsmessig tilknytning mellom planområdet og Grønnvoll park.

8.3.2.4 Sumvirkninger

Omtrent 7000 nye boliger vil bli skapt gjennom transformasjonen av Ensjø. Det sier seg selv at sumvirkningene av denne utviklingen medfører en endret og økt belastning på infrastrukturen i området. Til tross for at denne utbyggingen ikke nødvendigvis utløser behovet for parken, må det sees opp mot den utviklingen av området. Totalt sett har området behov for Grønnvoll park, og dette må tas med i helhetsvurderingen.

8.3.3 Konklusjon

Området rundt Grønnvoll park består av både bolig og næring. Som VPOR slår fast, er opparbeidelsen av parken et bra og nødvendig tiltak for området generelt, men den har liten sammenheng med utbyggingen av Fyrstikkalléen 1. Utbyggingen medfører ikke tap av

rekreasjonsområder, eller noen nevneverdig økt belastning på eksisterende grøntområder. Videre er avstanden for stor til at det foreligger en reguleringsmessig tilknytning. Den saklige sammenhengen mellom tiltaket og utbyggingen, må sies å være svak.

8.4 Utbyggingsavtale 4 - Ensjøveien 4

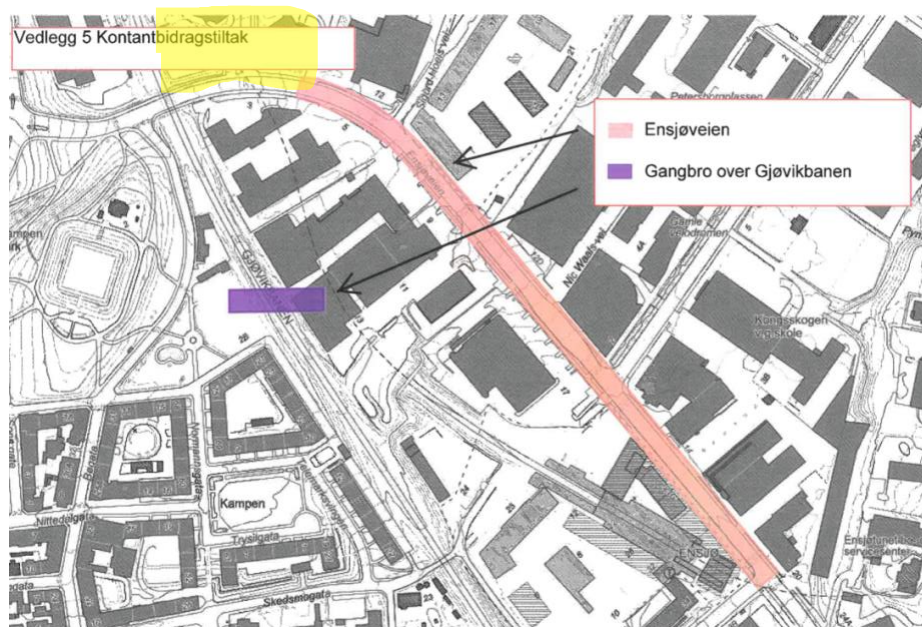
Oslo kommune og Ensjøveien 4 AS har inngått utbyggingsavtale for gjennomføring av infrastrukturtiltaks som følger av reguleringsplan S-5043. Reguleringsplanen åpner opp for utvikling av boliger, barnehage og utadrettet virksomhet i første etasje. Det er inngått avtale om at det skal ytes kontantbidrag for oppfyllelse av rekkefølgekravene som kommer frem av reguleringsplanen § 3-1⁹⁸.

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.



Figur 5. hentet fra vedlegg 5 i utbyggingsavtalen. Egen markering i gult

⁹⁸ Oslo kommune (2020) *Utbyggingsavtale for Ensjøveien 4* s. 5-6

Som det fremgår av figur 5, befinner begge tiltakene seg syd for tomten som er markert i gult. Ensjøveien går delvis langs planområdet, og gangbroen ligger 165 meter unna.

8.4.1 Bakgrunnen for reguleringen og begrunnelse for rekkefølgekrav

Bakgrunnen for reguleringen er basert på bystyrets vedtak fra 2004 som åpnet for bygging av 7000 nye boliger på Ensjø. Planen er i tråd med overordnede føringer både hva gjelder fortetting og arealformål.

I planbeskrivelsen begrunner kommunen oppgradering av Ensjøveien med at realisering av reguleringsplanen vil skape økt trafikk og flere fotgjengere langs veien og i området.

Opparbeidelsen av Ensjøveien er også i tråd med både planprogrammet og VPOR. Tiltaket er nødvendig for at nye beboere i Ensjøveien 4 skal kunne bevege seg til fots og på sykkel på en trafiksikker måte i nabolaget. Gangbroen er begrunnet i at beboerne i Ensjøveien 4 skal kunne komme seg til Kampen skole på en mer trafiksikker måte enn dagens situasjon tillater⁹⁹.

Tiltakene har samme begrunnelse i VPOR. I tillegg til trafiksikkerhet, er et hensyn bak oppgraderingen av Ensjøveien at den ifølge planen skal bli en miljøprioritert hovedgate. Dette innebærer at forholdene skal legges spesielt god til rett for syklist og fotgjengere. Den nye veien vil få bredere fortau som øker trafiksikkerheten samt bedrer tilgangen til utadrettet virksomhet¹⁰⁰. I VPOR er gangbroen begrunnet i at man ønsker å koble sammen vestre parkdrag og Kampen park, som vil gi beboerne i området en trafiksikker tilkomst til friområdene og Kampen skole¹⁰¹.

8.4.1.1 Tolkning av planen

Arealformålet er nok en gang kombinert formål, herunder boliger og barnehage, samt publikumsrettede næringsarealer i 1. etasje. Ifølge planbestemmelsene og planbeskrivelsen er det bolig som er hovedformålet, og det som vil bli tillagt mest vekt i

⁹⁹ Oslo kommune (2018) *Planforslag til politisk behandling*, s. 64

¹⁰⁰ Oslo kommune (2006) *Ensjø Veiledende prinsipplan for det offentlige rom* s. 18

¹⁰¹ Oslo kommune (2006) *Ensjø Veiledende prinsipplan for det offentlige rom* s. 36

nødvendighetsvurderingen av rekkefølgekravet. Når det gjelder rekkefølgebestemmelsene, er det ingen åpenbare utydigheter i disse. Begge slår fast hva som skal til for at det kan gis igangsettingstillatelse for tiltak innenfor planområdet. Hvilken del av Ensjøveien som skal opparbeides nevnes imidlertid ikke i bestemmelsen, og en eventuell plan for dette er ikke forankret i bestemmelsene. Det samme gjelder gangbroen.

8.4.2 Saklig sammenheng

8.4.2.1 Relevant og nær sammenheng

I hvilken grad boligutvikling har en relevant sammenheng med infrastrukturtiltak som vei og gangbro, vil variere etter den spesifikke situasjonen. I dette tilfellet er formålet med oppgradering av Ensjøveien å øke trafiksikkerheten til myke trafikanter i området. Gode bomiljøer og gode oppvekst- og levekår skal alltid legges til rette i planlegging etter pbl. § 3-1, og tiltak som bidrar til å fremme dette vil alltid ha en relevant sammenheng med boligutvikling. Det må sies å være tilfellet her.

Når det gjelder gangbroer vil disse ha en relevant sammenheng med boligutvikling dersom de gir tilgang på viktige fasiliteter som er relevante for beboerne på boligområdet. For eksempel vil en gangbro som kobler boligområdet til en togstasjon, grøntområder, skoler eller arbeidsplasser være av stor betydning for et boligområde. I dette tilfellet er formålet med gangbroen å skape en trygg forbindelse til Kampen park og Kampen skole, og det må av den grunn sies å være en relevant sammenheng mellom reguleringsplanen og tiltaket.

8.4.2.2 Reelt behov

Belastningsargumentet og tapsargumentet

Prosjektet som er kalt «Tøyentaket» tilfører 86 leiligheter til området¹⁰², og medfører en anslått befolkningsvekst på 200-300 personer. Denne økningen betyr tilsvarende økt belastning på infrastrukturen i området. Oppgradering av Ensjøveien er å anse som et avbøtende tiltak for den økte belastningen, samtidig som den legger til rette for en bedre

¹⁰² Neptune Properties (2020) *Tøyentaket*

bruk i form av bredere fortau og fartsreducerende tiltak. Flere mennesker i området kan også sies å øke behovet for en trygg ferdsel over Gjøvikbanen.

Tomten var tidligere regulert til industriformål, og har bestått av bilverksted. Området vil ikke lide noe spesielt tap av kvaliteter som følge av utbyggingen. Et overordnet mål for Ensjø har tross alt vært å transformere området fra «bilbyen» til et boligområde.

8.4.2.3 Geografisk avstand

For at utbyggingen skal ha saklig sammenheng med tiltaket avstandsmessig, må tiltaket det er snakk om bli benyttet av de som skal bo på planområdet. Som kartet viser, ligger Ensjøveien tett inntil planområdet og leder ned mot Ensjø sentrum. Det er naturlig å anta at den vil bli hyppig brukt av beboerne i Ensjøveien 4 - både av gående, syklende og kjørende.

Når det gjelder gangbroen, er det ikke like åpenbart at utbyggingen utløser et behov for denne. Gangbroen ligger litt lenger sør, og har ingen direkte tilknytning til planområdet. Formålet med broen er som nevnt å skape en trygg forbindelse til Kampen park. Ensjøveien 4 har allerede en trygg forbindelse til parken, i form av undergang rett ved siden av planområdet. Beboerne på planområdet vil nok i hovedsak benytte seg av denne fremfor å gå 160 meter til et annet krysningspunkt. På bakgrunn av dette er kan det nok anføres at avstanden er for stor.

8.4.2.4 Sumvirkninger

Som nevnt i punkt 8.3.2.4 medfører utviklingen av Ensjø et økt behov for en rekke ny infrastruktur. Området som helhet har behov for oppgradering av Ensjøveien av hensyn til trafiksikkerhet. Når det gjelder gangbroen, vil denne være en viktig forbindelse fra Ensjø sentrum til Kampen park. Sumvirkningene av utviklingen medfører en økt og endret belastning på infrastrukturen i området, og begge rekkefølgekravene må sies å dekke behov som utløses av den samlede utviklingen av Ensjø.

8.4.3 Konklusjon

Begge tiltakene har en relevant sammenheng med reguleringsplanen. Oppgraderingen av Ensjøveien er et avbøtende tiltak for den økte belastningen på infrastrukturen utbyggingen

medfører. Gangbroen er i grenseland hva gjelder avstand, men dekker et behov for den samlede utviklingen av Ensjø. Kommunens begrunnelser er noe tynn, men i en helhetsvurdering oppfyller nok begge tiltakene kravet til saklighet.

8.5 Utbyggingsavtale 5 – Stålverksveien 1

Den aktuelle utbyggingsavtalen er inngått mellom Oslo kommune og Malerhaugen Prosjekt AS. Avtalen gjelder bidrag til infrastruktur som følger av vedtatt reguleringsplan.

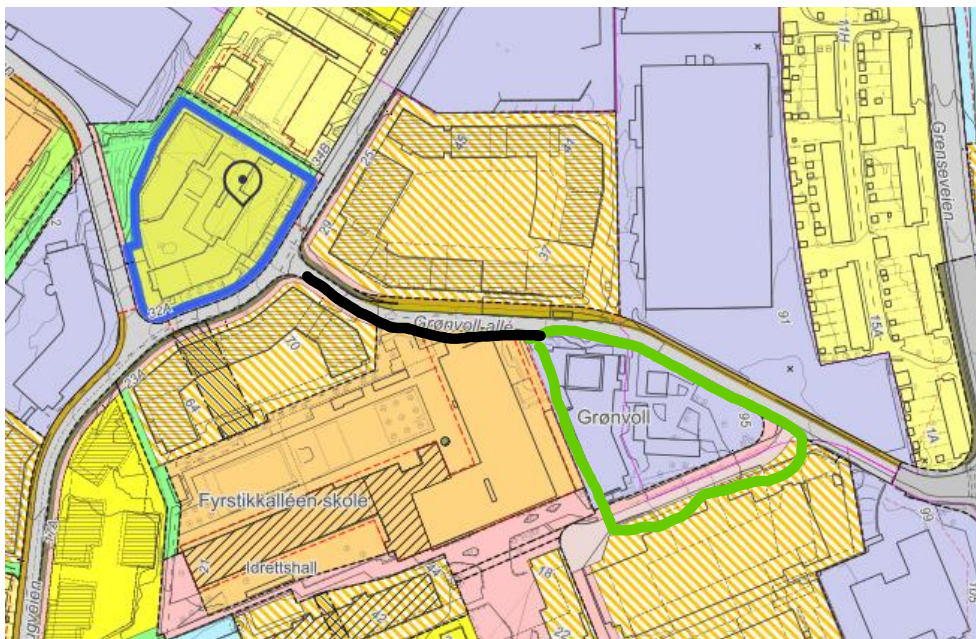
Reguleringsplanen åpner for utvikling av tre boligblokker, og det er inngått avtale om kontantbidrag for følgende rekkefølgebestemmelser¹⁰³:

§ 10.4 Nordre tverrforbindelse

Før det gis igangsettingstillatelse for byggetiltak i reguleringsplanen, skal Nordre tverrforbindelse i Grønvoll allé mellom Malerhaugveien og Grønvoll park være sikret opparbeidet.

§ 10.5 Grønvoll Park

Før det gis igangsettingstillatelse for byggetiltak i reguleringsplanen, skal Grønvoll park være sikret opparbeidet.



Figur 6. Reguleringskart. Egen inntegning i grønt og sort.

¹⁰³ Oslo kommune (2017) *Utbyggingsavtale for Stålverksveien 1*. s. 4-5

Av plankartet ser vi at tiltakene ligger øst for planområdet. Veistrekningen som skal oppgraderes har jeg skissert i sort. Grønnvoll park er markert med grønt omriss. Tiltakene faller inn under kategoriene «transport og veinett» og «friområder» som det lovlig kan knyttes rekkefølgekrav til i henhold til pbl. § 12-7 nr. 10.

8.5.1 Bakgrunn for reguleringen og begrunnelse for rekkefølgekrav

Planområdet ligger på Ensjø i Oslo, og følger de samme overordnede føringene som er redegjort for i utbyggingsavtale 3 og 4, hva gjelder Ensjø som transformasjonsområde og VPOR. Kommunens begrunnelser for tiltakene kommer frem i deres bemerkninger til planforslaget. De anser Grønnvoll park som den viktigste nærparken til de fremtidige beboerne i Stålverksveien 1, og at den derfor må sikres i rekkefølgebestemmelsene. Veien begrunnes i at det må foreligge en god forbindelse til parken¹⁰⁴. Utover dette vises det til VPOR for en grundigere beskrivelse av tiltakene. VPORs begrunnelse for Grønnvoll park er gjort rede for i utbyggingsavtale 3.

8.5.1.1 Tolkning av planen

Både arealformålet og rekkefølgekravene er tydelig formulert, og åpner opp for lite tolkning. Det legges opp til rent boligformål, og det presiseres tydelig hvilken del av veien som skal opparbeides. Når det gjelder parken, er det samme situasjonen som i utbyggingsavtale 3. Det slås ikke fast hvilken del av parken som skal opparbeides, men det dreier seg om et spleiselag mellom fem utbygginger. Rekkefølgekravet er således oppfylt når utbygger har forpliktet sitt bidrag til kommunen.

8.5.2 Saklig sammenheng

8.5.2.1 Relevant og nær sammenheng

Når det gjelder hvilken sammenheng boligutbygging har med grøntområder, viser jeg til utbyggingsavtale 2, punkt 8.2.2.1. Når det gjelder Grønnvoll allé blir dette ifølge planbeskrivelsen en trygg forbindelse som øker tilgjengeligheten til parken. Opparbeidelsen av denne må også sies å ha en relevant sammenheng med boligformål, da den fremmer gode bomiljøer og gode oppvekst- og levekår, jf. pbl § 3-1.

¹⁰⁴ Oslo kommune (2016) Planforslag til politisk behandling for Stålverksveien 1. s 57

8.5.2.2 Reelt behov

Belastningsargumentet og tapsargumentet

Utbyggingen innebærer oppføring av 130 leiligheter. Økt befolkning medfører økt belastning på den eksisterende infrastrukturen i nærheten av planområdet. Det fremgår også at det på tidspunktet for planvedtaket ikke foreligger tilstrekkelig grønn infrastruktur i området, og at det således var et behov for dette allerede før planvedtaket. På denne måten forsterker utbyggingen dette behovet ytterligere. Grønnvoll allé er bindeleddet mellom planområdet og Grønnvoll park, og det er nærliggende å tro at beboerne i Stålverksveien 4 vil benytte seg hyppig av denne forbindelsen.

Tomten var tidligere regulert til kontor/industri. Omreguleringen til bolig medfører et tap av arbeidsplasser, men ettersom ønsket utvikling av Ensjø er å transformere bydelen til et boligområde, kan det ikke sies å være et tap av en kvalitet som bør tillegges vekt i totalvurderingen.

8.5.2.3 Geografisk avstand

Grønnvoll allé er direkte knyttet til planområdet, og leder bort til Grønnvoll park, som skal bli den viktigste nærparken for beboerne i Stålverksveien 1. Avstanden må således sies å være innenfor kriteriene til saklighet, da veien innehar en viktig funksjon for utbyggingen. Det er ca. 120 meter mellom planområdet og parken. Spørsmålet blir hvor sterk reguleringsmessig tilknytning som foreligger mellom planen og parken. Utbyggingen vil få gode utearealer innenfor planområdet, men det vil uansett være behov for større utearealer for opphold og rekreasjon. Dette er et behov som vil dekkes av Grønnvoll park, og den vil derfor ha en sterk reguleringsmessig tilknytning til utbyggingen.

8.5.2.4 Sumvirkninger

Som nevnt tidligere medfører transformasjonen av Ensjø at det oppstår en rekke nye behov for infrastrukturtiltak. Selv om en utbygging av 130 leiligheter ikke isolert sett ville medført et behov for en helt ny park, må det sees i lys av den samlede utviklingen i området. Det hersker liten tvil om at sumvirkningene av områdets utvikling utløser et behov for en ny park.

8.5.3 Konklusjon

I dette tilfellet er kommunens begrunnelser tilstrekkelige, selv om det kunne vært videre utdypet. Tiltakene har begge en relevant sammenheng med planen, og dekker reelle behov som sumvirkningene av områdets utvikling utløser. Alt peker i retning av at det foreligger tilstrekkelige saklig sammenheng mellom tiltakene og planen.

8.6 Oppsummering dokumentstudie

Jeg har med dette sett på fem utbyggingsavtaler inngått i Oslo kommune og veid disse opp mot vurderingstemaene jeg tidligere oppstilte for saklig sammenheng. Formålet med undersøkelsen var å evaluere den saklige sammenhengen mellom tiltakene i avtalene og reguleringsplanene, samt å undersøke i hvilken grad kommunen har vurdert de rettslige kravene til saklighet i praksis. Overordnet mener jeg flere av avtalene utfordrer kravet til saklig sammenheng, og det har vært interessant å se på kommunens egne vurderinger av dette. Selv om et utvalg på 5 utbyggingsavtaler ikke er tilstrekkelig for å kunne trekke generelle konklusjoner, gir det likevel en innsikt i faktorene som ligger til grunn i avtalene, samt hvordan kommunen begrunner tiltakene.

I de fleste avtalene anser jeg kommunens begrunnelser for rekkefølgekravene som tynne. I enkelte tilfeller gis det knapt noen begrunnelse i det hele tatt. Inntrykket jeg sitter igjen med etter denne undersøkelsen, er at kommunen har en oppfattelse av at det er tilstrekkelig å si at rekkefølgekravet er nødvendig, uten å gi ytterligere begrunnelse.

I andre tilfeller viser kommunen til VPOR for begrunnelsen. Dette reiser spørsmålet om VPOR alene gir tilstrekkelig begrunnelse for rekkefølgekrav som inntas i utbyggingsavtaler. VPOR's hensikt er å skape helhetlige og sammenhengende offentlige rom i et område, uavhengig av enkelte utbyggingsprosjekter. VPOR er derfor ikke utarbeidet med tanke på enkelteiendommer og konkrete utbygginger. Tiltakene som skisseres i VPOR er dermed ikke direkte knyttet til konkrete utbygginger, og er derfor basert på generelle ønsker. Som Høyesterett slo fast i Mortensrud-dommen, må behovet for rekkefølgekravet være utløst av den konkrete utbyggingen. Derfor vil det ikke være tilstrekkelig å kun vise til VPOR som begrunnelse for rekkefølgekravene.

Mangelfulle begrunnelser for vedtak kan få konsekvenser. Som nevnt i Kapittel 5, skal enkeltvedtak begrunnes, jf. Forvaltningsloven §§ 24 og 25. Mangelfull begrunnelse er en saksbehandlingsfeil, som kan medføre ugyldighet. For å avgjøre dette, må vedtaket sees opp mot forvaltningsloven § 41. Bestemmelsen slår fast at et vedtak som lider av saksbehandlingsfeil likevel kan være gyldig dersom feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold. I flere av utbyggingsavtalene jeg har sett på, har begrunnelsen for rekkefølgekravene vært mangelfull, og saklig sammenheng helt eller delvis fraværende. I disse tilfellene kan det derfor tenkes rekkefølgekravene ville blitt erklært ugyldige om de hadde blitt fremmet for domstolene.

I de avtalene som gjelder boligutvikling gjaldt tiltakene henholdsvis park, gangbro og vei. Etter å ha drøftet den saklige sammenhengen mener jeg at de fleste infrastrukturtiltak vil ha en relevant sammenheng med boligutvikling, og at det er avstanden mellom utbyggingen og tiltaket er det som er det største hinderet i forbindelse med saklighet. Tiltakene i både Ensjøveien 4 og Sofienberggata 19-23 synes å befinne seg innenfor en akseptabel avstand fra planområdene. Det som gjør disse tilfellene spesielle, er at det allerede eksisterer infrastruktur som utfyller de samme funksjonene som de planlagte tiltakene har til hensikt å ivareta. Videre befinner denne eksisterende infrastrukturen seg nærmere planområdet enn de planlagte tiltakene. Jeg er derfor i tvil om de dekker reelle behov, til tross for at de til en viss grad er avbøtende for den økte belastningen utbyggingene medfører.

Når det gjelder utbyggingsavtalene for næringsutvikling gjaldt tiltakene turvei og park. Etter å ha vurdert avtalene opp mot vurderingstemaene for saklighet, er jeg av den oppfatning terskelen for hvilke grønne tiltak som kan anses å oppfylle kravene til saklig sammenheng med næringsutvikling er høye. Samtidig har Høyesterett slått fast at utbyggingsområdet ikke må vurderes isolert, og at det må ses i sammenheng med eksisterende infrastruktur og bebyggelse i området. Områdets utvikling må altså tas til betraktning i vurderingen, men det må foreligge en sammenheng utover dette. Spesielt i transformasjonsområder som Ensjø vil sumvirkningene av utviklingen være av betydning i vurderingen av saklighet, og ifølge kommuneplanens arealdel forutsettes det at utbyggere skal være med å bekoste blågrønn infrastruktur. Det virker fornuftig at dette er utgangspunktet, men i henhold til hva som blir

sagt av Høyesterett, må det allikevel foreligge en viss sammenheng mellom det aktuelle tiltaket og arealplanen.

Et spørsmål som reiser seg i forbindelse med utvikling av næringseiendom er vektingen mellom samfunnsinteresser og utbyggerinteresser i forbindelse med privat finansiering av rekkefølgekrav som ikke er avgjørende for et områdes «byggemodenhet». På den ene siden vil det være urettferdig at næringsutviklere skal være fritatt for bidrag til et områdes estetiske og «kulturelle» behov på lik linje med andre utbygginger. På den annen side kan det argumenteres for at utviklere av næringseiendom ikke bør pålegges å dekke utgifter til infrastrukturtiltak som de ikke selv utløser et behov for.

I henhold til Mortensruddommen heller jeg i retning av at sistnevnte synspunkt må legges til grunn. Til tross for dette er ikke begrepet næringseiendom et entydig, og hvilke behov som utløses vil variere etter hvilken type næring det gjelder. Når det gjelder logistikkbygg sliter jeg med å se at disse har en relevant sammenheng med grønn infrastruktur. For andre formål som kontorer og kjøpesentre, kan det nok diskuteres, men jeg mener terskelen for dette også bør være høy. Høyesterett har tross alt lagt til grunn at tiltakene må dekke reelle behov, som er et tilsynelatende strengt krav.

Mortensrud-dommen vil nok være en oppvekker for kommuner når det gjelder begrunnelsene for rekkefølgekrav. Utbyggingsavtalene jeg har undersøkt er alle inngått før dommen ble avsagt, så denne undersøkelsen gir ikke svar på om kommunene har tatt det som ble sagt her til følge. Samtidig har ikke Høyesterett funnet opp en ny rettsregel. De har kun avklart hvordan § 12-7 nr. 10 skal tolkes. Som undersøkelsen viser, har nok reglene fremstått som uklare, og det vil være interessant å se om praksisen rundt begrunnelsen for rekkefølgekrav endrer seg i årene som kommer.

9 Avslutning

Mens jeg har jobbet med denne oppgaven har det vært utfordrende å få en fullstendig forståelse av temaet på grunn av dets kompleksitet. «Saklig sammenheng» er et tilsynelatende diffust begrep, som åpner for vid tolkning. Mye av motivasjonen for oppgaven har derfor vært å forsøke å definere et begrep som blir brukt mye, men som ikke har hatt en tydelig definisjon.

Med særlig fokus på forarbeidene og mortensruddommen utledet jeg altså et sett med vurderingstemaer som jeg mener faller inn under saklighet. Det er imidlertid viktig å understreke at dette ikke er den eneste måten å tolke begrepet på, og jeg har selv vært i tvil om enkelte av vurderingstemaene faller inn under begrepet. Noen vil antakelig anføre at saklighet bare omfatter vurderingstemaet «relevant og nær sammenheng». Jeg mener det blir for snevert, da det kommer tydelig frem i forarbeidene at saklig sammenheng er hovedkriteriet i nødvendighetsvurderingen. Begrepet må derfor favne videre enn som så.

I noe litteratur skilles det i større grad mellom nødvendighetsvurderingen og saklighetsvurderingen enn hva jeg har kommet frem til. Etter å ha jobbet med denne oppgaven heller jeg i retning av at ordlyden «nødvendig» i hovedsak innebærer en begrensning ved at det ikke kan vedtas mer drastiske tiltak enn hva som er nødvendig for å oppnå samme målsetting. Jeg viser til samme eksempel som tidligere: Dersom målsettingen er å bedre trafikkflyten, og et veiskilt eller andre trafikkreguleringer oppnår denne målsettingen, innebærer ordlyden «nødvendig» at kommunen må velge dette fremfor en rundkjøring eller en ny vei.

Videre har dokumentstudiet av fem utbyggingsavtaler gitt meg et innblikk i prosessen fra planforslag til inngåelse av utbyggingsavtaler. Til syvende og sist faller vurderingen av saklighet ned på et planfaglig og politisk skjønn. Det vil derfor være uunngåelig at det fra tid til annen vil bli gjort feilvurderinger og vedtatt rekkefølgekrav som ikke oppfyller kravene til saklighet.

Samtidig skulle jeg gjerne sett en klarere og mer nyanserte begrunnelser for rekkefølgekravene fra kommunens side. Nå som Høyesterett har behandlet tematikken, mener jeg det bør det legges mer vekt på prosessen før fastsettelsen av rekkefølgekrav, og hvordan de skal begrunnes.

Jeg må avslutningsvis understreke at mitt dokumentstudie av fem utbyggingsavtaler ikke er en gjenspeiling av hele situasjonen, og jeg kan heller ikke garantere for at jeg har funnet frem til alle de relevante faktaene i de ulike sakene. Dette tar jeg kritikk for.

10 Litteraturliste

Litteratur

Bragdø-Ellenes, Sunniva Cristina, Terje Abusland. *Forvaltningsrett i et nøtteskall* (1.utg.). Gyldendal Juridisk, 2017

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.

Innjord, Frode Andersen, Zimmermann, Liv. *Plan – og bygningsloven med kommentarer* (2.utg). Oslo: Gyldendal juridisk

Leikvam, Gunnar og Nils Olsson. *Eiendomsutvikling*. 1. utgave, Bergen, Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke, 2014

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

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.)

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.

Rettsavgjørelser

TOSLO-2018-104016 – Mortensrud-dommen

LB-2019-124354 – Mortensrud-dommen

HR-2021-953-A – Mortensrud-dommen

Veiledere og rundskriv

KMD (2018) Reguleringsplanveileder Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
(2018) Reguleringsplanveileder

KMD (2006) Veileder utbyggingsavtaler Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
(2006) Veileder utbyggingsavtaler

Andre kilder

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

Oslo kommune. (2015). *Kommuneplan 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%2C%20del%203A%20Juridisk%20arealdel.pdf>

Statsforvalteren i Oslo og Viken, (2021) *Nytt vedtak – Oslo – Jordstjerneveien – klage over rekkefølgekrav gitt i reguleringsplan*. Tilgjengelig fra:

<https://www.statsforvalteren.no/siteassets/fm-oslo-og-viken/plan-og-bygg/plan-og-bygningsrett/jordstjerneveien-nytt-vedtak.pdf>

Figurliste

Figur 1. Kart over området. Side 38. Hentet fra TOSLO-2018-104016

Figur 2 Reguleringskart. Side 56. Hentet fra planinnsyn, Oslo kommune

Figur 3 Reguleringskart Side 60. Hentet fra planinnsyn, Oslo kommune

Figur 4 Kart over området. Side 65. Hentet fra VPOR for Ensjø

Figur 5 Illustrasjon av tiltakenes beliggenhet. Side 69. Hentet fra vedlegg 5 i utbyggingsavtalen

Figur 6 Reguleringskart. Side 73. Hentet fra planinnsyn Oslo kommune

Utbyggingsavtale 1 – Breivollveien 25 B og C

Jarmund/Vignæs AS (2012) *Forslagsstillers planbeskrivelse*. Tilgjengelig fra:

<https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showfile.asp?jno=2012085828&fileid=3678321>

Oslo kommune. (2012). *Den fargerike byen ved Alna; Veiledende plan for offentlige rom på Breivoll*. Tilgjengelig fra:

https://od2.pbe.oslo.kommune.no/pages/vedlegg/vpor/breivoll_dok.pdf

Oslo kommune (2014) *PBEs saksfremstilling*. Tilgjengelig fra:

<https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showfile.asp?jno=2012063542&fileid=3604582>

Oslo kommune (2014) *reguleringsplan for Breivollveien 25 B og C*. Tilgjengelig fra:

<https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showfile.asp?jno=2014069702&fileid=4540971>

Oslo kommune (2020) *Utbyggingsavtale for Breivollveien 25B og C*. Tilgjengelig fra:

https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/133711781591278327/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%2C%20forfore%20og%20ombud/Eiendoms%20og%20byfornysesetaten/Kunngjøringer%20Eiendoms%20og%20byfornysesetaten/Breivollveien%2025%20B_C/Endelig%20avtaleutkast%20%28L%29%281845107%29.pdf

Utbyggingsavtale 2 – Sofienberggata 19-23

Oslo kommune (2016) *Ny rekkefølgebestemmelse for Sofienberggata 19-23*. Tilgjengelig fra: <https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showfile.asp?jno=2016009205&fileid=6084043>

Oslo kommune (2015) *Planforslag til offentlig ettersyn*. Tilgjengelig fra: <https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showfile.asp?jno=2015038384&fileid=5169240>

Oslo kommune (2016) *Planforslag til politisk behandling*. Tilgjengelig fra: <https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showfile.asp?jno=2016030530&fileid=6433405>

Oslo kommune (2017) *Reguleringsplan for Sofienberggata 19-23*. Tilgjengelig fra: <https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showfile.asp?jno=2017092789&fileid=7267866>

Oslo kommune (2017) *Utbyggingsavtale for Sofienberggata 19-23*. Tilgjengelig fra: <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13239120-1503577064/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%2C%20forretak%20og%20ombud/Eiendoms-%20og%20byfornysesetaten/Kunngjøringer%20Eiendoms-%20og%20byfornysesetaten/Sofienberggata%2021-32%20-%20utbyggingsavtale%20til%20off%20ettersyn/Utbyggingsavtale%20for%20Sofienberggata%2019-23.pdf>

Utbyggingsavtale 3 – Fyrstikkelléen 1

Kristin Jarmund Arkitekter AS (2015) *Planbeskrivelse for Fyrstikkelléen 1* Tilgjengelig fra:
<https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showfile.asp?jno=2015163201&fileid=6065473>

Oslo kommune (2014) *Planforslag til offentlig ettersyn for Fyrstikkalleen 1*. Tilgjengelig fra:
<https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showfile.asp?jno=2014034143&fileid=4548364>

Oslo kommune (2016) *Reguleringsplan for Fyrstikkelléen 1*. Tilgjengelig fra:
<https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showfile.asp?jno=2016127755&fileid=6606877>

Oslo kommune (2016) Utbyggingsavtale for Fyrstikkalleen 1. Tilgjengelig fra:
<https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13131830-1464088851/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%2C%20for-etak%20og%20ombud/Eiendoms-%20og%20byfornyelsesetaten/Kunngjøringer%20Eiendoms-%20og%20byfornyelsesetaten/Ensjø%20-%20Helsfyr%20-%20utbyggingsavtale%20til%20offentlig%20ettersyn/Fyrstikkalleen%201%20-%20utbyggingsavtale%20signert%20av%20utbygger%20før%20offentlig%20ettersyn.pdf>

Oslo kommune (2008) Veiledende prinsipplan for offentlige rom Ensjø. Tilgjengelig fra:
<https://od2.pbe.oslo.kommune.no/pages/vedlegg/vpor/ensjo.pdf>

Utbyggingsavtale 4 – Ensjøveien 4

Neptune Properties (2020) Tøyentaket. Tilgjengelig fra: https://neptuneproperties.no/vare-boliger/ensjoveien-4/prospekt?gclid=CjwKCAjw6vviBhB_EiwAQJRopr033ua-JxjqQ2qAQkGNANwg4Lo_L-NLCjYL2XZfrYhiNxKDz956OxoCYgMQAvD_BwE

Oslo kommune (2018) Planforslag til politisk behandling. Tilgjengelig fra:
<https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showfile.asp?jno=2018097886&fileid=8065038>

Oslo kommune (2019) Reguleringsplan for Ensjøveien 4. Tilgjengelig fra:

<https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showregbest.asp?planid=201616414>

Oslo kommune (2019) Utbyggingsavtale for Ensjøveien 4. Tilgjengelig fra:

[https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13349154-](https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13349154-1573723610/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%2C%20for%20etaker%20og%20ombud/Eiendoms-)

[1573723610/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%2C%20for](https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13349154-1573723610/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%2C%20for%20etaker%20og%20ombud/Eiendoms-)

[etaker%20og%20ombud/Eiendoms-](https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13349154-1573723610/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%2C%20for%20etaker%20og%20ombud/Eiendoms-)

[%20og%20byfornyelsesetaten/Kunngjøringer%20Eiendoms-](https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13349154-1573723610/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%2C%20for%20etaker%20og%20ombud/Eiendoms-)
[%20og%20byfornyelsesetaten/Ensjøveien%204/Utbyggingsavtale%20Ensjøveien%204_redusert.pdf](https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13349154-1573723610/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%2C%20for%20etaker%20og%20ombud/Eiendoms-)

Oslo kommune (2008) Veiledende prinsipplan for offentlige rom Ensjø. Tilgjengelig fra:

<https://od2.pbe.oslo.kommune.no/pages/vedlegg/vpor/ensjo.pdf>

Utbyggingsavtale 5 – Stålverksveien 1

Oslo kommune (2016) Planforslag til politisk behandling for Stålverksveien 1. Tilgjengelig fra:

<https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showfile.asp?jno=2015116706&fileid=6307000>

Oslo kommune (2016) Reguleringsplan for Stålverksveien 1. Tilgjengelig fra:

[https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13182300-](https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13182300-1484228203/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%2C%20for%20etaker%20og%20ombud/Eiendoms%20og%20byfornyelsesetaten/Kunngjøringer%20Eiendoms%20og%20byfornyelsesetaten/Stalverksveien%201/Vedlegg%203%20%20Reguleringsbestemmelser.pdf)

[1484228203/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%2C%20for](https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13182300-1484228203/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%2C%20for%20etaker%20og%20ombud/Eiendoms%20og%20byfornyelsesetaten/Kunngjøringer%20Eiendoms%20og%20byfornyelsesetaten/Stalverksveien%201/Vedlegg%203%20%20Reguleringsbestemmelser.pdf)
[etaker%20og%20ombud/Eiendoms%20og%20byfornyelsesetaten/Kunngjøringer%20Eiendoms](https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13182300-1484228203/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%2C%20for%20etaker%20og%20ombud/Eiendoms%20og%20byfornyelsesetaten/Kunngjøringer%20Eiendoms%20og%20byfornyelsesetaten/Stalverksveien%201/Vedlegg%203%20%20Reguleringsbestemmelser.pdf)
[%20og%20byfornyelsesetaten/Stålverksveien%201/Vedlegg%203%20%20Reguleringsbestemmelser.pdf](https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13182300-1484228203/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%2C%20for%20etaker%20og%20ombud/Eiendoms%20og%20byfornyelsesetaten/Kunngjøringer%20Eiendoms%20og%20byfornyelsesetaten/Stalverksveien%201/Vedlegg%203%20%20Reguleringsbestemmelser.pdf)

Oslo kommune (2017) Utbyggingsavtale for Stålverksveien 1. Tilgjengelig fra:

[https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13182309-](https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13182309-1484228453/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%2C%20for%20etaker%20og%20ombud/Eiendoms-)

[1484228453/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%2C%20for](https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13182309-1484228453/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%2C%20for%20etaker%20og%20ombud/Eiendoms-)
[etaker%20og%20ombud/Eiendoms-](https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13182309-1484228453/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%2C%20for%20etaker%20og%20ombud/Eiendoms-)

%20og%20byfornysesetaten/Kunngjøringer%20Eiendoms-
%20og%20byfornysesetaten/Stålverksveien%201/Stålverksveien%201%20-
%20gnr.bnr.%20130105%20-%20kontrakt%20med%20en%20signatur%20-
%20utbyggingsavtale%20%28L%29%281074318%29.pdf